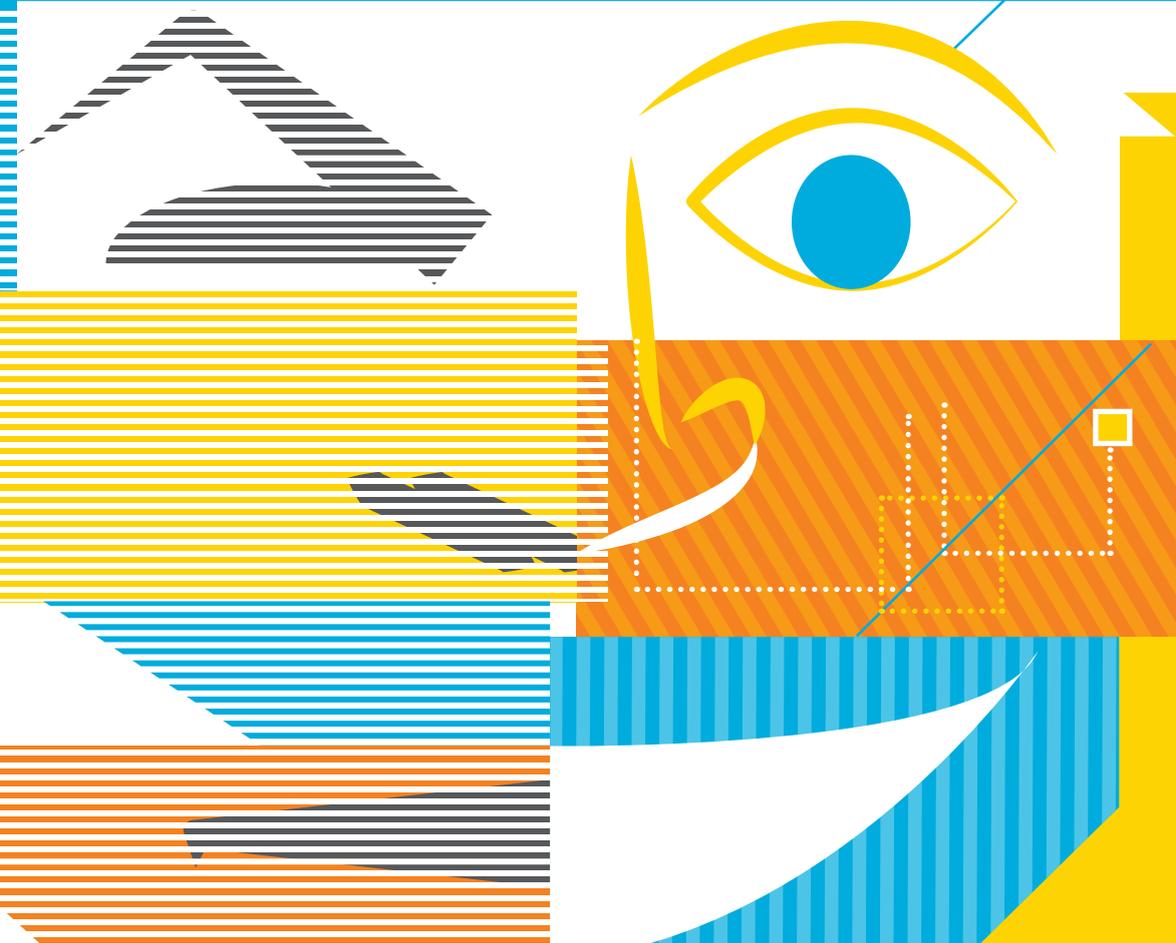


PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN

Cinco modelos de incidencia,
desde el servicio público



Sergio Rivera • Ambar Varela • Ernesto Gómez

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN

CINCO MODELOS DE INCIDENCIA,
DESDE EL SERVICIO PÚBLICO

Sergio Rivera Sánchez

COORDINADOR

EN COLABORACIÓN CON

Ambar Varela Mattute y Ernesto Gómez Magaña

CONTRALORÍA CIUDADANA PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS, A.C.

2012

**Participación ciudadana y combate a la corrupción.
Cinco modelos de incidencia, desde el servicio público.**

Título derivado del proyecto: “La sociedad civil en el combate a la corrupción: estudio de modelos de incidencia en la política pública federal en la materia”, registrado en el convenio de coinversión número CS-09-I-VI-072-2012.

Coordinador

Sergio Rivera Sánchez

Investigadores

Ambar Varela Mattute y Ernesto Gómez Magaña

Asistentes de Investigación

Luis Enrique Pérez Sosa y Héctor Noé Quintana Hernández

Diseño editorial: La Pinza Pro. Diseño & Comunicación.

D.R. © 2012, Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C.
Heriberto Frías 1439, interior 402. Colonia del Valle. Delegación Benito Juárez. C.P. 03100. México, Distrito Federal.
www.contraloriaciudadana.org.mx

Este material se realizó con recursos del Programa de Coinversión Social, perteneciente a la Secretaría de Desarrollo Social. Empero, la SEDESOL no necesariamente comparte los puntos de vista expresados por los autores del presente trabajo.

Las opiniones vertidas en esta obra son responsabilidad exclusiva del equipo de investigación.

Indesol
Instituto Nacional de Desarrollo Social



Contraloría Ciudadana para
la Rendición de Cuentas, A.C.

INTRODUCCIÓN

De acuerdo con los resultados de la *Auditoría Financiera y de Cumplimiento 10-0-27100-02-1184*, practicada en 2011 al la gestión de la Secretaría de la Función Pública por la Auditoría Superior de la Federación, y que forma parte del *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010* (presentado en marzo de 2012),¹ se observaron rezagos de diversa índole en algunas de las principales tareas sustantivas de esta dependencia federal, especialmente en las relacionadas con el control y vigilancia de la Administración Pública Federal. Se destacó entonces, por ejemplo, que el sistema operativo y de evaluación prevaleciente entre los *Órganos Internos de Control* en cada una de las dependencias y entidades se desarticulaba con una frecuencia casi anual. Esto daba como resultado el sucesivo traslape de nuevos y “mejores” indicadores incomparables entre sí, impidiendo una adecuada labor de seguimiento al trabajo de estas unidades administrativas. Por tal razón, los cálculos muestreados por la ASF resultaron en su mayoría erróneos; al igual que las cifras difundidas en informes públicos y de gobierno sobre el desempeño de estas instancias, pues no siempre correspondían a datos confiables.

En particular, resultó escandaloso conocer el destino de las quejas y denuncias ciudadanas así como las sanciones que, en su caso, resultan. En general éstas no prosperaban ni resultaban en castigos hacia los servidores públicos indiciados, en razón del deficiente apoyo hacia los denunciantes

1 Auditoría Superior de la Federación, *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010*, Auditoría Superior de la Federación, México: 2012.

y la desestimación frecuente por toda clase de causas. Incluso, cuando se obtenían consecuencias de las denuncias, las sanciones económicas representaron sólo el 9% del total de las medidas tomadas en contra de servidores públicos. Lo cual, a su vez, evidenció la debilidad del esquema de coordinación y control para el cobro de multas mediante el Servicio de Administración Tributaria. La ineficacia de las sanciones trascendió hasta la detección esporádica, por el ente fiscalizador, de un servidor público que continuaba prestando sus servicios a pesar de haber sido inhabilitado.

Esta información resultó de obvio y especial interés para el equipo de investigación de *Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas*, A.C., que ha dedicado sus esfuerzos a conocer cómo funcionan los mecanismos de participación ciudadana favorables a una mayor transparencia, rendición de cuentas y, sobre todo, al combate de la corrupción en nuestro país. Fue importante constatar que, sobre el objetivo principal de lograr disuadir a los servidores públicos de la realización de actos ilícitos, poco se había avanzado en virtud de la ineficiencia del sistema de denuncias y quejas actual (desde su andamiaje institucional) para hacer valer la voz de la ciudadanía que, con alguna expectativa, denuncia.

Al tiempo, empero, era del conocimiento de este equipo que no sólo mediante la denuncia es posible realizar avances contra la corrupción. Como se ha demostrado en estudios pasados (como el realizado en 2011 sobre la figura del Testigo Social), existen otros mecanismos que pueden auxiliar a la gestión pública de manera eficaz para controlar el fenómeno de la corrupción, mediante la adecuada articulación de la sociedad y el gobierno sobre un paradigma de corresponsabilidad.

Fue así que surgió el interés de realizar este estudio, que tiene por objetivo principal conocer de qué manera funcionan algunos modelos de incidencia de la ciudadanía en la política pública del combate a la corrupción. El mismo tuvo la buena ventura de ser favorecido entre otros tantos proyectos inscritos en la Convocatoria 2012 del *Programa de Coinversión Social* del Instituto Nacional de Desarrollo Social en su *Vertiente de Investigación* (al igual que el proyecto de investigación realizado el año anterior).

El presente estudio se desarrolla, entonces, sobre el marco jurídico internacional respecto del combate a la corrupción que efectivamen-

te combina las medidas al alcance de los gobiernos con la necesaria participación ciudadana, conforme a nuestras inquietudes de estudio. Siendo el gobierno federal, por conducto de la Secretaría de la Función Pública, el principal ejecutor de acciones en nuestro país sobre el tema, el espectro de la investigación era claro desde el principio. Se concretó este hecho en atención al marco jurídico suplementario desarrollado por este orden de gobierno a partir de las disposiciones del *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* (Eje 1, Estado de Derecho y Seguridad); especialmente, la estrategia sectorial denominada *Programa Nacional de Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción 2008-2012* (PNTRCC). Esto determinó, por tanto, el alcance temporal del estudio: el sexenio que recién ha concluido.

El proyecto “La sociedad civil en el combate a la corrupción: estudio de modelos de incidencia en la política pública federal en la materia” se diseñó entonces sobre la posibilidad de realizar hallazgos mucho más alentadores sobre el combate a la corrupción que lo encontrado en su momento por la Auditoría Superior de la Federación. Para ello, tomó como objeto de estudio cinco mecanismos de participación ciudadana que se desarrollan en el marco del PNRCTCC: la Contraloría Social, el Monitoreo Ciudadano, los Ejercicios de Rendición de Cuentas a la Sociedad, el Testigo Social y el Gobierno Abierto.

Con este proyecto, *Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C.*, busca mantenerse como una organización de la sociedad civil que promueve activamente tareas de verificación, vigilancia, seguimiento y evaluación de las acciones y procesos institucionales del Estado mexicano, en asuntos de interés público. En particular, bajo la premisa básica de que la participación ciudadana es fundamental en la puesta en marcha de acciones de control social que ayuden a reducir espacios de discrecionalidad y opacidad de la gestión pública, en beneficio de la democratización, eficacia y eficiencia de su actuar. El proyecto consolida, por tanto, la línea de investigación sobre mecanismos de participación ciudadana y combate a la corrupción emprendida hace ya un par de años por esta organización.

El enfoque particular de este estudio consiste en caracterizar los modelos de incidencia existentes sobre la perspectiva de los servidores

públicos que los operan. Esta inquietud, es de señalar, encuentra su antecedente en la investigación previamente citada sobre la figura del Testigo Social. En aquella ocasión se documentó, como es tradicional en los estudios sobre participación ciudadana, el punto de vista de los participantes de la sociedad civil sobre el mecanismo. Por tanto, se prevé que el presente estudio aporte una visión novedosa, no sólo sobre los modelos a examen, sino también sobre la fuente de información: Se trata de que los servidores públicos, como receptores directos de la acción de incidencia de la sociedad civil, documenten los resultados de ésta y su impacto en general en la gestión cotidiana.

Asimismo, este estudio atiende a otra área de oportunidad parcialmente satisfecha con el estudio sobre el Testigo Social, relacionada con la necesidad de dar seguimiento y producir información sobre los mecanismos de participación ciudadana que el gobierno federal tiene como parte de su política anticorrupción. Como se observará y se concluirá, en su momento, es imprescindible que la ciudadanía conozca y se familiarice con estos mecanismos si es que han de ser utilizados de forma masiva para obtener mayores y mejores resultados. En particular, dado su objetivo anticorrupción, no es deseable que la falta de visibilidad de los mecanismos los haga desaparecer de la escena pública, mostrándolos como una serie de acciones desarticuladas sin un objetivo claro de combatir espacios de opacidad y proclives a la corrupción, limitando con ello las posibilidades de incidencia que la sociedad tiene mediante su utilización recurrente.

En este contexto surgió entonces la primera pregunta que guía el desarrollo de esta investigación:

¿Ha generado la política pública federal anticorrupción modelos de incidencia en los procesos decisorios de interés público en la materia, articulados con los objetivos y metas del Programa Nacional de Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción?

La investigación precedente sobre el Testigo Social había apuntado ya (someramente) a lo anterior, mostrando cómo la sociedad civil participa en el marco de una institución para transparentar y mejorar la

acción pública; sin embargo, aun cuando los resultados de la figura fueron de alguna forma visibles, no quedó claro de qué manera era posible la incidencia como elemento clave para alcanzar sus fines de combate a la corrupción.

La pregunta anterior, por tanto, apareció insuficiente conforme al propósito del estudio: no basta con recuperar y documentar (en su caso) la existencia y funcionamiento práctico de estos mecanismos —dado lo constante en documentos públicos, por ejemplo—, para lograr analizarlos como modelos de incidencia; por lo que, en segundo lugar, se pretendió conocer la respuesta a la incógnita:

¿Son los modelos de incidencia anticorrupción juzgados viables por los servidores públicos en tanto que permiten una toma de decisiones oportuna, eficiente y eficaz siendo a la vez sustentables y replicables?

Es posible adelantar que los resultados, sobre todo a esta segunda inquietud, han sido variados y útiles para dar lugar a una reflexión tanto más profunda y rica, en razón de la comparación de modelos de incidencia con el único fin de hacer visibles sus mejores características hacia la construcción de ciudadanía, la mejora continua de la gestión pública, la democratización de las instituciones, etcétera; según se mostrará a lo largo del texto y, especialmente, en el capítulo de consideraciones finales.

Baste por el momento señalar que para dar respuesta a las dos preguntas anteriores (y llegar a tal reflexión), el texto comienza con un Capítulo que contiene el desarrollo de un marco teórico genérico, donde se revisan y definen los conceptos centrales que guían esta investigación: corrupción y participación ciudadana (e incidencia, como consecuencia). Es esta la base para estudiar, en el Capítulo II, de manera detallada la experiencia mexicana donde, a manera de antecedente, se presenta una breve descripción de la política anti corrupción que el gobierno federal llevó a cabo bajo el PNTRCC. Posteriormente, se sigue con el análisis desde su definición teórica – conceptual y la forma en que son llevados a cabo, hasta su caracterización como modelos de incidencia de los cinco

mecanismos anteriormente señalados. En estos dos capítulos, por tanto, se resuelve en su mayor parte la primera pregunta de la investigación.

Luego, tomando como referencia lo anterior, en el tercer capítulo se presentan las principales líneas de la opinión vertidas por los actores gubernamentales respecto de la oportunidad, eficacia, eficiencia, sustentabilidad, replicabilidad y viabilidad de estos mecanismos de participación como modelos de incidencia en el combate a la corrupción. Esto, no sin antes describir, en la primera parte del capítulo, la metodología empleada para ello con base en la sistematización; entendida como el proceso de recolección de experiencias de un grupo de actores para reconstruir lo acontecido en un contexto particular. Método idóneo, por tanto, para mostrar y analizar la experiencia de los actores gubernamentales en atención a la segunda pregunta formulada en este estudio.

Por último, esta publicación incorpora un cuarto apartado de reflexiones finales donde se sintetizan los hallazgos de las tres secciones anteriores y se formulan, con base en las observaciones y el análisis elaborado, aportaciones sobre áreas de oportunidad para fortalecer la futura participación ciudadana mediante estos modelos de incidencia en el marco de la política anticorrupción. Cabe apuntar que, conforme a los propósitos de socialización del proyecto, este contenido (redactado como un documento aislado) fue compartido con los actores gubernamentales entrevistados, para fomentar su discusión y revisión preliminar antes de su publicación.

De esta manera la investigación, en suma, se centra en torno al debate sobre la necesidad vigente de las administraciones mundiales de desarrollar estrategias que permitan articular diferentes mecanismos de participación ciudadana con las políticas anticorrupción, con el propósito principal de avanzar en la erradicación de este mal que aqueja a las instituciones democráticas modernas. Este debate, es de señalar, va más allá de un mero postulado teórico, en tanto que existen indicios formales —en las convenciones internacionales en la materia, por ejemplo— de que esta cruzada global identifica la intervención de la ciudadanía con propósitos de incidencia como favorable e, incluso, indispensable, para la obtención de resultados positivos contra la corrupción en el ámbito público.

Por lo anterior, el estudio no sólo se enfoca en proveer información adicional sobre la operación fáctica de la estrategia federal anticorrupción, respecto de los mecanismos de participación ciudadana que incorpora; sino que va más allá, deteniéndose a analizar las formas de funcionamiento de los mecanismos como “modelos de incidencia” con sujetos, interacciones e instituciones que bien les favorecen o limitan en la práctica. Esto, con el fin último de que la información producida, junto con sus conclusiones y recomendaciones, pueda retomarse para futuros ejercicios de planeación y diseño de esta clase de políticas sectoriales; dándonos con ello por satisfechos en cuanto a la utilidad de nuestra empresa.

Diciembre de 2012

*Sergio Rivera Sánchez,
Ambar Varela Mattute y Ernesto Gómez Magaña*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I

COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: APUNTES INICIALES

1.1. COMBATE A LA CORRUPCIÓN	15
A. <i>Una breve revisión conceptual</i>	15
B. <i>Apuntes sobre el estatus actual de la materia</i>	20
1.1. PARTICIPACIÓN CIUDADANA	38
A. <i>El derecho a la participación</i>	38
B. <i>Participación + ciudadanía</i>	40
1.2. HERRAMIENTAS PARA EL ANÁLISIS DE MODELOS DE INCIDENCIA	46

CAPÍTULO II

EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO DURANTE EL SEXENIO 2006 - 2012

2.1. EL PROGRAMA NACIONAL DE RENDICIÓN DE CUENTAS, TRANSPARENCIA Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN	53
A. <i>El contexto</i>	53
B. <i>Su contenido</i>	56
2.2. CINCO MODELOS DE INCIDENCIA EN EL MARCO DEL PNTRCC EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN	63

A. <i>Contraloría Social</i>	65
1) Apuntes teórico-conceptuales	65
2) La Contraloría Social en México	70
3) Clasificación del mecanismo de participación ciudadana	81
4) La Contraloría Social en el combate a la corrupción	82
B. <i>Monitoreo Ciudadano</i>	87
1) Apuntes teórico-conceptuales	87
2) El Monitoreo Ciudadano en México	91
3) Clasificación del mecanismo de participación ciudadana	98
4) El Monitoreo Ciudadano como estrategia para el combate a la corrupción	99
C. <i>Ejercicios de Rendición de Cuentas a la Sociedad</i>	100
1) Apuntes teórico-conceptuales	100
2) Los ERCS en México	106
3) Clasificación del mecanismo de participación ciudadana	111
4) Los ERCS como estrategia para el combate a la corrupción	112
D. <i>Testigo Social</i>	113
1) Apuntes teórico-conceptuales	113
2) El Testigo Social en México	117
3) Clasificación del mecanismo de participación ciudadana	122
4) El Testigo Social en el combate a la corrupción	123
E. <i>Gobierno Abierto</i>	127
1) Apuntes teórico- conceptuales	127
2) El Gobierno Abierto en México	137
3) Clasificación del mecanismo de participación ciudadana	151
4) El Gobierno Abierto en el combate a la corrupción	152

CAPÍTULO III.

METODOLOGÍA Y RESULTADOS: LOS SERVIDORES PÚBLICOS FRENTE A LOS MODELOS DE INCIDENCIA

3.1. APARATO METODOLÓGICO	155
A. <i>Justificación y alcances del enfoque metodológico</i>	155

B. <i>Apuntes sobre la elección de los casos de estudio</i>	158
C. <i>Preguntas de Investigación e hipótesis de trabajo</i>	160
D. <i>Metodología</i>	165
1) <i>Metodología para la investigación documental</i>	166
2) <i>Metodología para el trabajo de campo</i>	166
a. <i>Diseño del instrumento de recolección de datos</i>	166
b. <i>Determinación de la muestra</i>	168
c. <i>Procesamiento de los datos y requisitos de la sistematización</i>	170
3.2. <i>RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA</i>	170
A. <i>Experiencia de incidencia</i>	171
B. <i>Oportunidad de intervención de la ciudadanía</i>	177
C. <i>Eficacia de la opinión ciudadana en la transformación de políticas públicas</i>	182
D. <i>Eficiencia de los mecanismos</i>	189
E. <i>Sustentabilidad de los modelos de incidencia</i>	195
F. <i>Replicabilidad de los mecanismos</i>	201
G. <i>Consideración de la participación ciudadana</i>	205
H. <i>Algunos apuntes preliminares</i>	207

CAPÍTULO IV.

COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ANOTACIONES FINALES

4.1. <i>LA CORRUPCIÓN Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN NUESTROS DÍAS</i>	209
4.2. <i>LA FORMA Y FONDO DEL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN EL SEXENIO 2006-2012</i>	213
A. <i>La contraloría social y la Contraloría Social</i>	214
B. <i>La contraloría social concertada: el Monitoreo Ciudadano</i>	218
C. <i>Los Ejercicios de Rendición de Cuentas a la Sociedad, el principio de la rendición de cuentas in extenso</i>	220
D. <i>El Testigo Social: paso intermedio entre la participación y la cogestión</i>	222

E. <i>El Gobierno Abierto: de la “vigilancia de la gestión” a la construcción colaborativa de resultados</i>	225
F. <i>Reflexiones generales sobre la forma y el fondo del combate a la corrupción</i>	228
4.3. CAPTANDO LA VOZ DEL SERVIDOR PÚBLICO EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN: LA METODOLOGÍA Y SUS RESULTADOS	230
A. <i>La experiencia de incidencia: evidencia del funcionamiento práctico de los modelos</i>	232
B. <i>La participación ciudadana es oportuna y facilita los procesos decisorios del gobierno</i>	236
C. <i>La participación ciudadana puede ser más eficaz</i>	238
D. <i>Los modelos de incidencia son eficientes</i>	242
E. <i>Los mecanismos de participación son sustentables, pero susceptibles de mejorar</i>	244
F. <i>Los modelos de incidencia son replicables, aunque en su mayoría son ya transversales</i>	246
1.3. REFLEXIONES FINALES	248

ANEXOS

1.4. RELACIÓN DE FUENTES DE CONSULTA	251
1.5. LISTA DE ABREVIATURAS	254
1.6. DOCUMENTOS ANEXOS	255
<i>Anexo 1. Instrumento de Recolección de Datos</i>	255

COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: APUNTES INICIALES

EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

Una breve revisión conceptual

“Un gobierno más efectivo y mayores beneficios para los mercados requiere acciones más agresivas —de los países desarrollados y en desarrollo— para lidiar con la corrupción. La evidencia sugiere que los niveles de inversión son menores en países con altos niveles de corrupción, dada la incertidumbre creada, el costo de los sobornos y la burocracia que consume tiempo.”¹

La cita con que se comienza no proviene, ni mucho menos, de alguno de los informes anuales que se emiten en nuestro país con relación al “grave problema de la corrupción,” por parte de organizaciones tanto públicas como privadas (empresariales y sin fines de lucro). Más bien su argumentación y razonamientos encuentran una intensa familiaridad con un discurso recurrente, al interior de la comunidad internacional, por ya más de una década: la corrupción es la principal causa de los males que aquejan a las democracias modernas. No es de extrañar, por tanto, que ésta se ha convertido en ese ente abstracto contra el cual cotidianamente “luchamos” con la esperanza de que, al hacerlo, se solucionen gran parte de los problemas que las sociedades actuales enfrentan.

1 Secretary of State for International Development (by appointment of H.M.)
Eliminating World Poverty: Making Globalization Work for the Poor, Her Majesty
Stationery Office: 2000

Mas, ¿qué es corrupción? Para los propósitos de este estudio conviene revisar rápidamente algunas referencias conceptuales que permitan alejarse de la idea de “fantasma,” “cáncer” o cualquier otro sustantivo grandilocuente con el que se intente caracterizarla, más allá de una definición clara y objetiva. Para ello, es necesario comenzar con la definición de David Kennedy, por ser ésta la referida como base para el inicio de la “Campaña Internacional contra la Corrupción,” justo a finales del siglo pasado (1999): “[corrupción] es una palabra código para [identificar] la ‘búsqueda de rentas [ganancias] que se utiliza para extraer a un precio mayor que el que sería posible mediante una oferta competitiva;”² es decir, en este contexto, la corrupción se entiende como la realización de alguna acción orientada a la adquisición de ganancias ilícitas o impropias.

Esta definición, sin embargo, aparece como una muy general que es necesario particularizar para poder distinguir entre la corrupción que se da en el ámbito privado y la que se da en el ámbito público, donde se inserta la discusión de interés en torno a la participación ciudadana. Para ello, conviene retomar la reflexión de N.S. Nye quien, ya en 1967, afirmaba que la corrupción es la “conducta que deriva de las tareas formales de un rol público, a partir de una consideración privada (personal, cercanía, familiar o de grupo) [que genera] ganancias pecuniarias o de estatus, violando con ello reglas en contra del ejercicio de algunos tipos de influencia de consideración privada.” A lo cual distingue, sin mayor apunte, que, en general, a un menor desarrollo en las estructuras de gobierno en los países es atribuible (desde entonces) un mayor grado de corrupción.³

De esta manera, con base en lo señalado por N.S. Nye, es posible afirmar que desde hace ya varias décadas la corrupción es entendida como un problema alrededor de lo público, de interés necesario para todos los que forman parte de una comunidad política. Es un asunto, por tanto, que se ha concentrado en torno al ejercicio del poder público, es decir, en relación a la puesta en marcha de las atribuciones de gobierno que

2 David Kennedy, “The International Anti-Corruption Campaign,” *Connecticut Journal of International Law*, vol. 14, no. 2, 1999.

3 N.S. Nye, “Corruption and Political Development,” *American Political Science Review*, vol. 6, no. 2, 1967.

se depositan en las autoridades. En ese sentido, sería posible profundizar en otros aportes que han servido para clasificar al “fenómeno de la corrupción” según la manera en que sucede al interior del servicio público (*petite o grand*) o el papel que adopta el funcionario (activo o pasivo) ante la posibilidad de cometer un acto corrupto como aceptar un soborno, por ejemplo.⁴ En este estudio, sin embargo, interesa reflexionar de manera concreta sobre el fenómeno en general, sobre ese caudal de conductas que conforman una “actividad secreta, sin rastros de papel” que, al mismo tiempo, se “refleja con un notable grado de extensión dentro de una sociedad dada en sectores particulares, como el servicio público.”⁵

Lo anterior debido a que, como se desprende del título de esta obra, el objeto de estudio no se refiere propiamente a analizar la corrupción de manera genérica (o al conjunto de conductas corruptas, de manera particular), sino más bien al “combate a la corrupción” y como la ciudadanía se inserta en éste. Para ello, es necesario recordar, como bien señalan Indira Carr y Opi Outhwaite, que dicha campaña está instrumentada sobre la base de nueve convenciones internacionales y regionales que, de manera global, se pueden agrupar en dos aspectos:

- Grupo A. Se dirige al “combate a la corrupción” en el sector público y se encarga del tema del abuso o mal uso del poder por aquéllos servidores públicos que despachan para obtener una ganancia privada.
- Grupo B. Se refieren al abuso o mal uso del poder público en los procesos decisivos, para la obtención de ventajas indebidas, de forma más amplia que mediante simples actos públicos concretos.⁶

La gran mayoría de las convenciones, incluida la *Convención Interamericana contra la Corrupción*, de la Organización de Estados America-

4 Para mayores referencias, estas clasificaciones se encuentran contenidas en el *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*.

5 Indira Carr y Opi Outhwaite, “Surveying Corruption in International Business,” *The Manchester Journal of International Economic Law*, vol. 5, no. 2, 2008.

6 *Ibidem*.

nos, se dirigen (como anticipábamos) al combate a la corrupción en la forma de sanción directa a las personas con un cargo de gobierno que realizan el ejercicio impropio de la función pública. En este sentido, sólo algunas convenciones regionales africanas (el *Protocolo contra la Corrupción de la Comunidad de Desarrollo del África del Sur -2001-* y la *Convención para la Prevención y Combate a la Corrupción de la Unión Africana -2003-*, por ejemplo) se refieren al problema de las “ventajas indebidas” como el resultado de procesos de decisión en ámbitos públicos a que atiende el Grupo B de las convenciones internacionales.

La propia diversificación de la regulación permite observar que la corrupción no sólo es lo que “se cree que es,” como por ejemplo “el mal uso *intencional* del servicio público” o la “desviación *deliberada* de fondos y recursos de los usos para los que estaban destinados,”⁷ según se insiste en la regulación del Grupo A. Por lo que, como bien apunta Hans Holmén, resulta inexplicable que no seamos capaces de identificar la corrupción “donde nadie puede ser responsabilizado directamente,” en especial en una serie de acciones “de desarrollo autóctono” y de largo plazo que son las que en mayor proporción impactan en “las condiciones de vida hacia el futuro.”⁸ De ahí, entonces, la proliferación de normas contra el soborno, para las responsabilidades de los servidores públicos e, incluso, en relación con sanciones para actores del sector empresarial.⁹

Lo anterior, por supuesto, sin incluir el aparente espectro ampliado de las convenciones regionales africanas que atiende a una comprensión

7 Hans Holmén “NGOs and Corruption- who’s values count,” documento de trabajo presentado en el taller *Civil Society Organizations Fighting Corruption: Theory and Practice* en julio de 2012, en la Universidad de Surrey, Reino Unido.

8 *Íbidem*.

9 Obsérvese en este caso el contenido de la muy celebrada *Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas* que tiene un objetivo sin precedentes en el trato del tema anticorrupción, como se menciona en su artículo 1º, fracción I: “[e] establecer las responsabilidades y sanciones que deban imponerse a las *personas físicas y morales, de nacionalidad mexicana y extranjeras*, por las infracciones en que incurran con motivo de su participación en las contrataciones públicas de carácter federal previstas en esta Ley.”

La raigambre de este cuerpo normativo es muy evidente, pues atiende a la necesidad de previsiones domésticas para el combate del cohecho internacional de servidores públicos, señaldo en la *Convención para el Combate del Cohecho de Servidores Públicos en Transacciones Empresariales Internacionales* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

diferenciada del concepto mismo de corrupción; entendida desde la óptica del Grupo B de las convenciones internacionales, como parte de procesos más amplios de deliberación de asuntos públicos. Los cuales dan como resultado la generación de espacios de favorecimiento a ciertos actores sociales, con consecuencias sobre el bienestar de otros miembros de la comunidad política, el desgaste de las estructuras institucionales y el detrimento del interés público.

Para efectos de la discusión posterior, estas dos dimensiones recientes del marco jurídico internacional anti corrupción son fundamentales; sin embargo, baste por el momento concretar que, para los fines de este estudio (por estar México incluido en el Grupo A, según se verá más adelante), “combate a la corrupción” se refiere directamente a la eliminación de conductas que implican el desvío de poder público donde existen sujetos responsables de las mismas. Es de señalar, que la adopción de tal definición invita a reflexionar si es conveniente ampliar el ámbito de interpretación de la corrupción hacia la “generación de ventajas indebidas” para ciertos actores sociales como consecuencia de los procesos deliberativos en el ámbito público (por ejemplo, la producción de normatividad, la planeación y ejecución de políticas públicas, entre otros); pues un examen más amplio de la realidad, que excede la propuesta original de este texto, quizá haga comprender la necesidad de hacerlo de manera que se puedan diseñar políticas públicas más efectivas en la materia. Tal es un tema que queda pendiente a futuro.

Ahora bien, no se debe juzgar que una interpretación más amplia de la corrupción, como la realizada en las convenciones internacionales del Grupo B, sea necesariamente una “mejor” interpretación del problema, ni mucho menos. Son innegables los avances y aportaciones que a lo largo del orbe se han logrado bajo el marco jurídico de unas y otras convenciones multilaterales contra la corrupción. Enseguida analizamos algunos de estos casos, partiendo por la experiencia africana, seguida de la europea, a fin de comprender la especificidad con que se ha tratado el problema en América Latina, y cómo la experiencia mexicana se alinea a esta cuestión regional asimismo.

Apuntes sobre el estatus actual de la materia

“Desde la década de 1980, el África subsahariana ha sido inundada por organizaciones no gubernamentales del norte [es decir, europeas o estadounidenses] con el objetivo de acelerar, apoyar o iniciar el desarrollo (...) en el sur global, que es comúnmente presentado como paciente de una corrupción endémica y extendida.”¹⁰

El párrafo anterior describe de manera general el estado actual de la “lucha contra la corrupción” en África. En este continente, las actividades de las organizaciones no gubernamentales anticorrupción, desde el punto de vista de H. Holmén, incluyen la “introducción, o imposición, de alguna clase de ‘modernismo’” como consecuencia de esta condición insalvable de “atraso” en el desarrollo de instituciones políticas de la región. La reflexión a la que apunta el autor en este caso, luego de explicar la naturaleza de los regímenes políticos de esos Estados (y su asimilación como “normales” por parte de su población), es que la orientación de las acciones contra la corrupción debe hacerse desde el propio contexto nacional, por los propios habitantes, pues lo que en un lugar del mundo es entendido como “corrupto” no lo es necesariamente en otro. Por tal razón, es posible afirmar asimismo que N.S. Nye identificó correctamente, en su definición de corrupción, el hecho de quiebre de un determinado orden normativo como la base de la apreciación de la corrupción. Así, para el “norte global,” esta ruptura tiene que ver con una prohibición expresa del uso de la influencia con fines privados “en un cierto sentido,” lo cual no necesariamente es cierto para las sociedades en todos los extremos del planeta.

Asimismo, esta explicación permite comprender que la visión aparentemente “abierta” de la interpretación sobre corrupción en las conven-

10 Hans Holmén, *op. cit.*

ciones regionales africanas está más bien relacionadas con la intención de actores ajenos a la comunidad (las organizaciones “de la sociedad civil” extranjeras) de influenciar sobre el desempeño de ciertas áreas del sector público a su favor en un afán “modernizador.” Esto ha generado, en la academia, una inquietud importante sobre el hecho de que éstas puedan intervenir de manera desfavorable al interés general, en toda clase de procesos deliberativos al interior de las instituciones africanas.

Por lo anterior, la lucha contra la corrupción en África (y especialmente el papel de las organizaciones no gubernamentales transnacionales) ha merecido un amplio descrédito ante la comunidad internacional y las organizaciones de la sociedad civil locales. Estas últimas, frente a tal “competencia”, difícilmente acceden a los apoyos y plataformas que están a disposición de otras articulaciones sociales aparentemente más capaces, que en su gran mayoría existen sólo para “comprar financiamiento” de los gobiernos y la comunidad internacional.¹¹

No debe entenderse, sin embargo, que el panorama de la lucha contra la corrupción a nivel global es sombrío en general. La situación africana funge como un interesante contraste frente a la tendencia europea reciente sobre el tema (a pesar de que su regulación fundamental al respecto no se ha transformado desde su instauración) que enfatiza la posibilidad de encaminar las acciones del sector empresarial contra la corrupción. Para ello, según explican I. Carr y O. Outhwaite en otro de sus interesantes textos, la lucha contra la corrupción en esta región se ha realizado, principalmente, en dos facetas: 1) La regulación (el marco jurídico internacional contra la corrupción), la autorregulación (del sector empresarial) y las iniciativas conjuntas entre los actores concernidos. 2) El boyante desarrollo de la “responsabilidad social corporativa,” entendida como el conjunto de prácticas empresariales para “atender a condiciones no económicas relacionadas con sus operaciones de negocios, incluyendo la corrupción, de modo que una conducta socialmente responsable sea característico de sus políticas” y procedimientos internos.¹²

11 *Íbidem.*

12 Indira Carr y Opi Outhwaite, “Corruption and Business Integrity: Law, Policy and Company Practices,” *The Manchester Journal of International Economic Law*, vol. 6, no. 3, 2009.

Si bien en la mayoría de los casos este tipo de reacciones corporativas han estado precedidas por la revelación de grandes escándalos de corrupción,¹³ se han tomado previsiones que en el sector privado permitan acabar con prácticas cuestionables de negocio como los “pagos de facilitación;”¹⁴ cristalizándolas incluso en normatividad para las empresas, mediante la Cámara Internacional del Comercio que ha emitido las *Reglas de Conducta para Combatir la Extorsión y el Cohecho*.¹⁵ Lo cierto es que la responsabilidad social corporativa, entre otras medidas anticorrupción en Europa, ha implicado el desarrollo de importantes estudios, modelos y teorías que pueden atajar el asunto de la reducción de las conductas impropias en el sector público como una cuestión favorable para las empresas. Así, sus efectos positivos se pueden observar no sólo en la reputación o buena imagen que se tenga de las corporaciones delante de la ciudadanía (cuestión cada vez más relevante en aquella región);¹⁶ sino, de hecho, en la reducción de costos de producción y de operación que, naturalmente, implican más ganancias para estas transnacionales.

13 John Garred, “Siemens’ Compliance System, Track Record and Challenges,” documento de trabajo presentado en el taller *Civil Society Organizations Fighting Corruption: Theory and Practice* en julio de 2012, en la Universidad de Surrey, Reino Unido.

14 Se refiere a la práctica de empresas transnacionales de disfrazar contablemente las erogaciones por concepto de soborno, bajo el argumento de que son gastos indispensables para la operación en otros contextos, frecuentemente en razón de la participación de un intermediario (agentes de ventas o aduanales, abogados, contadores y consultores) que solicitaba dichas cantidades para la “facilitación” de los procesos en ultramar.

15 El artículo 6 de las reglas señala:

“Las empresas no deben hacer pagos de facilitación. En caso de que una empresa determine, después de una revisión de la Dirección, que los pagos de facilitación no pueden ser eliminados totalmente, debe establecer controles y procedimientos para asegurar que solo se utilicen en pequeños pagos a funcionarios de bajo nivel por actividades de rutina a los que la empresa tenga derecho.”

El texto completo de las reglas se puede consultar en castellano en el sitio de la Secretaría de la Función Pública, en documento electrónico:

http://200.34.175.29:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/897/2/manual_ICC_anticorrupcion.pdf, consultado en noviembre de 2012.

16 De acuerdo con Carr y Othwaite (*op. cit.*, 2009) en un estudio realizado a las empresas más relevantes del Reino Unido se mostró que este aparente “control social” por parte de los consumidores, o bien del público en general, no representa una influencia considerable en los agentes económicos. De hecho, es más impactante la opinión de otras empresas, en particular los competidores, en razón de simples aspiraciones hacia mayores ganancias y oportunidades de negocio que constituyen las verdaderas motivaciones principales de los participantes del sector.

La autorregulación y las responsabilidad social corporativa, sin embargo, no es lo único importante en el combate a la corrupción en Europa, las iniciativas conjuntas entre empresas y gobierno se postulan como una tercera vía de acción, como el caso de la *Partnering Against Corruption Initiative* (PACI).¹⁷ Este es un ejercicio surgido en el *Foro Económico Mundial* que reúne a compañías de diferentes sectores hacia la adopción de una política de cero tolerancia contra la corrupción mediante el ajuste de la conducta de los empleados, agentes, proveedores, contratistas y aliados de negocios.¹⁸ Aun cuando la PACI puede calificar más bien como un esfuerzo global (dada la naturaleza del Foro en que se inscribe), las compañías representadas en el mecanismo son en su mayoría europeas, por lo que forma parte del recuento de éxitos en la región.¹⁹

Como se comentó líneas arriba, estas iniciativas conjuntas deben considerar a “todos los actores concernidos.” Esto se apunta dado que existe una gran inquietud actualmente en Europa sobre la intervención de la sociedad civil (en especial, sus organizaciones) en la puesta en práctica de estos ensambles e, incluso, en la realización de otras acciones puntuales con las empresas o grupos de ellas, ante la limitada evidencia de que operen directamente con este sector o con el gobierno. Al respecto, el estudio de I. Carr y O. Outhwaite de 2009 hizo evidente que:

“Las organizaciones de la sociedad civil (OSCs) tienen potencialmente un rol significativo que jugar en el combate a la corrupción en los negocios internacionales, ambos con respecto al monitoreo de actividades y la realización de campañas de difu-

17 Indira Carr y Opi Outhwaite, *op. cit.*, 2009.

18 De acuerdo con el Informe Anual del PACI, para 2011 se tenían 170 signatarios de la iniciativa, que favorece también los diálogos público-privados sobre el tema corrupción. Se tienen además *Grupos de Trabajo* que se reúnen una o dos veces al año, de manera regular en diferentes ciudades alrededor del mundo.

19 Casi 80 de las 170 signatarias son europeas (47%), otras 40 son norteamericanas (24%) y en su conjunto representan poco más del 70% de los miembros de PACI. Los sectores mejor representados en la iniciativa incluyen empresas de infraestructura y desarrollo urbano (más de 40) y de prestación de servicios profesionales (30); en menor medida, empresas de energía (casi 20) y de minería. La proveniencia de estas empresas transnacionales y sus ámbitos de acción reflejan la importancia de los trabajos al interior de PACI.

sión, junto con nuevos acercamientos que puedan facilitar más estrategias colaborativas. Los puntos de vista sobre las OSCs, sin embargo, sugieren limitaciones significativas sobre el rol jugado hasta ahora por estos actores concernidos, en términos de sus interacciones con las empresas en el combate a la corrupción.”²⁰

Es decir, si bien se reconoce la posibilidad de un importante encaminamiento de las acciones contra la corrupción por parte de las OSCs, es evidente que hasta ahora no han surgido siquiera las interrelaciones necesarias entre actores empresariales y de la sociedad civil organizada para mostrar los alcances de este potencial colaborativo en Europa.

En general se observa que si bien el enfoque del marco regulatorio contra la corrupción en esta región se limita a la restricción de conductas indebidas en el desvío del poder y los recursos público, es evidente que en los últimos años se han desarrollado una nueva estrategia que involucra directamente la realización de mejores prácticas por parte de las empresas como contrapartes en las relaciones de negocios con los gobiernos. Esta estrategia ha evolucionado primero hacia la autorregulación y luego hacia el trabajo colaborativo entre actores concernidos. En este último escalón del desarrollo podrían intervenir asimismo las OSCs como actores concernidos en este mejor manejo de las cuestiones públicas. Hasta ahora, sin embargo, esto no se ha logrado, como se señaló anteriormente.

En contraste con estos dos casos, queda, por último, revisar el de América Latina. Para ello, es necesario retomar la idea de que en esta región las convenciones internacionales del Grupo A también determinan el marco jurídico para la comprensión del tema de la corrupción. Empero, en estos Estados destacan, a su vez, las acciones de control sobre los servidores públicos y los procedimientos de gobierno como elementos fundamentales de la “lucha contra la corrupción.”

En América Latina, sólo México y Chile son miembros de la OCDE y, por consiguiente, partes de la *Convención Anti-Cohecho* de dicha Or-

20 Indira Carr y Opi Outhwaite, *op. cit.*, 2009.

ganización (aunque Brasil y Argentina también se han adherido). A este respecto, el *Grupo de Trabajo de la OCDE contra el Cohecho* es quien ha conducido los esfuerzos de monitoreo sobre las actividades emprendidas por estos países en relación al cumplimiento de la Convención. Los resultados obtenidos, si bien limitados a un reducido número de naciones, son relevantes por tratarse de las economías más grandes de la región.²¹

Así, por ejemplo, en cuanto a México, el Grupo de Trabajo destaca la incorporación en el *Código Penal Federal*, desde 1999, del artículo 222 bis que establece el delito de cohecho, con sanciones para las personas morales que participen en estas conductas. Esta disposición fue perfeccionada en 2005 para expresarse en términos de la propia Convención de la OCDE. Asimismo, en materia de responsabilidades de los servidores públicos se menciona la reforma de 2002 para “proveer de las herramientas legales necesarias para garantizar una eficiente aplicación de la ley,” por parte de las autoridades de procuración de justicia y sanción administrativa. En sentido similar, se señalan las atribuciones de las autoridades judiciales para acceder a la información en poder de instituciones financieras, en el caso de la investigación y sanción de delitos de cohecho.

Se citan, por último, las reformas al marco jurídico sobre contrataciones públicas, en los años 2009 y 2010, a favor de la “clarificación de los procedimientos;” incluyendo: un modelo de contrato, para limitar desvíos en este rubro; la obligación de definir objetivos en la contratación, junto con el uso de estudios de mercado para el diseño del proceso de contrataciones; el combate a la sobrerregulación; la regulación de las compras consolidadas del sector público; la licitación bajo la modalidad de ofertas subsecuentes de descuento y la subasta electrónica; las bases mínimas para el *Registro Nacional de Proveedores* y la “regulación holística de la figura del Testigo Social, para contribuir al fortalecimiento de la transparencia, la imparcialidad y la legalidad de los procedimientos de contrataciones públicas.”²²

21 Esto, de acuerdo con el PIB de casa país, calculado por el Banco Mundial para 2011. World Bank, julio de 2011, “World Development Indicators Database.” Documento electrónico disponible en: http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP_PPP.pdf y consultado en octubre de 2012.

22 OECD Working Group on Bribery, marzo de 2001, “Steps taken by State par-

Por lo que hace al caso chileno, se identifica como regulación clave la Ley 20,341 de 2009 que se refiere al cohecho internacional y las sanciones relativas. Esta Ley reajusta la primera normatividad sobre el tema, expedida desde 2002. En particular, agrega los tres verbos de la conducta prevista en la Convención: ofrecer, prometer y dar; así como la consideración de beneficios no pecuniarios como consecuencia del hecho ilícito. De igual forma, se apunta la reforma en el año 2009 sobre las atribuciones de los tribunales nacionales para actuar, en casos de cohecho activo transnacional, contra nacionales chilenos o extranjeros que tienen su residencia habitual en Chile.

En la Argentina, el Grupo de Trabajo ha detectado únicamente la existencia de la Ley 25,188 sobre “Ética de la Función Pública,” que introduce el delito de cohecho como parte del Código Penal, en los términos de la *Convención Interamericana contra la Corrupción*. Mientras que para el Brasil, únicamente se ha mencionado el Código Penal, reformado por Ley 9,613 en 1998, donde se tipifica el delito de lavado de dinero. En el año 2010, la Presidencia de la República presentó ante el Congreso brasileño una iniciativa de ley para sancionar la responsabilidad de las personas morales por actos de corrupción cometidos contra la administración pública (nacional y extranjera). El proyecto se dirigía a suprimir consecutivamente diferentes actos de corrupción realizados por las empresas en el Brasil (y de sus empresas nacionales en el extranjero) mediante mecanismos de responsabilidad civil y administrativa, junto con un mecanismo uniforme que alcanzara todo el país (ante la problemática del sistema federal del país); Sin embargo, aún no se concluye el trámite legislativo de esta propuesta.

Como resulta evidente de lo anterior, los resultados del Grupo de Trabajo de la Convención Anti-Cohecho de la OCDE se han orientado a señalar, sobre todo, los diferentes hechos normativos en los signatarios de este instrumento internacional para proveer de mecanismos jurídicos que

ties to implement and enforce the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions.” Documento electrónico disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/59/21/46881297.pdf> y consultado el 30 de mayo de 2011.

permitan identificar y sancionar el delito de cohecho trasnacional. Llama la atención, sin embargo, que pocos países como México hayan dirigido otros esfuerzos hacia áreas específicas como las contrataciones públicas y las responsabilidades de los servidores públicos. Cabe anotar, finalmente, que todas las acciones se centran en el combate a la corrupción en el sector público, sin que destaquen prácticas de autorregulación o iniciativas concertadas entre distintos actores (como en el caso europeo).

Desde luego que la convención de la OCDE no es la única vigente en Latinoamérica. A este respecto, es conveniente reflexionar sobre los resultados obtenidos por la *Convención Interamericana contra la Corrupción*, dada en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA). Los avances se han hecho visibles, en este caso, mediante el *Mecanismo de Seguimiento de la Convención* (MESICIC). Este mecanismo, ya en tres rondas, ha examinado el cumplimiento de los Estados partes a la Convención (34 signatarios o adherentes, de 35 países de la OEA, a excepción de Cuba) sobre los compromisos adquiridos, mediante el análisis de algunas de sus secciones en cada ocasión:

TABLA 1. MECANISMO DE SEGUIMIENTO DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN (MESICIC)
Artículos de la convención analizados en cada ronda

Primer ronda (enero de 2002 a marzo de 2006)	Segunda ronda (abril de 2006 a diciembre de 2008)	Tercera ronda (a partir de enero de 2009)
<p>» Artículo III (medidas preventivas) en lo atinente a los párrafos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Normas para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. 2. Mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de las normas de conducta. 4. Sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas. 9. Organos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas. 11. Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción. <p>» Artículo XIV. Asistencia recíproca, entre Estados y la realización de otros actos necesarios para facilitar la investigación o juzgamiento de actos de corrupción.</p> <p>Asimismo, cooperación técnica mutua sobre las formas y métodos más efectivos para prevenir, detectar, investigar y sancionar los actos de corrupción.</p>	<p>» Artículo III (medidas preventivas), en lo atinente a los párrafos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. Sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado. 8. Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno. <p>» Artículo VI. Actos de corrupción:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas; b. El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas; c. La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero; d. El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes proveenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; y e. La participación como autor, co-autor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo. 	<p>Selección de alguno de los siguientes temas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Negación o impedimento de beneficios fiscales por pagos hechos en violación de la legislación contra la corrupción (deducibilidad fiscal de pagos de facilitación, por ejemplo). Artículo III, párrafo 7. 2. Prevención del soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros (registros contables exactos para las sociedades mercantiles, por ejemplo). Artículo III, párrafo 10. 3. Soborno transnacional, conforme al artículo VIII de la Convención. 4. Enriquecimiento ilícito, conforme al artículo IX de la Convención. 5. Notificación a la OEA de la tipificación de soborno transnacional y el enriquecimiento ilícito, conforme al artículo X de la Convención. 6. Extradición, en los términos del artículo XII de la Convención.

El resumen presentado en la Tabla 1 no sólo muestra las materias en las que los Estados americanos reportan los mayores avances en el “combate a la corrupción;” sino que es también una muy buena síntesis de los temas prioritarios reflejados en el texto de la Convención para la región como lo son: la tipificación de conductas como el cohecho, en términos de este instrumento internacional; las medidas preventivas de control sobre el servicio público (contratación, declaraciones patrimoniales, entre otros); la asistencia interestatal sobre temas penales, incluida la extradición; las contrataciones públicas y el tema de la participación ciudadana anticorrupción, como rubros destacados.

Al finalizar cada ronda, el MESICIC produce un “Informe Hemisférico” sobre la situación de la corrupción entre los Estados miembros. De un examen a estos informes, se concluye nuevamente la recurrencia temática en torno a las prioridades de la región, anteriormente señaladas; sin embargo, sobre estos informes se abreva a continuación para rescatar algunas de las conclusiones generales más relevantes de estos ejercicios:

1) Primera ronda del MESICIC

De acuerdo con el Grupo de Trabajo, los Estados presentaron grados diferenciados de avance con incrementos notables en cambios normativos visibles desde la adopción de la Convención en 1996, con un incremento aún mayor a partir de la fecha en la que fue puesto en marcha su Mecanismo de Seguimiento, en el año 2002. La principal recomendación, para todas las Partes, se refirió a:

“- Promover ante las autoridades estatales y municipales los mecanismos de cooperación, a fin de obtener o ampliar la información sobre los temas correspondientes a la Convención en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones y de prestar asistencia técnica para la efectiva implementación de la misma.”

Es decir, se observó en general una clara deficiencia en las instancias

subnacionales sobre el conocimiento y puesta en marcha de la Convención. Por lo tanto, se formularon diferentes recomendaciones al respecto de los elementos estudiados en esta ronda. Para comenzar, en cuanto a la adopción y vigencia de normas para el adecuado comportamiento de los servidores públicos, se sugirió establecer medidas para la expedición y vigencia de “códigos de ética” o de “conducta” en la función pública y perfeccionar los métodos de identificación y control de conflictos de intereses en el ejercicio cotidiano de estas tareas. Mientras que, en cuanto a la denuncia de actos de corrupción, se recomendó postular la obligación de notificación a las autoridades, tanto de índole penal como administrativa. Asimismo, se previeron mejoras para facilitar los mecanismos de denuncia y, sobre todo, para la protección de los denunciantes frente a las amenazas o represalias de las que sean objeto como consecuencia del cumplimiento de este deber.

Por lo que hace a los sistemas de información patrimonial de los servidores públicos se detectó la necesidad de establecer quiénes están obligados a rendir esta clase de informes, el contenido mínimo de la declaración, la verificación del cumplimiento de esta obligación y de los contenidos de las declaraciones, así como regulaciones sobre su publicidad. Se insistió en que los Estados parte deben tipificar el delito de enriquecimiento ilícito, junto con las instancias de vigilancia y sanción que correspondan. En este sentido, se enfatizó de manera general sobre la importancia de fortalecer los órganos de control superiores en todos los Estados parte.

En el análisis de los mecanismos de participación ciudadana, el MESICIC identificó cuatro clases: de acceso a la información, de consulta, de estímulos a la participación ciudadana y de seguimiento a la gestión pública. Con respecto a la primera clase, se observó la necesidad de “[e]stablecer un sistema de libertad de acceso a la información pública que esté en poder o bajo el control de las instituciones públicas.” Asimismo, se pidió “[a]doptar medidas para garantizar el ejercicio del derecho a la información pública, de tal manera que el acceso a la misma no pueda ser denegado por causales distintas a las que expresamente determina la ley o con base en criterios diferentes a los que en ella se establezcan.” Se sugirieron también provisiones con respecto a los mecanismos para

el trámite de solicitudes de información, junto con respectivos recursos contra decisiones negativas; así como para la adecuada difusión de la información pública por canales masivos.

En cuanto a los mecanismos de consulta, se previó como necesaria su institucionalización, con el fin de que la sociedad civil genere opiniones y propuestas “a efectos de prevenir, detectar, investigar y castigar la corrupción.” En específico, fortalecer los ejercicios en relación con la gestión administrativa, el diseño de políticas públicas y la elaboración de proyectos de leyes, decretos o resoluciones en el ámbito del Poder Ejecutivo, en el ámbito nacional y subnacional. También se pidió evaluar la eficacia de estos mecanismos, respecto de su validez y alcances reales (como en los casos del referendo o el plebiscito).

El Grupo de Trabajo también destacó la importancia de establecer medidas que fortalezcan la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la gestión pública, especialmente en los esfuerzos para prevenir la corrupción y promover el conocimiento y utilización de los mecanismos de participación establecidos. Asimismo, se señaló la necesidad de evaluar dichos mecanismos, “como instrumentos para prevenir la corrupción y, como resultado de la evaluación, considerar la adopción de medidas para promover, facilitar y consolidar o asegurar la efectividad de los mismos con tal fin.” Esto, respecto de los mecanismos de estímulos a la participación ciudadana. Mientras que, en relación con los mecanismos de seguimiento de la gestión pública, por último, se promovió que los gobiernos permitan, faciliten o asistan a las organizaciones de la sociedad civil “en el desarrollo de actividades para el seguimiento de su actuación pública.” Para esto se solicitó que las autoridades “diseñ[en] y pon[gan] en funcionamiento programas para difundir los mecanismos de participación en el seguimiento de la gestión pública y capacit[en] y facilit[en] las herramientas necesarias a la sociedad civil (...) para la utilización adecuada de tales mecanismos.”

Como se observa, las recomendaciones enfatizan asimismo los temas prioritarios para la región, especialmente en cuanto al fortalecimiento de la respuesta de los gobiernos frente a los problemas más apremiantes en el combate a la corrupción, como el fortalecimiento de la

ética del servicio público y su redondeo en un sistema de denuncias y sanciones capaz de disuadir las conductas ilícitas. Por otra parte, desde esta primera ronda también se hace énfasis directo en la necesidad de articular de mejor manera los mecanismos de participación de la ciudadanía en el combate a la corrupción. En realidad, la falta de atención de los Estados a muchos de los compromisos suscritos bajo la Convención se presentó como una gran ventana de oportunidad para que, mediante los trabajos del MESICIC, se orientaran los temas principales de la agenda regional en la cuestión anticorrupción. Estos esfuerzos se complementaron en las sucesivas rondas del Mecanismo, que igualmente dieron seguimiento a las observaciones formuladas con anterioridad.

2) Segunda ronda del MESICIC

El Informe Hemisférico emitido en esta ocasión insistió en la necesidad de promover la Convención y sus herramientas, así como sus formas de funcionamiento hacia los órdenes de gobierno subnacionales. En cuanto a los temas específicos de análisis de la ronda, se hizo énfasis en la labor pendiente de divulgar las formas de acceso al servicio público, incluyendo un marco jurídico idóneo y con precisión suficiente, de libre acceso para cualquier persona. Asimismo, se sugirió restringir la contratación de servicios por vías distintas a la ordinaria — como en la de consultorías o asesorías —; privilegiando la asignación de cargos públicos en sistemas integrados sobre el mérito de los participantes, frente al nepotismo y otras asignaciones impropias. También se recomendó establecer autoridades para la regulación y administración de esta clase de sistemas de incorporación al servicio público, junto con la eventual creación de carreras administrativas para asegurar la permanencia de los funcionarios con mérito acreditado.

En materia de contrataciones públicas se exhortó a los Estados parte ordenar tales procedimientos con base en criterios claros y uniformes para la selección objetiva de contratistas “guiándose para esto por los principios de publicidad, equidad y eficiencia previstos en la Conven-

ción.” Asimismo, se sugirió armonizar los sistemas existentes, independientemente de la necesaria especialización de algunos de ellos, mediante el establecimiento de autoridades reguladoras. También se priorizó la adopción de las licitaciones públicas como método preferente para las contrataciones, siendo planificadas con suficiente tiempo y de manera transparente.

De igual forma, destacan, entre otros señalamientos, la necesidad de contar con un registro de contratistas que permita identificar a quienes han sido sancionados; así como emplear otras herramientas informáticas para asegurar el desarrollo adecuado de los procedimientos y su publicidad. Por último, se recomendó fortalecer la evaluación y control de las contrataciones; y como consecuencia, la vigilancia especial de la ejecución de la obra pública. Esto, mediante “el ejercicio de labores de interventoría o supervisión directa de la ejecución del contrato por parte de la entidad contratante o de quien esta designe” o bien vía las “veedurías cívicas o actividades de control ciudadano” como parte de un ejercicio más amplio de rendición de cuentas.

También se examinaron los avances en materia de protección a los denunciantes, a lo que el MESICIC apuntó la necesidad avanzar en este sentido, de manera contundente. En particular se hizo mención de fórmulas como la denuncia anónima y la denuncia con protección de identidad “que garanticen la seguridad personal y la confidencialidad de identidad” de aquellos “que de buena fe denuncien actos de corrupción,” así como de testigos, en su caso. En cuanto a los actos de corrupción previstos de manera expresa en la *Convención Interamericana contra la Corrupción*, se recomendó a los Estados partes ajustar, en la medida de lo posible, la terminología y contenidos de la legislación doméstica para que correspondiera de manera precisa con los textos propuestos por el ordenamiento internacional.

Como se observa, la segunda ronda del MESICIC nuevamente enfatiza la necesidad de controlar adecuadamente la función pública, sea en su elemento humano (contrataciones de personal) o bien en el importante tema de las contrataciones públicas. También refiere otra vez a la participación de la ciudadanía en este último tema, o bien, median-

te la denuncia. A esto, propone nuevas opciones para hacer posible la efectiva sanción de responsables mediante la protección adecuada de los denunciantes. En general, entonces, se siguen perfilando las mismas inquietudes y aproximaciones sobre el tema, de manera que se puede afirmar una tendencia regional al respecto (junto con lo observado del seguimiento a la Convención Anti-Cohecho de la OCDE, asimismo).

A la fecha de realización de este trabajo, el Grupo de Expertos del MESICIC no ha emitido el documento de evaluación general correspondiente a la tercera ronda de análisis. Sus resultados serán, sin duda, importantes pero quizás menos contundentes debido a la pulverización de los temas de estudio, que fueron seleccionados conforme a cada caso de estudio (véase en la Tabla 1 la propuesta del MESICIC para examinar sólo uno o varios de los temas enlistados en la metodología de aplicación del Mecanismo, para esta última ronda). A pesar de este fenómeno, anticipamos que las recomendaciones seguirán en el mismo sentido, sobre los temas prioritarios apuntados desde la formulación misma de este instrumento internacional.

Por ahora, con base en lo anterior, baste apuntar que se ha podido percibir que un gran número de medidas concretas adoptadas por el gobierno federal en México durante los últimos años corresponde en buena medida a las recomendaciones prioritarias señaladas por el MESICIC; sea que esto haya sido de manera preliminar —sirviendo como modelo para otros países— o como consecuencia del ejercicio de seguimiento. Esto se podrá verificar en su momento con el examen que hacemos del lineamiento de la política pública anticorrupción del gobierno federal en nuestro país. En este sentido, y en atención a los rubros mencionados, por ejemplo, las recomendaciones hacen alusión a grandes sistemas de reciente creación que gozan de gran prestigio como modificaciones favorables a la democracia en nuestro país (y en otros de la región): el servicio público de carrera, la transparencia y control electrónico de las contrataciones públicas y los mecanismos de acceso a la información pública gubernamental, entre otros. Por lo demás, esquemas como el de acceso a la información, sobre los principios enarbolados en aquél y otros instrumentos internacionales depositados en la OEA, han adquiri-

do relevancia a nivel internacional como ejemplos a seguir en torno a la máxima publicidad y accesibilidad en la obtención de datos públicos.²³

Más allá de lo anterior señalado, merece la pena examinar los avances reportados en América Latina, en su conjunto, como consecuencia de la aplicación del marco regulatorio internacional. Destaca entonces que la mayoría de los avances y recomendaciones se ciñen al fortalecimiento de la función pública, en algunas tareas preventivas pero, sobre todo, en la creación de esquemas legales domésticos que permitan efectivamente tramitar la denuncia, investigación y sanción de conductas corruptas en la región. No se pretende aquí examinar si acaso estas recomendaciones se han cumplido o, si las medidas adoptadas han cumplido con su cometido; sin embargo, sí es deseable hacer notar el importante contraste de la visión del “combate a la corrupción” en Latinoamérica frente a la experiencia en el continente europeo o africano, antes referidos de forma sucinta.

Domina en esta región la caracterización hecha por Guillermo R. Aureano y Graciela Ducatenzeiler, en cuanto a que “[l]a corrupción entendida como ‘abuso de autoridad con fines privados’ es hoy, sin lugar a dudas, la definición que prefieren las instituciones multilaterales (...),”²⁴ particularmente para América Latina. Del mismo modo, a pesar de este panorama general de combate a la corrupción, mediante la creación de instituciones que hagan posible la responsabilidad y sanciones de los personajes involucrados en las conductas desviadas, se observa también una importante presencia de categorías como el acceso a la información pública gubernamental, el fortalecimiento de los esquemas de contrataciones públicas y, de manera especial, la participación ciudadana en el combate a la corrupción (establecida por el artículo III, párrafo 11 de la *Convención Interamericana contra la Corrupción*).

23 Véase, por ejemplo, el análisis realizado por:

Marcia Grimes, “Multilevel Mobilization: Civil Society to Promote Access to Information in Central America,” documento de trabajo presentado en el taller *Civil Society Organizations Fighting Corruption: Theory and Practice* en julio de 2012, en la Universidad de Surrey, Reino Unido.

24 Guillermo R. Aureano y Graciela Ducatenzeiler “Corrupción y democracia: consideraciones a partir del caso Argentino,” en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 64, no. 1, enero-marzo de 2002, p. 76.

De ahí, entonces, que este estudio atienda sí a la particular conformación de la “lucha contra la corrupción” en nuestra región y, en particular, en México, sin por ello obviar el hecho del desarrollo de otras facetas que incluyen el fortalecimiento de la gestión pública (en sus procesos y sus recursos humanos), así como el inquietante componente de la participación ciudadana (emulando así el ejercicio de clasificación de las acciones realizadas, como el elaborado por I. Carr y O. Outhwaite para el caso europeo). Por tal razón, en las siguientes líneas, entonces, se concluye la elaboración de este marco teórico genérico para nuestra investigación, mediante un análisis sucinto del tema de la participación ciudadana, y el papel que ésta juega en esta. Esto, como contexto previo al tema concreto de este estudio: cinco “modelos de incidencia” en el combate a la corrupción, según la experiencia mexicana.

Para cerrar esta sección, empero, nos referiremos a un útil cuadro confeccionado por Kimberly Ann Elliott, que permite recordar (a pesar del desarrollo diferenciado en prioridades, metas y procedimientos del “combate a la corrupción” a nivel global) cuáles son algunas de las conductas principales que se condenan, casi de manera unánime, entre los países de occidentales o bien, altamente influenciados por éstos:

TABLA 2. OPORTUNIDADES PARA Y CONSECUENCIAS DE LA CORRUPCIÓN ¹

OPORTUNIDADES PARA LA CORRUPCIÓN	CONSECUENCIAS DE LA CORRUPCIÓN
Disputas por beneficios gubernamentales	Ineficiencias
Contrataciones públicas: desde bienes ordinarios/rutinarios hasta proyectos de infraestructura	Inadecuada asignación de recursos públicos hacia contratistas poco eficientes
Compras de las empresas de propiedad estatal	Distorsiones en la asignación de fondos gubernamentales
Venta de empresas de propiedad estatal	Distorsiones en la asignación de empresas privatizadas
Acceso a bienes controlados por el sector público, crédito, licencias para el comercio exterior, permisos para actividades económicas	Infraestructura de pobre calidad o inadecuada
Acceso a subsidios o servicios públicos	Suministro deficiente de bienes públicos como aire o agua limpios
Pago para evitar costos	Incentivos para la creación de nueva regulación o tardanza en los servicios para favorecer el soborno.
Regulación excesiva	Pérdida del ahorro nacional y baja inversión por el costo de sobornos
Impuestos	Inequidad
Persecución de actividades ilícitas	Redistribución de activos públicos a personas corruptas
Tardanza en la respuesta	Redistribución de recursos de los relativamente más pobres a los relativamente más ricos en función de las relaciones de los segundos con servidores públicos
Acceso al servicio público	Quiebre de la legitimidad política

¹ Traducción libre del mismo material presentado en: Kimberly Ann Elliott, "Corruption as an International Policy Problem: Overview and Recommendations," en Kimberly Ann Elliot (ed.) *Corruption and the Global Economy*, Institute for International Economics, Estados Unidos de América: 1997.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El derecho a la participación

Nancy Thede explica que la calidad de las democracias está dada por el equilibrio de las fuerzas en su interior, partiendo del reconocimiento de derechos básicos, fundamentales o connaturales a las personas; es decir, derechos humanos.²⁵ Esta base estructura, ordena y confiere sentido a la unidad de una comunidad política. Destaca N. Thede, en consecuencia, dos variables de este fenómeno, en relación con el individuo: primero, su carácter como titular de derechos (ciudadanía) y, segundo, el ejercicio de los mismos (construcción de ciudadanía) como resultado de lo primero. Por lo que, partiendo de esta idea, en relación al tema de estudio, es importante resaltar un derecho fundamental considerado como prioritario en el ejercicio de la ciudadanía, previsto en el artículo 25 del *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos*:

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) *Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;*
- b) *Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;*

25 Nancy Thede “Derechos humanos, nuevas democracias y rendición de cuentas: logros y desafíos” en Ernesto Isunza y Alberto Olvera (coordinadores). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. CIESAS. México: 2006.

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.²⁶

Este “derecho a la participación,” de acuerdo con el Derecho Internacional Público cuenta con tres manifestaciones: 1) la participación directa en la conducción de los asuntos públicos; 2) el derecho de votar y ser votado y 3) el acceso en condiciones de igualdad a la función pública. A mayor abundamiento, el párrafo 1 del artículo 23 de la *Convención Americana de los Derechos Humanos* refiere:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) *de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;*

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.²⁷

Así, como se mencionó con anterioridad, las diferentes recomendaciones que se han emitido en el marco del MESICIC como parte de la evaluación del cumplimiento por los Estados, parte de las medidas contra la corrupción configuran una referencia directa a la vigencia de los derechos humanos de los habitantes de la región. Particularmente, destaca el empuje que se ha sugerido a la participación directa en la conducción de asuntos públicos (mediante la promoción de mecanismos de participación ciudadana) y el acceso en igualdad de circunstancias al servicio público.

26 Instrumento multilateral de derechos humanos dado en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), adoptado el 16 de diciembre de 1966 y ratificado por nuestro país el 23 de marzo de 1981.

27 También conocida como el *Pacto de San José de Costa Rica*, pues fue adoptada en esa ciudad el 22 de noviembre de 1969. México se adhirió al Pacto el 2 de marzo 1981 y es derecho nacional vigente desde el 24 de marzo del mismo año.

Esto permite anticipar dos conclusiones: primero, que el combate a la corrupción también puede (y debe) comprenderse como una problemática sobre la vigencia de los derechos humanos y, segundo, que el derecho a la participación es uno de los más relevantes en este caso, tanto en su definición normativa como en su práctica en los últimos años. Esto, retomando a Nancy Thede, se postula al mismo tiempo como una fórmula favorable al equilibrio de fuerzas que confiere calidad a un arreglo político democrático como forma de gobierno.

Participación + ciudadanía

Más allá de estas primeras constataciones generales sobre el papel útil de la participación ciudadana en los Estados democráticos, se debe apuntar que el derecho a la participación surge como un importante articulador de otros derechos humanos concretos, también en su ejercicio cotidiano. Esto permite elaborar sobre la idea de *ciudadanía*, en una forma más extensa que, de acuerdo con Ángel Sermeño, se compone de tres elementos:

- 1) La adquisición, adjudicación o posesión de un conjunto de derechos y deberes por parte del sujeto titular de los mismos;
- 2) La pertenencia a una comunidad política determinada (normalmente, el Estado-nación)
- 3) La oportunidad y capacidad de participación en la definición de la vida pública (política, social y cultural) de la comunidad de adscripción a la que se pertenece.²⁸

Desde luego, la noción de ciudadanía viene atada así a la idea de la participación; pero, también con la posesión de un conjunto de deberes y derechos que *habilitan* al ciudadano para el ejercicio de esta facul-

²⁸ Ángel Sermeño “Ciudadanía y teoría democrática,” en *Metapolítica*, número 33, volumen 8, enero-febrero de 2004.

tad de “definir la vida pública.” Vista de esta manera, la participación entonces implica, por lo menos, el ejercicio de los siguientes derechos cuatro fundamentales:

- 1) Derechos a la igualdad. El artículo 1º Constitucional establece la vigencia universal de los derechos humanos a quienes se encuentran en los Estados Unidos Mexicanos, junto con las prohibiciones a la discriminación en su último párrafo. Asimismo, el artículo 4º Constitucional señala la determinación sobre la igualdad entre varones y mujeres, la cual se extiende, naturalmente, al ámbito de la participación. Por último, los artículos 12º y 13º de la Carta Magna se refieren a la igualdad estatutaria de las personas; es decir, al hecho de que la ley no puede crear condiciones jurídicas de exclusión que prejuzguen un tratamiento diferenciado. Así, conforme a estos artículos, queda claro que *cualquier* persona (sin importar su raza, sexo o condición social) puede involucrarse libremente en la toma de decisiones de los asuntos públicos.
- 2) Libertad de expresión. Como refiere Miguel Carbonell,²⁹ la libertad de expresión, contenida en el artículo 5º Constitucional, es un componente de la más amplia libertad de pensamiento. La diversidad de opiniones justifica la existencia de la participación ciudadana como el marco para la deliberación entre razonamientos y pensares diversos, guiado hacia la toma de decisiones conjuntas y el enriquecimiento del actuar público. Por tanto, cualquier restricción ilícita a esta libertad no atenta solamente contra la potestad personal de expresar ideas; sino que, respecto de la participación, significa también cerrar la posibilidad a la generación de alternativas de incidencia, colaboración y cooperación entre sociedad y gobierno. El mismo comentario es aplicable al contenido del artículo 7º Constitucional, en relación con la libertad de imprenta.

29 Miguel Carbonell y Sánchez. *Los derechos fundamentales en México*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México: 2004.

- 3) Libertad de asociación. Este derecho es otro de los elementos torales de la participación ciudadana; ya que la organización y articulación de los ciudadanos es un medio indispensable para incrementar la posibilidad de incidencia de la sociedad civil en las políticas públicas. Asimismo, los diferentes mecanismos y vías formales de participación tienden a reconocer más a las colectividades como sujetos del derecho a la intervención, con el propósito de lograr la equidad y representatividad al interior de tales instancias participativas, en privilegio del interés público o colectivo, sobre el particular o individual.
- 4) Derechos a la seguridad personal. Los artículos 15 al 22 Constitucionales establecen las normas mínimas para garantizar la seguridad personal de los ciudadanos, por lo que hace a su integridad física y, sobre todo, a la libertad individual. En referencia a la participación ciudadana, la garantía constante y real de estos elementos viene a ser una precondition indispensable que da pie a una participación abierta y decidida, sin temor a represalias de fuente ilícita.

Así, la construcción del concepto de “participación ciudadana,” a partir de los componentes descritos anteriormente, puede, por tanto, realizarse de la siguiente forma:

- *Participación*. Es la facultad de un individuo, perteneciente a una comunidad política, de intervenir en la toma de decisiones sobre la conducción de los asuntos públicos, como derecho fundamental y connatural a la persona.
- *Ciudadanía*. Consiste en la titularidad de derechos, como consecuencia de la pertenencia a una comunidad política y su ejercicio en torno a la facultad de intervenir en la definición de la vida pública.

De primera mano se advierte, entonces, que existen dimensiones contrapuestas entre tales dos conceptos, como si se reforzaran mutuamente:

ambos surgen como consecuencia de la pertenencia a una comunidad política y se desarrollan en relación con la toma de decisiones (y la intervención) sobre los asuntos públicos. En este sentido, el constructo resultante implica que la *participación ciudadana* se puede entender como “el ejercicio de los derechos de un miembro de una comunidad política, con el propósito de intervenir (directamente) en la conducción de los asuntos públicos.”

Ahora bien, como se ha mencionado respecto de “corrupción,” “participación ciudadana” es otra de esas categorías que van y vienen en el diálogo social de todos los días y poco a poco vacía su contenido, de manera que cualquier acto de manifestación sobre temas políticos llega a calificar como un ejercicio “auténtico” de participación ciudadana. Esto, sin reflexionar, empero, sobre las finalidades y propósitos que orientan este ejercicio de derechos hacia la determinación de la forma y contenidos de los asuntos públicos.

Por tanto, merece la pena afinar el concepto de “participación ciudadana” con aportaciones teóricas como las de Alicia Ziccardi, quien distingue otros tipos de participación con base en los fines y formas que orientan estos ejercicios, a saber: ³⁰

- *Participación social*. Se refiere a un ejercicio orientado por una cuestión básicamente moral o convicción política, sin que se tenga consciencia plena de la titularidad y el ejercicio de derechos como la base para la acción. De manera tangencial e imprevista puede incidir en la forma que toman los asuntos públicos.³¹

30 Alicia Ziccardi “Claves para el análisis de la participación ciudadana y las políticas sociales en el espacio local” en Alicia Ziccardi (coordinadora). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. Instituto de Investigaciones Sociales y Miguel Angel Porrúa, México: 2003.

31 Cabe retomar que, tradicionalmente, la normatividad mexicana ha utilizado este término para referir equivocadamente fenómenos de participación ciudadana. Por ejemplo, en la *Ley General de Desarrollo Social* el artículo 3º, fracción V establece como concepto:

“V. Participación social. Derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social.”

- *Participación comunitaria.* Son acciones dirigidas a la atención de necesidades inmediatas del grupo social más cercano al individuo, después de su familia (el barrio o la localidad), cuya articulación está motivada en el logro de la satisfacción de dichas carencias.
- *Participación política en estricto sentido.* Se refiere a la posibilidad de “votar y ser votado”, como componente del “derecho a la participación” en sentido amplio, como aparece en los convenios internacionales de derechos humanos, relacionado directamente con los procesos electorales en los sistemas democráticos.

Esto lleva a la consideración particular de que la participación ciudadana “hace referencia a las formas de inclusión de la ciudadanía en procesos decisorios, incorporando sus intereses particulares (no individuales) respecto de determinadas temáticas.”³² La participación ciudadana, entendida de esta manera, viene a ser un ejercicio deliberado de los derechos del ciudadano para incorporar intereses particulares y no individuales en toda clase de asuntos de interés público, siendo esto su principal rasgo distintivo. Esta voluntad de intervención, de motivación precisa, es, por tanto, lo que se identifica claramente como el “propósito de incidencia” que conlleva la participación ciudadana.

Como bien apunta Mauricio Merino, desde luego que la participación ciudadana se desarrolla en el marco de un arreglo concreto de políticas democráticas (que dotan, por ejemplo, de derechos fundamentales al ciudadano), junto con esa voluntad concreta de participar.³³ El esquema institucional de este arreglo de políticas democráticas, en consecuencia, puede ser más o menos sofisticado, en cada caso. La variedad

Esta definición corresponde plenamente con una de “participación ciudadana,” pues refiere directamente la intervención con el propósito de impactar en el proceso de políticas públicas en materia de desarrollo social. En el trabajo de campo de esta investigación se detectó, como consecuencia, que muchos servidores públicos aún se refieren a la participación ciudadana como “participación social” en relación con este marco normativo aún vigente.

32 *Íbidem.*

33 Véase Mauricio Merino. *La participación ciudadana en la democracia.* Instituto Federal Electoral. México: 2001.

de espacios que se construyan en un sistema democrático “que permitan a los *ciudadanos comunes* deliberar sobre temas relevantes para la política pública,” de acuerdo con Núria Font, constituyen la base operativa de una “democracia participativa”³⁴ en toda la extensión del concepto.

La construcción de mecanismos de participación ciudadana, o como se refieren en este texto “modelos de incidencia” para la ciudadanía, no implica una oposición a las formas de representación que, de hecho, forman parte también del derecho a la participación. Esta conclusión anómala ha surgido por la cita recurrente de un supuesto debate entre “democracias participativas” y “democracias representativas;” sin embargo, para Nuria Cunill no puede entenderse, hoy día, una democracia sin estas dos dimensiones, pues en la medida en que la democracia participativa “desarrolla relaciones de suma positiva” entre sociedad y gobierno complementa de forma natural y adecuada las fallas de la dimensión participativa.³⁵ Menciona N. Cunill, por ejemplo, que la democracia participativa permite solucionar profundas asimetrías conaturales a la representación, al ofrecer medios efectivos para la incidencia en la formación, ejecución y evaluación de políticas públicas.

En este contexto, la importancia de la existencia de instancias participativas radica en la incorporación de la voz ciudadana en los procesos de formación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Como se desprende, por ejemplo, de las normas de la *Convención Interamericana contra la Corrupción* resulta imprescindible que las políticas públicas anticorrupción contengan estos elementos para procurar un balance

34 Núria Font. *New Instruments of Citizen Participation*. Institut de Ciències Polítiques i Socials, Universitat Autònoma de Barcelona. España: 1998.

La autora también distingue con claridad en este punto las democracias plurales (que tienen o dicen tener la representación de una multiplicidad de actores) frente a las verdaderamente participativas, en las que el ejercicio de derechos es un valor intrínseco en la formación de la ciudadanía y el fortalecimiento de la democracia. Por el contrario, en las democracias plurales “la participación está articulada alrededor de grupos que no necesariamente canalizan las opiniones ciudadanas” y promueven intereses de élite. En este sentido, coincide completamente con A. Ziccardi en cuanto a la proposición de intereses particulares, no individuales, en el participación ciudadana.

35 Nuria Cunill, “Espacios públicos no estatales para mejorar la calidad de las políticas. Una visión sobre América Latina” en Ernesto Isunza y Alberto Olvera (coordinadores), *op. cit.*, 2006.

en los medios tradicionales de democracia representativa (sobre todo en tratándose de temas que implican el servicio público, por ejemplo), que retroalimenten efectivamente el actuar gubernamental. Lo cual no puede, ni mucho menos, ser omnímodo en un tema con tantas implicaciones en diferentes espacios de la vida pública de un Estado.

Ahora bien, la consideración anterior debe ser examinada con el debido detenimiento. Si bien parece una propuesta racional y plausible la necesaria convivencia entre participación ciudadana y combate a la corrupción, no queda muy claro los métodos y pasos específicos a seguir en esta empresa; es decir: ¿qué clase de participación ciudadana se requiere? ¿Cómo asegurar que se obtengan efectos favorables? ¿De qué manera se realizan arreglos que procuren la incidencia de la sociedad civil en tan relevante tema?

Cierto es que existe *una relación importante* entre participación ciudadana y combate a la corrupción, pero es necesario averiguar a mayor profundidad cómo se puede priorizar la incidencia en este sentido, mediante el adecuado diseño de modelos con este propósito. Ésta es una de las inquietudes principales que motivan esta investigación, por lo que resulta necesario hacer un análisis detallado de los modelos de incidencia. A esto, primeramente cerraremos el capítulo reflexionando sobre algunas características de los arreglos institucionales que hacen posible esta forma de ejercicio de derechos fundamentales para, posteriormente, seguir hacia la caracterización propiamente de tales modelos.

HERRAMIENTAS PARA EL ANÁLISIS DE MODELOS DE INCIDENCIA

Por principio de cuentas, conviene referir las aportaciones de las organizaciones multinacionales a la comprensión de los mecanismos de participación ciudadana. Como se recuerda, la OCDE ha tenido una importante participación en el combate a la corrupción a nivel global mediante la instrumentación de su Convención Anti-Cohecho. Asimismo,

mo, este organismo ha hecho un análisis práctico, al alcance de las instituciones públicas, sobre las formas de incorporación de la ciudadanía en procesos decisorios de la gestión pública. El *Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas*³⁶ es un documento sintético de referencia que explicita las características de tres modelos amplios de aproximación hacia la incidencia de la ciudadanía en el sector público, a saber:

- 1) Mecanismos de información. Son procesos desde el gobierno hacia sus ciudadanos, en dos modalidades: a) *información activa*, la producción y entrega periódica de información; y b) *información pasiva*, la atención de solicitudes de información por parte de la ciudadanía.
- 2) Mecanismos de consulta. Consiste en la retroalimentación que el gobierno solicita de la ciudadanía sobre algunos temas particulares de interés público.
- 3) Mecanismos de participación activa. Consiste en relaciones plenas de colaboración de los ciudadanos con su gobierno que implican, por ejemplo, un diálogo constante entre ciudadanos y autoridades, o bien, la construcción conjunta de opciones de política pública.

Como se observa, a excepción de los mecanismos de participación activa, que podrían implicar acciones más complejas, el esquema ofrecido por la OCDE se refiere sobre todo a la transmisión de información del gobierno a la ciudadanía (mecanismos de información) o viceversa (mecanismos de consulta). Ahora bien, los de la primera clase no pueden entenderse como modelos que promuevan directamente la incidencia, en razón de que la transparencia *habilita* a la participación (en atención al derecho fundamental de acceso a la información pública), pero no desencadena necesariamente la intervención de la ciudadanía en los

36 Es el título en español para: Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD). *Engaging Citizens in Policy Making: Information, Consultation and Public Participation*. OECD, París: 2001.

procesos deliberativos. En contraste, la participación en mecanismos de consulta sí puede considerarse dirigida hacia la incidencia, aunque restringida por los términos de la convocatoria gubernamental.

Si bien es cierto que la concepción de la OCDE sobre mecanismos de participación activa se refiere fundamentalmente a la creación de instancias para el diálogo (y esto no reportaría en todos los casos incidencia de manera directa para los participantes), la existencia de los mecanismos “de participación activa” sugiere dinámicas diferentes en donde sí se hace posible la intervención ciudadana con propósitos de incidencia. Esto, mediante la generación de espacios para el trabajo permanente y de forma corresponsable o colaborativa, al menos. En esto se apoya la conclusión de que la interacción plena entre actores es el requisito *sino qua non* para la existencia de posibilidades de incidencia en la participación ciudadana; por tanto, los mecanismos unidireccionales, como los de pura transparencia no se dirigen principalmente a cumplir con este propósito.

Es importante, en ese sentido, retomar también las conclusiones de la primera ronda de aplicación del MESICIC que identificó cuatro clases de modelos de incidencia: mecanismos de acceso a la información, de consulta, de estímulos a la participación ciudadana y de seguimiento a la gestión pública. Como se observa, las primeras dos categorías son coincidentes con las propuestas por la OCDE; mientras que las dos últimas se refieren a formas específicas que se han constatado en el medio latinoamericano para los ejercicios de participación, por lo que conviene, entonces, describirlas:

- 1) Mecanismos para estimular la participación en la gestión pública. Se refiere a esquemas desarrollados por los gobiernos para dar a conocer las formas de intervención ciudadana en la deliberación de asuntos públicos, incentivando a los individuos y organizaciones a hacer uso de éstas.
- 2) Mecanismos de seguimiento a la gestión pública. Son espacios donde la sociedad civil puede intervenir para dar a conocer la evolución de las acciones realizadas por algún ente gubernamental en concreto, siendo apoyada en el proceso por el propio agente público.

En relación con el primer tipo de mecanismos del MESICIC descrito es necesario comentar, asimismo, que la promoción o estímulo de la participación no es tanto un mecanismo de participación ciudadana, sino una función gubernamental que cumple con el objetivo de despertar entre la ciudadana la consciencia sobre esta opción para el ejercicio de derechos. En esto, es muy similar al alcance de incidencia que tienen los mecanismos de pura transparencia; por lo que es necesario complementarlos con espacios reales que favorezcan la intervención de la ciudadanía en la deliberación sobre la conducción de los asuntos públicos.

Por lo que hace a los mecanismos de seguimiento, éstos sí se postulan como espacios para la incidencia de la sociedad civil en la gestión pública; siempre y cuando se convenga, dentro del modo de operación de los mismos, la forma en que la voz de la ciudadanía pueda hacerse audible delante de la autoridad concernida y, en su caso, se puedan alcanzar acuerdos y compromisos comunes al respecto. De lo contrario, también se puede estar ante un mecanismo que, en los hechos, no garantice más que la transparencia sobre la operación de la gestión gubernamental.

Como herramienta adicional en el examen de los mecanismos de participación, aparece también la matriz de análisis ofrecida por el destacado académico Ernesto Isunza, quien redondea precisamente la idea de que la participación ocurre como una serie de interacciones entre sociedad y gobierno. Los puntos de contacto que hacen posible dichos intercambios los denomina *interfaces socioestatales*. El análisis de estas interfaces permite conocer el contenido y propósito de las interacciones; así como, de alguna manera, determinar también sus alcances e informar sobre las posibilidades reales de incidencia de un cierto mecanismo. De ahí que en esta investigación se utilice este esquema de conocimiento, que no se avoca a la clasificación global del mecanismo, sino que permite identificar una o varias interfaces en su interior, examinando a detalle cómo se producen los intercambios entre sociedad y gobierno en cada caso.

Así, mediante el concepto de “*interfaces socioestatales*” E. Isunza logra una clasificación comprehensiva de estas formas de relación entre sociedad y gobierno en el marco de la participación ciudadana. Estos

“espacios de participación, interpelación y control del poder,”³⁷ que en total hacen seis clases en la tipología, se agrupan en dos clases, de acuerdo a su función principal: interfaces informativas e interfaces políticas. En primer lugar, las interfaces informativas permiten el intercambio de datos entre gobierno y sociedad. Dependiendo del flujo de información, es posible encontrar interacciones de un actor a otro exclusivamente, o bien recíprocas, conforme al siguiente esquema:

TABLA 3.1 INTERFACES INFORMATIVAS, ESQUEMA ANALÍTICO DE ERNESTO ISUNZA

INTERFAZ INFORMATIVA	FLUJO DE LA INFORMACIÓN
Contribución	De la sociedad civil al gobierno
Transparencia	Del gobierno a la sociedad civil
Comunicación	Recíproco

En segundo lugar, existen también tres tipos de interfaces políticas, que son aquellas que permiten eficazmente al ciudadano involucrarse en la toma de decisiones en cualquier momento del ejercicio de la acción pública. Se distinguen estas interfaces en razón de que su ejercicio sujeta a uno u otro actor, o bien, sujeta a ambos a la realización de una conducta; es decir, los *vincula* según se refleja en esta tabla:

TABLA 3.2 INTERFACES POLÍTICAS, EN EL ESQUEMA ANALÍTICO DE ERNESTO ISUNZA

INTERFAZ POLÍTICA	VÍNCULO
Mandataria	La sociedad sujeta al gobierno
Transferencia	El gobierno sujeta a la sociedad
Cogestiva	Sujeción simultánea

37 Ernesto Isunza “Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas” en Ernesto Isunza y Alberto Olvera (coordinadores), *op. cit.*, 2006, p. 275.

Resulta imprescindible aclarar, conforme a la experiencia de nuestros análisis, que de ninguna manera puede interpretarse del esquema de E. Isunza que los mecanismos que privilegian las interfaces de comunicación son “menos valiosos” que los que contienen interfaces políticas. Por el contrario, como se verá en el siguiente capítulo, las interfaces atienden a diferentes propósitos y, por tanto, su adecuada articulación (entre interfaces informativas y políticas) prevé mayores y mejores efectos previsibles para cada mecanismo. Asimismo, conviene aclarar que las diferentes herramientas de análisis aquí referidas tienen utilidad práctica en la determinación de un “potencial de incidencia” a partir del diseño normativo de un cierto mecanismo. En esta razón, deben de utilizarse cuidadosamente a efecto de no juzgar (sin la constatación de la operación real de los modelos de incidencia) una determinada institución con calificativos grandilocuentes *a priori*.

En realidad, como mostraremos en el tercer capítulo, cada mecanismo revela una rica experiencia de incidencia y características muy relevantes favorables a la construcción de ciudadanía y fortalecimiento de la democracia. En todo caso, el análisis que se obtenga con las tres matrices anteriormente citadas, funge como una orientación comparativa sobre la importancia de elegir cierto tipo de modelo (del esquema OCDE o MESICIC) o determinadas *interfaces socioestatales* en el diseño de mecanismos de participación ciudadana, específicamente respecto del combate a la corrupción. Tomando, entonces, como base este apunte, junto con todos los conceptos apuntados a lo largo de este capítulo, se procede, sin más preámbulo al análisis de los cinco modelos de incidencia seleccionados para el caso mexicano.

EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO DURANTE EL ÚLTIMO SEXENIO

EL PROGRAMA NACIONAL DE RENDICIÓN DE CUENTAS, TRANSPARENCIA Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN

El contexto

El año 2008 parece ser uno de los más interesantes en nuestro país en cuanto a combate a la corrupción se refiere. Es el año de presentación y entrada en vigor del *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012* (PNRCTCC) junto con otras estrategias que, se verá, también impactan en este tema como el *Programa de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012* (PMG). Este conjunto de acciones pueden entenderse a la luz de diferentes diagnósticos que se hicieron con debida antelación, a partir de los postulados del *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* (PND), el cual mencionaba entre otros intereses, en su Eje I sobre “Estado de Derecho y Seguridad” que era:

“necesario impulsar la consolidación de una administración ética y eficaz, transparente y responsable, que sea transparente y rinda cuentas, que combata y castigue la arbitrariedad, la corrupción y la impunidad, que siga abriendo espacios a la participación ciudadana y amplíe los espacios de escrutinio social.”¹

1 Oficina de la Presidencia, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Presidencia de la República. Gobierno Federal. México: 2007.

Como se observa, desde el principal documento rector de la política pública del gobierno federal se anunciaba ya, en pocas líneas, de qué manera se articularía la “lucha contra la corrupción” en los años por venir: la existencia de una mejor administración pública supondría el combate genérico de conductas antijurídicas en el espacio público, auxiliado en todos los casos por la participación ciudadana. Sobraría apuntar que este perfil guarda una importante identidad con las tendencias y postulados previamente identificados, provenientes de las convenciones multilaterales contra la corrupción. En particular, destaca la adhesión a la concepción de la corrupción como el abuso del poder público, para la obtención de beneficios privados.

Como menciona el PNRCTCC en su “sentido más general, corrupción significa cambiar la naturaleza de una cosa [es decir, de la función pública] volviéndola degradada o mala.” Cabe atribuir a este enfoque de política pública, sin embargo, la novedosa articulación de todas las acciones en torno al logro de una “administración ética y eficaz, transparente y responsable;”² lo cual sin duda matizó las herramientas y acciones concretas que finalmente se desarrollaron en el período.

Respecto del origen de esta concepción, valga rescatar un interesante documento del mismo año 2008 denominado “Participación ciudadana ¿para qué? Hacia una política de participación ciudadana en el gobierno federal” editado por la propia Secretaría de la Función Pública (SFP), como cabeza de la entonces *Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción* (CITCC). Este texto viene a ser revelador y clave para entender los alcances de los modelos de incidencia que forman parte de nuestro objeto de estudio. Por principio de cuentas, se examina desde la perspectiva del servicio público qué se puede entender por sociedad, es decir “todo sujeto privado” frente a los entes que conforman el sector público. Asimismo, señala que para el acercamiento (entre sociedad y gobierno) se debe tomar en cuenta si los actores sociales se presentan en lo individual, de cuyo caso derivaría

2 Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012*, SFP, México: 2008 (a).

una acción pública de “atención ciudadana;” o en grupo (instituciones de educación superior, cámaras industriales y organizaciones de la sociedad civil), de donde derivarían, ahora sí, actividades propiamente de “participación ciudadana.”³

A esto, conviene retomar lo expresado por Felipe Hevia en el sentido que “[p]ara inhibir y combatir la corrupción [...] se han diseñado y desarrollado diversas acciones con resultados variables. Estas acciones se conocen en México con diferentes nombres: Contraloría Social, monitoreo ciudadano, blindaje electoral, auditoría social o *atención ciudadana* [...] todas apuntan al fortalecimiento de la rendición de cuentas o a la posibilidad de que los ciudadanos podamos exigir respuesta a los gobernantes.”⁴ Con base en este apunte de F. Hevia, por tanto, es posible sustentar el argumento en oposición al documento público citado: En efecto, lo que caracteriza a estas acciones (además de su anclaje programático en el PND, PNRCTCC o PMG) es su posibilidad de constituirse en auténticos modelos de incidencia, es decir, de auxiliar a la gestión pública en la “lucha contra la corrupción.”

Por tal razón, en este estudio no se distinguirá entre la intervención de la ciudadanía a título personal o como representante de un colectivo (como aparece en el párrafo anterior), sino que, en general, se caracterizará como participación ciudadana todo ejercicio de derechos ciudadanos con propósito de incidencia, según se señaló en el capítulo anterior. En ese sentido, se coincidimos con el señalamiento de F. Hevia de que todos los mecanismos en cita tienen en mismo propósito y merecen ser examinados en conjunto.⁵ Esto debido a que, además de los mecanis-

3 Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, *Participación ciudadana ¿para qué? Hacia una política de participación ciudadana en el gobierno federal*, Secretaría de la Función Pública, México: 2008 (b).

4 Felipe Hevia de la Jara, “Contraloría Social y protección de programas Sociales,” *Documento de Trabajo del Proyecto de Protección de Programas Sociales*, PNUD-CIESAS, México: 2007(a).

5 Ahora bien, la CITCC parece tener razón de ser en elementos de la realidad como el hecho de que un estudio diagnóstico reflejó, entre otros factores, que la mayor parte de las dependencias públicas habían suscrito “convenios de concertación” con actores del “sector privado” en la siguiente proporción: el 76.86% con instituciones de educación superior, el 61.57% con centros de investigación y el 55.14% con organizaciones de la sociedad civil de origen nacional. En este sentido, se afirma que existe un importante empuje de parte de los actores de la sociedad civil organizada,

mos claramente identificados por F. Hevia, en el estudio oficial al que se hace referencia también fue posible observar la existencia de otros modelos que abarcaban el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, si bien en su mayoría permitían “la participación ciudadana en el momento de la implementación de la gestión,”⁶ como los Consejos Consultivos, Testigos Social, Programas de Coinversión, consultas ciudadanas, mecanismos de transparencia, observatorios ciudadanos e incluso “procesos y subprocesos compartidos.”⁷ A esto, se reflejó como consecuencia un interés hacia la diversificación de los mecanismos y la posibilidad de que éstos incidieran en otros ámbitos de la gestión, especialmente en el diseño de políticas públicas y su evaluación.

En general, este estudio y el resto del contexto anteriormente citado, permite comprender el entusiasmo manifestado por algunos servidores públicos de la SFP quienes, al presentar el PNRCTCC enfatizaron que los mecanismos propuestos por éste “permite[n] levantar un puente de comunicación, un puente gracias al cual los ciudadanos podemos participar en el mejoramiento de los servicios y programas de gobierno” en su más amplio sentido. Así, a continuación se examina de qué consistió el contenido del Programa que, desde nuestra opinión, articula con precisión y amplitud la totalidad de los modelos de incidencia objeto de nuestro estudio.

Su contenido

El *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción* fue elaborado por la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administra-

frente a porcentajes de 20.15% de las dependencias firmando acuerdos con beneficiarios de los programas y 13.14% con ciudadanos en estricto sentido. Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, *op. cit.*, 2008 (b).

6 *Ibidem.*

7 *Ibidem.*

ción Pública Federal,⁸ con el objeto de “generar una cultura social de rendición de cuentas, combate a la corrupción y apego a la legalidad, a partir de la transformación de procesos del propio gobierno federal y de la redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad.”⁹ Por tal razón, como se mostrará a lo largo de los siguientes apartados, la mayor parte de las estrategias y líneas de acción del Programa se centran en fortalecer las relaciones de colaboración y cooperación entre gobierno y sociedad como ingredientes esenciales para el combate a la corrupción.

En términos muy amplios, el Programa consiste en una estrategia integral de observancia general para todas las dependencias y entidades de la APF¹⁰ donde “la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la cultura de legalidad son elementos entrelazados de una política pública renovada de combate a la corrupción, que tiene como finalidad el bienestar y la seguridad de la ciudadanía.”¹¹ Su creación obedece a atender la aspiración de los mexicanos de “contar con gobiernos y gobernantes que respondan con eficiencia y transparencia a sus demandas, que actúen con ética y responsabilidad social en su tarea de contribuir al impulso del desarrollo del país y del bienestar de todos los mexicanos,”¹² reflejada en el documento *Visión México 2030*.¹³

8 Actualmente se administra por la Unidad de Políticas de Transparencia, Rendición de Cuentas y Cooperación Internacional, de la propia SFP.

9 Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, *op. cit.*, 2008 (a).

10 Para un mayor orden, a lo largo del texto se hará referencia únicamente a la APF, entendiéndose por esta todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, sus órganos administrativos desconcentrados, la Procuraduría General de la República y las unidades administrativas de la Presidencia de la República.

11 Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, *op. cit.*, 2008 (a).

12 *Ibidem*.

13 Este documento fue producto de “un ejercicio de imaginación ciudadana para describir al México que queremos construir,” realizado a principios del sexenio de Felipe Calderón. En ese sentido, es importante mencionar que el PNRCTCC es resultado, no sólo de una amplia consulta y discusión que llevó a cabo el gobierno federal con diferentes actores académicos y de la sociedad civil para la formulación del diagnóstico base y el plan de acción a seguir, sino que también “es reflejo claro del pensamiento de una sociedad que puesta por un país que avance por la vía del fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática [...]” tal y como lo señaló el Presidente Calderón durante la presentación del Programa. Véase Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, *op. cit.*, 2008 (a), pp. 17-18.

Así el PNRCTCC se inserta dentro del discurso oficial sobre la importancia de consolidar la construcción de una gestión pública fundamentada en el Estado de Derecho, con principios de transparencia, responsabilidad, eficiencia y sujeto a una rendición de cuentas constante —basada en el escrutinio y la evaluación por parte de la sociedad—, como características fundamentales de un gobierno democrático.¹⁴

En el Programa, entonces, se establecen “los objetivos, estrategias y líneas de acción que buscan consolidar una política de Estado que permita fortalecer las buenas prácticas dentro de la administración pública [...] con un enfoque de gestión más abierto, honesto, transparente y con una renovada vocación de rendición de cuentas.”¹⁵ Objetivos, estrategias y líneas de acción orientadas, principalmente, a fortalecer el marco normativo, organizacional e institucional de las dependencias de la APF, para cerrar los espacios de corrupción, discrecionalidad, opacidad e impunidad que, en años anteriores, han minado la vigencia del Estado de Derecho y socavado la credibilidad del gobierno y la confianza ciudadana en las instituciones públicas.

Para ello, el Programa se estructura en torno a seis objetivos estratégicos que, a su vez, contribuyen a la alineación de los ejes institucionales 1 “Estado de Derecho y Seguridad” y 5 “Democracia efectiva y política exterior responsable” del *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, a saber:¹⁶

- 1) *Consolidar una política de Estado en materia de información, transparencia y rendición de cuentas.* Para ello, este Programa busca la creación de mejores mecanismos institucionales que permitan la formación de prácticas y valores necesarios para la existencia de una Administración Pública honesta y transparente como: aumentar la eficacia de las políticas de transparencia y de información pública; fortalecer el marco normativo y el proceso para fomentarla denuncia; generar un instrumento jurí-

14 *Ibidem.*

15 Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, *op. cit.*, 2008 (a).

16 Véase, Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, *op. cit.*, 2008 (a), pp. 24-27.

dico adecuado para la protección de denunciantes; transformar el sistema de contratación pública de la APF de una función administrativa y de control al de una función estratégica en el ejercicio eficiente y eficaz del gasto público, guiada por principios de transparencia, ética y rendición de cuentas; mejorar la normatividad para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas en la APF; entre otras.¹⁷

- 2) *Fortalecer la fiscalización de los recursos públicos y mejorar el control interno de la APF para que contribuya a la efectividad y el desempeño de las instituciones.* Esto, en términos generales, mediante la puesta en marcha de acciones orientadas hacer más efectivos los mecanismos de fiscalización y promover el fortalecimiento y la mejora del control interno en las dependencias y entidades del Gobierno Federal para reducir riesgos de corrupción y mejorar la gestión pública.
- 3) *Contribuir al desarrollo de una cultura de apego a la legalidad, de ética y responsabilidad pública.* Para ello, se pondrán en marcha estrategias en dos ámbitos. a) Al interior de la APF con el establecimiento de lineamientos y criterios éticos y de responsabilidad pública, que logren una transformación cultural, consoliden una visión de ética con valores y principios que orienten el actuar del servidor público hacia la honestidad, la transparencia, la integridad, la rendición de cuentas y el apego a la legalidad. b) En la sociedad, con la coordinación de la APF, para permear una cultura de legalidad en la conciencia y en la vida cotidiana de las personas.
- 4) *Institucionalizar mecanismos de vinculación y participación ciudadana en el combate a la corrupción y la mejora de la transparencia y de la legalidad.* Se promoverá permanentemente la vinculación con audiencias y grupos representativos de la sociedad (como son las cámaras empresariales, las instituciones de educa-

17 En este objetivo, como se mostrará más adelante, se pueden insertar con gran identidad estrategias como la de Gobierno Abierto, la Contraloría Social y el Testigo Social, que atienden de manera directa a algunos de los propósitos enunciados.

ción superior, los colegios de profesionistas y las organizaciones de la sociedad civil, etcétera) para fortalecerla transparencia, la integridad, la legalidad y la rendición de cuentas; se generarán las condiciones políticas e institucionales que cierren espacios a la impunidad; se dotarán a los ciudadanos de herramientas técnicas para ejercer acciones de control social en los programas de gobierno; entre otras.¹⁸

- 5) *Establecer mecanismos de coordinación de acciones para el combate a la corrupción en la Administración Pública Federal.* Para ello, se articularán acciones que faciliten el cumplimiento de los compromisos internacionales entre todos los Poderes de la Unión; se desarrollarán estrategias coordinadas de inteligencia e investigación para el combate a la corrupción; se coordinarán acciones entre los ámbitos administrativo y penal para sancionar actos de corrupción; se realizarán acciones de blindaje electoral; entre otras.
- 6) *Combatir la corrupción en instituciones del gobierno federal que participan en la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como en la ejecución de sanciones penales.* Esto mediante el fortalecimiento e intensificación de los mecanismos de supervisión y vigilancia, dando prioridad a la prevención de conductas irregulares o actos ilícitos; la consolidación de instrumentos que permitan ofrecer una respuesta oportuna y eficaz a la denuncia pública de los funcionarios que incurran en prácticas ilícitas; el desarrollo de un riguroso proceso de control de confianza en la selección y evaluación de los servidores públicos; y el fomento de una cultura de denuncia y garantizar la seguridad jurídica e integridad de los denunciantes; etcétera.

Estos seis objetivos, en suma, se orientan a generar un impacto positivo en cuatro *dimensiones* específicas de la APF; a partir de la cuales se

18 Este objetivo constituye, asimismo, el anclaje programático idóneo para entender la formulación, operación y promoción de los mecanismos de Contraloría social, Monitoreo Ciudadano, Testigo Social y, sobre todo, de los Ejercicios de Rendición de Cuentas (ERCS), objetos de este estudio.

conformaron un conjunto de indicadores para dar seguimiento y medir puntual y constantemente los avances alcanzados por la puesta en marcha del Programa:

TABLA 4. DIMENSIONES DE LA APF EN LAS QUE IMPACTAN LOS SEIS OBJETIVOS DEL PNRCTCC

Estructural	Procedimental	Organizacional	Perceptivo-cultural
<p>Implica identificar las áreas de oportunidad y los aspectos específicos que se requieren para fortalecer el marco legal y normativo en relación con la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción</p>	<p>Implica identificar las áreas de oportunidad y los aspectos específicos que se requieren para fortalecer los programas administrativos que aplican o favorecen los mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción.</p>	<p>Implica identificar las áreas de oportunidad y los aspectos específicos que se requieren para consolidar una cultura organizacional dentro de las dependencias de la APF que favorezca y facilite la aplicación y el cumplimiento de las disposiciones relativas a la rendición de cuentas, la transparencia y el combate a la corrupción.</p>	<p>Implica identificar los aspectos que ayudan a determinar la percepción y las actitudes de la ciudadanía en relación con la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción; así como, los elementos que podrían ayudar a conformar una mejor política de comunicación gubernamental con la ciudadanía, y fomentar la creación de mecanismos de participación social en estos temas.</p>

Fuente: Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, op. cit., 2008 (a).

Asimismo, para su adecuada instrumentación, el PNRCTCC se ha acompañado tanto de acciones del *Programa de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal*¹⁹ en cada uno de los objetivos anteriormente señalados, como de nuevos esquemas para mejorar la coordinación entre las instancias responsables del combate a la corrupción, especialmente aquéllas relacionadas con la seguridad pública.²⁰ La SFP, mediante su Unidad correspondiente, entonces, juega un papel central; ya que ésta es la instancia encargada de apoyar, coordinar, dar seguimiento y evaluar las distintas acciones que lleven a cabo las dependencias en el marco de la puesta en marcha del programa.

En suma, podría decirse que el PNRCTCC es una política federal sectorial y especial diseñada para la puesta en marcha de estrategias y acciones que le permitan a la gestión pública transitar de una arraigada cultura de corrupción a una cultura de legalidad, transparencia y honestidad, donde “los servidores públicos [...] actúen en conjunto con los ciudadanos para prevenir y erradicar la corrupción en sus distintas modalidades.”²¹ Esto, con el objetivo final de “construir un buen gobierno

19 El *Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012 (PMG)* es un instrumento del Ejecutivo Federal de observancia obligatoria para las entidades y dependencias de la APF, orientado a realizar acciones que mejoren sistemáticamente la gestión de las instituciones públicas del gobierno federal, en beneficio de mejores y más eficientes resultados. Esto mediante la incorporación de principios y postulados de la *Nueva Gerencia Pública* al quehacer gubernamental, como la reducción de la desigualdad en el grado de desarrollo de las organizaciones públicas mediante la mejora de áreas comunes y la estandarización en la aplicación de mejores prácticas; la facilitación de la gestión cotidiana de las instituciones mediante reformas al marco regulatorio de la APF, así como la toma de decisiones informada, considerando los resultados de la gestión; entre otras. Véase, SFP (2011), *Acerca del PMG*; ver: <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/programas/pmg/acerca-del-pmg> (julio de 2012).

20 En este tema, por ejemplo, el Programa contribuye a dar cabal cumplimiento a los compromisos adoptados por el gobierno federal en el *Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad* en materia de combate a la corrupción. Este Acuerdo fue firmado el 21 de agosto de 2008 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de agosto del mismo año, como un mecanismo establecido entre los tres poderes y los tres órdenes de gobierno del Estado Mexicano, junto con los sectores privado y social, a fin de que cada uno desarrolle, en el ámbito de sus atribuciones y competencias, acciones específicas a favor de la seguridad, la justicia y la legalidad, con objetivos comunes a corto, mediano y largo plazo. Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, *op. cit.*, 2008 (a).

21 *Ibidem*.

como resultado de un diseño institucional donde la participación de la sociedad juegue un papel fundamental.”²²

A continuación, entonces, se revisan cinco de las estrategias o acciones que, en el marco del PNTRCC, el gobierno ha impulsado en los últimos años en materia de participación ciudadana, orientados a fortalecer la transparencia, rendición de cuentas y apego a legalidad al interior de la gestión federal. Cada una de estas acciones busca tener como base la corresponsabilidad y participación entre gobierno y sociedad con el fin de echar a andar una dinámica social en la que el desempeño del gobierno mejore, al establecerse valores y principios que guíen y orienten la actuación de los servidores públicos y de la sociedad en el combate a la corrupción.

CINCO MODELOS DE INCIDENCIA EN EL MARCO DEL PNTRCC EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

Retomando lo presentado en el Capítulo anterior y lo que va del presente, es posible encontrar el contexto genérico que justifica y permite entender a profundidad cómo es que se han desarrollado los cinco modelos de incidencia objeto de este estudio, a saber:

- A. Contraloría Social
- B. Monitoreo Ciudadano
- C. Ejercicios de Rendición de Cuentas a la Sociedad (ERCS)
- D. Testigo Social, y
- E. Gobierno Abierto

22 *Ibidem.*

A efecto de introducir con mayor precisión al conocimiento y reconocimiento de éstos, la siguiente sección redondea el marco teórico de la investigación presentando cinco fichas sintéticas que resumen las más importantes características de cada mecanismo, señalando:

- 1) Los antecedentes de los mecanismos (*Apuntes teórico-conceptuales*)
- 2) Su historia reciente en México
- 3) Su clasificación como mecanismos de participación ciudadana como modelo de incidencia, atendiendo al instrumental presentado en la última sección del Capítulo I, y
- 4) Algunas reflexiones sobre el potencial de incidencia de cada mecanismo en el combate a la corrupción.

El orden en que se presentan los siguientes apartados no es caprichoso. Se sigue de una relación que permite entenderlos de mejor manera: Primeramente, se observará (siguiendo incluso los hallazgos del MESI-CIC, por ejemplo) que la Contraloría Social contiene una línea argumentativa fuerte alrededor del control social de la función pública por parte de la ciudadanía, hasta concretarse en el mecanismo que se examina. Tal fundamento teórico, empero, permite también comprender otros ejercicios de control social como el monitoreo ciudadano, hasta el Testigo Social, pasando por los ERCS. Se finaliza, entonces, con el Gobierno Abierto, pues, no forma parte de esta categorización teórica como mecanismo de control social; y por tanto, desde nuestra perspectiva, desafía un poco la tendencia particular de la región Latinoamericana en la “lucha contra la corrupción,” hacia un mecanismo que reconoce de manera franca la imperiosa necesidad de hacer posible la colaboración plena entre sociedad y gobierno con este objetivo.

Apuntes teórico-conceptuales

La contraloría social, en su concepto más amplio, surge en América Latina —a finales de los años ochenta, principios de los noventa— como un mecanismo de participación ciudadana orientado a resolver las terribles patologías de corrupción, captura, clientelismo, ineficacia, ineficiencia e ineptitud, permeadas hasta el fondo de las estructurales estatales, limitando su capacidad para atender los principales problemas de desigualdad, inseguridad y pobreza que afectaban a sus sociedades. Con su establecimiento, de acuerdo con lo que explica Felipe Hevia, se buscaba integrar a los actores sociales en la esfera pública, como la principal estrategia para combatir estos males estatales, en beneficio del fortalecimiento democrático de sus estructuras.²⁴

En términos generales, la literatura académica define este modelo de incidencia genérico como “un término democrático e incluyente, cuya esencia radica en posibilitar a los ciudadanos para vigilar a sus autoridades permanentemente [...] para exigir que los recursos públicos se ejerzan de la mejor manera y que las obras y servicios públicos sean entregados con calidad, oportunidad y sin ninguna clase de condicionamientos.”²⁵ Para el caso mexicano, de acuerdo con la normatividad vigente, empero, ajusta más la definición de Contraloría Social como “un mecanismo de control social, por medio del cual los beneficiarios y beneficiarias de un programa o política pública, participan de manera activa en su seguimiento, evaluación y vigilancia, para asegurar que se cumplan con los objetivos establecidos.”²⁶

23 A partir de este apartado y, a lo largo del texto, distinguimos contraloría social como fenómeno amplio de involucramiento ciudadano de Contraloría Social como el mecanismo operado por el gobierno federal mexicano que es objeto directo de nuestro estudio. El mismo apunte aplica para el resto de los mecanismos analizados.

24 Felipe Hevia, *op. cit.*, 2007 (a).

25 Edgar Andrade y Francisco Álvarez (Coords.), *Contraloría Social en México. Experiencias de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas*, Litográfica Rima, México: 2011.

26 Vidal Llerenas, “Contraloría social: ejerciendo el derecho a la rendición de

Bajo estas definiciones, la contraloría social se entiende, entonces, como un mecanismo institucionalizado²⁷ de participación ciudadana que busca que los ciudadanos (organizados o no)²⁸ incidan en la esfera pública mediante el control, vigilancia y evaluación de las acciones de los programas de gobierno, principalmente. Esto, de acuerdo con lo que explica F. Hevia, diferencia la Contraloría Social de otros mecanismos de participación donde su foco principal de intervención en el ámbito público está orientado a la planeación, construcción de agendas o ejecución de políticas públicas.

Esta forma de incidir de los ciudadanos, es importante mencionar, puede darse de dos maneras: directa y colectiva, mediante la conformación de comités encargados de realizar las acciones de vigilancia y control de un programa; o indirecta e individual, cuando un ciudadano en lo particular presenta una queja o denuncia ante una irregularidad detectada en las acciones de un programa como producto de su vigilancia. Esto, por tanto, da como resultado que existan diferentes formas de contraloría social, relacionadas también con el sujeto de control (quién controla); el objeto de control (qué controla); las formas de ejercicio (cómo lo controla); las bases jurídicas que permiten el control; la periodicidad con que se realiza y, finalmente el tipo de información que se genera.²⁹ La Secretaría de la Función Pública, por ejemplo, reconoce que, en México, el monitoreo ciudadano, los observatorios ciu-

cuentas en los programas de desarrollo social,” *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 39 (Oct. 2007). Véase también, Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (Eds.), *Controlando la política: Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias*, Editorial Temas, Buenos Aires: 2002.

27 Es importante mencionar que se hace referencia a la Contraloría Social como un “mecanismo de participación ciudadana institucionalizado,” en tanto que su ámbito de acción y alcance está claramente definido en normas, reglamentos, reglas de operación y manuales. Esto, es importante ya que, de acuerdo con Felipe Hevia, permite diferenciarla de otros mecanismos de participación que buscan imponer sistemas de control a las autoridades pero de manera no formal o institucional, como los plantones públicos y la toma de oficinas gubernamentales. Véase F. Hevia, *op. cit.*, 2007 (a), p. 7.

28 Siendo este detalle parte de una de las características más interesantes, es quizás el que menos exige de un ciudadano para intervenir, dando a cambio diferentes instrumentales de cierto alcance en la vigilancia de la gestión pública.

29 Felipe Hevia, *op. cit.*, 2007 (a).

dadanos, los sistemas de quejas y denuncias y el Testigo Social, entre otros, son mecanismos de contraloría social, en su concepto genérico, según se ha señalado anteriormente.³⁰

Así, el hecho de que la contraloría social tenga una clara y definida función de vigilancia y control de la acción pública permite que sea uno de los mecanismos de participación ciudadana más importantes para inhibir la corrupción, la discrecionalidad, el uso político de los programas públicos y, por tanto, lograr la transparencia y rendición de cuentas constante y directa del quehacer gubernamental: “La participación activa y continua de los ciudadanos en la vigilancia y control de los programas públicos hacia el apego a la legalidad, permite que la Contraloría Social sirva como medio para que los funcionarios asuman su responsabilidad de acción ante los ciudadanos; es decir, les rindan cuentas.”³¹

La contraloría social, entonces, es un mecanismo que promueve la rendición de cuentas social, transversal y horizontal. Social, pues, según explica G. Cejudo (citando a C. Smulovitz y E. Peruzzotti), implica la activación de grupos ciudadanos para exponer irregularidades del gobierno y exigir acción por parte de alguna institución; es decir, no lo hace por vías electorales.³² Vertical, en tanto que, según explica F. Hevia (citando a G. O’Donell), son los ciudadanos quienes controlan y vigilan de manera directa las acciones y el desempeño de los funcionarios públicos;³³ y transversal, pues si bien es un mecanismo gubernamental, su diseño y funcionamiento tienen su raíz explícita en la participación de la sociedad civil, según lo explica Ernesto Isunza.³⁴

30 Jesús Enrique Vega (2011), *Contraloría Social. Concepto y perspectiva desde la SFP*. Documento electrónico disponible en <http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=contraloria%20social.%20concepto%20general%20y%20perspectiva%20de%20la%20sfp%20&source=web&cd=1&ved=0CB4QF-jAA&url=http%3A%2F%2F148.245.48.10%2Fsinacaddes%2FGuardaTelehits.asp%3Fqdto%3D113&ei=kS-YUOujDY79qAGSsqoDQBw&usq=AFQjCN-FEP6cTOPHq2i8kriCB0pnNkk-b8Q&sig2=BGaoYGEldsxJhUywe3hjj> y consultado en junio de 2012.

31 Vidal Llerenas, *op. cit.*

32 Guillermo Cejudo, “Contraloría Social: Ciudadanía activa, gobierno responsable,” en Edgar Andrade y Francisco Álvarez (Coords.), *op. cit.*

33 F. Hevia, *op. cit.*, 2007 (a).

34 Ernesto Isunza, “El reto de la confluencia: Los interfaces socio-estatales en el

De esta manera, el tipo de rendición de cuentas que genera la contraloría social permite que los ciudadanos no sólo se interesen en realizar un simple control sobre la forma en que los gobiernos cumplen sus metas y gastan sus recursos; sino que, al fortalecer los vínculos de confianza entre el gobierno y sociedad, amplía el ámbito de su incidencia para orientarlo, según explica G. Cejudo, “a diferentes aspectos indispensables para el desarrollo de un país.”³⁵ como la mejora en la provisión de servicios públicos; el fortalecimiento de la descentralización de las políticas públicas; el empoderamiento de grupos marginados tradicionalmente excluidos del proceso de las políticas públicas; la reducción de asimetrías de poder entre los actores estatales y los beneficiarios de los programas; entre otros.

Respecto de este último punto, es importante mencionar que, de acuerdo con V. Llerenas, en el espacio de provisión de servicios públicos o apoyos sociales generalmente existen asimetrías de información entre los beneficiarios y los actores estatales encargados de proveer el servicio u otorgar el apoyo. Esta situación es sumamente grave cuando la población atendida vive en condiciones de pobreza y marginación, ya que la posición de poder relativa del proveedor frente al beneficiario es la principal causa de una relación clientelar o de una deficiente puesta en marcha de políticas públicas, es decir: “Un médico que no atiende de manera adecuada a un paciente o un maestro que abusa de un alumno difícilmente pueden ser sancionados, ya que los mecanismos formales de control de la política no son capaces de detectar este tipo de irregularidades. Se requiere que los usuarios cuenten con la información y herramientas necesarias para hacer exigibles sus derechos como beneficiarios de un programa o servicio.”³⁶

En ese sentido, la contraloría social permite compensar parte de esas asimetrías, al verificar que los programas se desarrollen conforme a la norma y, por tanto, sirviendo como contrapeso para evitar su uso clien-

contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión),” *Cuadernos de la Sociedad Civil* N° 8, Universidad Veracruzana, Xalapa: junio de 2004.

35 Guillermo Cejudo, *op. cit.*

36 V. Llerenas, *op. cit.*

telar. Esto, por tanto, permite corregir aspectos que no contribuyen al objeto para el cual fue diseñado; es decir, en palabras de V. Llerenas: “El objetivo final es que se genere un proceso de diálogo por medio del cual operadores y beneficiarios puedan identificar las deficiencias de la política y las alternativas para resolverla.”³⁷

Siguiendo esta misma línea, es importante mencionar que la contraloría social constituye también, de acuerdo con F. Hevia, un espacio para el ejercicio democrático de empoderamiento ciudadano, en tanto que se inscribe en una lógica de ejercicio de derechos: “Por un lado, con el sólo hecho de participar en alguno de los mecanismos de control y vigilancia, los ciudadanos ejercen su derecho a la participación, a la información, a la petición, etcétera. Por el otro, si el objeto de control es un programa social, al protegerlo de su uso político permiten el ejercicio de sus derechos sociales como beneficiarios de éste.”³⁸ Esto debido a que, de acuerdo con el mismo autor, la contraloría social representa el doble vínculo que existe entre la rendición de cuentas y los derechos, uno directo, relacionado con la capacidad de exigir los derechos civiles y políticos que facultan a los gobernados a controlar a los gobernantes; y uno indirecto donde, gracias al control y vigilancia de las políticas públicas, por medio de la rendición de cuentas se hacen exigibles otros derechos como los sociales, económicos y ambientales.³⁹ Este apunte de F. Hevia se refuerza, asimismo, con lo señalado en el Capítulo anterior, respecto del “derecho a la participación.”

En suma, es posible afirmar que la contraloría social es uno de los mecanismos más a la mano con el que cuentan los ciudadanos para, en pleno ejercicio de sus derechos, asegurar que un programa de gobierno

37 *Ibidem.*

38 F. Hevia, *op. cit.*, 2007 (a).

39 Véase F. Hevia “El Programa Oportunidades y la Construcción de Ciudadanía. Relaciones sociedad-Estado, participación ciudadana y Contraloría Social,” *Tesis de Doctorado*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), México: 2007 (b). Véase también Ernesto Isunza “Para analizar los procesos de democratización: interfaces socio estatales, proyectos políticos y rendición de cuentas,” en E. Isunza y J. A. Olvera (Coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y sociedad civil*, CIESAS/UV/MA Porrúa/H. Cámara de Diputados, México: 2006, pp.265-292.

cumpla con sus objetivos, principalmente, en el campo de desarrollo social. Esto, por supuesto, al tiempo que ésta ofrece a los ciudadanos la posibilidad no sólo de evaluar tanto el diseño como la puesta en marcha de las políticas públicas, sino también de incidir en ellas para guardarlas del mal uso político, favorecer su transparencia y fortalecer su rendición de cuentas; logrando, incluso, como bien señala V. Llerenas, “generar esquemas de corresponsabilidad entre los ciudadanos y el gobierno en la provisión de la política social, [...] haciendo a los programas y políticas más responsables ante sus beneficiarios y a los beneficiarios más responsables ante sus programas y políticas.”⁴⁰

La Contraloría Social en México

En México, de acuerdo con lo que explica F. Hevia, la necesidad de incluir a la ciudadanía en el control y vigilancia de los programas sociales no es reciente y, a lo largo de los años, su principal motor y razón de ser ha sido el combate a la corrupción y a la discrecionalidad del gobierno. En la política social, por ejemplo, se menciona la aparición de este tipo de mecanismos en el desarrollo de los programas dirigidos al campo, en especial los programas comunitarios de abasto como los de CONASUPO o Liconsas⁴¹ (algunos de los cuales existen a la fecha); o la estrategia comunitaria de trabajo del IMSS-Coplamar⁴² durante los

40 V. Llerenas, *op. cit.*

41 La *Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A.* (CONASUPO) fue una empresa paraestatal que se dedicó a realizar acciones relacionadas con el sistema de abasto y la seguridad alimentaria en el marco del gobierno federal. Fue creada en 1962 con el fin de garantizar la compra y regulación de precios en productos de la canasta básica, particularmente el maíz. Desapareció en 1999, quedando en su lugar la empresa Diconsas, que continúa con algunas de las tareas de distribución de víveres en localidades alejadas del país mediante almacenes rurales, a precios bajos. En 1963, junto a la CONASUPO, se creó la *Compañía Rehidratadora de Leche CONASUPO*, que en 1972 se transformó en *Leche Industrializada CONASUPO, S.A.* (Liconsas), que al igual que Diconsas hoy día sigue distribuyendo leche a precios accesibles mediante tiendas en el ámbito rural y urbano.

42 Programa público que diseminó infraestructura de salud pública, coordinado por la *Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar)* y con la administración del Instituto Mexicano del Seguro

años ochenta y noventa. Estos fenómenos ocurrieron en el contexto del renovado enfoque sobre la planeación económica, mediante la reforma al artículo 26 Constitucional de 1983 y a la *Ley de Planeación*, como un ejemplo más de los esfuerzos del Estado mexicano por involucrar a la ciudadanía en el ámbito gubernamental.

Los esquemas de Contraloría Social como tales, sin embargo, no surgen sino hasta principios de los años noventa (1991), como parte de la publicación de la *Ley General de Desarrollo Social*, “para resarcir las evidentes fallas de los sistemas formales de control y asegurar de esta manera el buen desarrollo de los programas de desarrollo social,”⁴³ específicamente aquéllos dentro del marco del *Programa Nacional de Solidaridad* (PRONASOL). Por tal razón, en aquél tiempo, la Contraloría Social se definió como “una nueva forma de *control administrativo* ejercido por los ciudadanos sobre la actuación de quienes tienen la responsabilidad del quehacer gubernamental; es decir, una forma avanzada de participación ciudadana en las tareas de vigilancia y fiscalización de los recursos públicos y en la evaluación del desempeño de los funcionarios y empleados al servicio del Estado.”⁴⁴ Su principal finalidad, por tanto, era activar mecanismos formales de control básicamente para atender las irregularidades detectadas por las y los beneficiarios.

Para ello, la *Secretaría de la Contraloría General de la Federación* (SECOGEF, hoy SFP) organizó la Contraloría Social en dos vertientes, vinculadas entre sí: una individual (atención ciudadana de quejas, sugerencias, denuncias), como los módulos de atención ciudadana y el Sistema de Orientación Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL); y otra colectiva (creación de comités de beneficiarios para la vigilancia de obras y servicios), como los Comités de Solidaridad de PRONASOL. Ambas vertientes se vieron, asimismo, acompañadas de acciones tanto de difusión sobre el concepto de vigilancia ciudadana, como de capacitación para los ciudadanos participantes sobre el manejo de controles

Social (IMSS). Es el antecedente más remoto del actual programa IMSS-Oportunidades, en el marco del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, como estrategia global contra la pobreza rural y urbana del gobierno federal.

43 V. Llerenes, *op. cit.*, p. 8.

44 Felipe Hevia, *op. cit.*, 2007 (b).

operativos y de supervisión básicos.⁴⁵ De esta manera, entonces, la Contraloría Social quedó inscrita dentro del proyecto de modernización y reforma del Estado del entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari, el cual enfatizaba un cambio de relación entre gobierno y sociedad para dar mayores espacios de participación ciudadana.⁴⁶

Posteriormente, durante el sexenio de Ernesto Zedillo, cuando la política social fue dividida entre la que se enfocaba a combatir la pobreza, asignada al Gobierno Federal, y los fondos para financiar la infraestructura básica, descentralizados a los municipios, la participación de los beneficiarios como actores centrales de la política social —según explica V. Llerenas— dejó de ser una prioridad gubernamental en la materia. Por tal razón, la Contraloría Social, si bien permaneció ligada a los esquemas de programas nacionales de desarrollo social, quedó enmarcada dentro de la política de modernización administrativa, a cargo de la *Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo* (SECODAM, sucesora de SECOGEF y luego SFP) como un mecanismo más o menos vacío de queja ciudadana y una ventana más para la cooptación política.

Durante la última década y, particularmente, en años recientes, la *Secretaría de la Función Pública* reconoció nuevamente la importancia de la participación activa de las y los beneficiarios en los programas de desarrollo social y retomó el espíritu de la Contraloría Social como un mecanismo de control, vigilancia y rendición de cuentas, incorporándolo a las *Reglas de Operación* de cada uno de los programas federales vinculados a la política social.⁴⁷ La Contraloría Social, como mecanismo operado por el gobierno federal, se vuelve entonces a entender en la definición más completa del mecanismo (como fenómeno amplio en Latinoamérica); es decir, como “el conjunto de acciones de control,

45 Véase SFP- Dirección General Adjunta de Participación Ciudadana (2012), *Información general de Contraloría Social*; ver: http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/wb/SFP/dgaps_info_gral (agosto 2012)

46 Véase F. Hevia, *op. cit.*, 2007 (b).

47 El Reglamento de la *Ley General de Desarrollo Social* establece, en su artículo 68 que “Las reglas de operación de los programas de desarrollo social deberán prever mecanismos de contraloría social y los requisitos para su conformación, para asegurar que los beneficiarios hagan uso de esta práctica de transparencia y rendición de cuentas.

vigilancia y evaluación que realizan las personas, de manera organizada o independiente, en un modelo de derechos y compromisos ciudadanos, con el propósito de contribuir a que la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos se realicen en términos de transparencia, eficacia, legalidad y honradez; así como para exigir la rendición de cuentas a sus gobernantes.”⁴⁸

De acuerdo con lo que explica F. Hevia, hay factores y cambios tanto en el ámbito político, como en el normativo que, sin duda, favorecieron el resurgimiento de este enfoque y, por tanto, fortalecieron al mecanismo. Así, por ejemplo, la publicación de la *Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental* estableció el marco legal necesario para facilitar la obtención de información de los programas públicos, indispensable para el ejercicio de Contraloría Social. De igual forma, la *Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil*, permitió que la sociedad pudiera asociarse y organizarse para apropiarse de este mecanismo y sacar un mayor provecho de su uso.⁴⁹

Actualmente, la Contraloría Social se encuentra inserta y está regulada por un amplio marco normativo que va, de acuerdo con la SFP, desde los artículos 6°, 8° y 26 de la *Constitución Política de los Estados Unidos* donde se establece la primacía de los derechos constitucionales a la información, de petición y de participación de diversos sectores de la sociedad en la planeación democrática del desarrollo nacional, a saber:

- a) Artículo 6°. Garantía del derecho de acceso a la información pública, por parte de las instituciones públicas de todo orden de gobierno.
- b) Artículo 8°. Garantía del derecho de petición, mediante el cual los funcionarios y empleados públicos responden a las solicitudes formuladas por la ciudadanía.
- c) Artículo 26. Establece la planeación democrática del desarrollo nacional. Esto, mediante la participación de los diversos secto-

48 Jesús Enrique Vega, *op. cit.*

49 Felipe Hevia, *op cit.*, 2007 (b).

res sociales en ejercicios que “recogerá[n] las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlos al Plan [Nacional de Desarrollo] y los programas de desarrollo (...).”

Particularmente, son relevantes en este tema las disposiciones de la *Ley General de Desarrollo Social* en sus artículo 69 al 71. Éstos definen a la Contraloría Social como “el mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social.”⁵⁰ Esta misma Ley, asimismo, inscribe los principios fundamentales que dan lugar a la *participación social* entendida como “el derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social.”⁵¹ También se hace mención del principio de transparencia, referida bajo el supuesto de que la información relativa al desarrollo social es pública y que las autoridades del país garantizarán que la información gubernamental sea objetiva, oportuna, sistemática y veraz.⁵²

Por su parte, el *Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social*, en su capítulo X, se refiere a las diferentes obligaciones, responsabilidades, funciones y derechos que cada uno de los actores involucrados en la Contraloría Social tienen. Luego, los *Lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los programas federales de desarrollo social* son el mecanismo específico establecido por la SFP, en abril de 2011, como de observancia obligatoria para los entes de la APF que tengan a su cargo programas de desarrollo social, así como de las contralorías de los gobiernos estatales, para regular la operación de la Contraloría Social. Por último, está el *Manual de Promoción y Operación de la Contraloría Social en Programas Federales*, elaborado en 2007 por la misma dependencia con el fin de señalar los criterios generales

50 Véase artículo 69° de la *Ley General de Desarrollo Social*.

51 En torno a la adecuación de este término frente a “participación ciudadana,” véase el Capítulo 1 del libro.

52 Véanse artículos 70° y 71° de la *Ley General de Desarrollo Social*.

para llevar a cabo la promoción del mecanismo y lograr, mediante el adecuado uso de las herramientas necesarias, la ejecución del mismo por parte de los beneficiarios y beneficiarias.

Todo este marco normativo, a su vez, es complementado, de acuerdo con lo que explica la SFP, con el artículo 4° de la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, que dispone deberes de los entes públicos en materia de acceso a la información pública gubernamental:

- I. Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información.
- II. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información.
- III. Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados.
- IV. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que se pueda valorar el desempeño.
- V. Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos.
- VI. Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y a la plena vigencia del Estado de derecho.”

El acceso a la información es, hoy en día, la piedra angular del ejercicio actual de la Contraloría Social; pues, como bien señala V. Llerenas, el Gobierno Federal ha reconocido la importancia de proporcionar a las y los beneficiarios de los programas, en tiempo y forma, los datos suficientes y necesarios para que éstos puedan realizar de la mejor manera posible su tarea como “auxiliares de fiscalización del Gobierno.”⁵³ Esto ha tendido como consecuencia una reducción de asimetrías de información que, sin duda, empodera a los ciudadanos y convierte a la Contraloría Social en “una alternativa imprescindible para la construcción de una ciudadanía activa y vigilante del adecuado uso de los recursos públicos.”⁵⁴ En ese sentido, la Contraloría Social “no se entiende más como un mecanismo sin voz, de riesgo para el actuar gubernamental, sino como uno de cola-

53 La frase es de Vidal Llerenas, *op. cit.*, 2007 (a) p. 10.

54 Véase SFP- Dirección General Adjunta de Participación Ciudadana, *op. cit.*

boración entre gobierno y sociedad para mejorar su actuar en beneficio de todos [...] un giro conceptual fundamental, casi de 180 grados.”⁵⁵

Por lo anterior, la Contraloría Social se ha convertido en un mecanismo de transparencia, rendición de cuentas y vigilancia del actuar gubernamental en la materia de política social de gran relevancia; ya que, de acuerdo con cifras oficiales, alrededor de 60 centavos de cada peso que invierte el Gobierno Federal se destinan a programas sociales de educación, salud y combate a la pobreza.⁵⁶ En 2012 setenta programas federales llevaron a cabo ejercicios de Contraloría Social;⁵⁷ sin embargo, en el marco del PNRCTCC, sólo se han validado un total de 43 programas con esquemas institucionales funcionales de Contraloría Social, dentro de un total de 103 programas federales con *Reglas de Operación*.⁵⁸ No hay mayor información que explique el porqué de esta situación.

¿Cómo funciona?

La Contraloría Social está integrada y es llevada a cabo, como se ha mencionado anteriormente, por los propios beneficiarios y beneficiarias de los programas de desarrollo social del Gobierno Federal. Para ello, éstos deben agruparse y organizarse en, al menos, un *Comité de Contraloría Social* por localidad donde se realicen las actividades de tales programas; aunque un mismo Comité puede atender varios programas a la vez, siempre y cuando, sean dentro de la misma localidad.⁵⁹

Una vez agrupados y organizados los beneficiarios en un *Comité de*

55 V. Llerenes, *op. cit.*, p. 4.

56 Felipe Calderón (2011), *Discurso en el lanzamiento de la Alianza por el Gobierno Abierto en la Ciudad de Nueva York el 29 septiembre de 2011*. Documento electrónico disponible en <http://www.presidencia.gob.mx/2011/09/el-presidente-calderon-en-el-lanzamiento-de-la-asociacion-por-un-gobierno-abierto/> y consultado en julio de 2012.

57 Véase SFP- Dirección General Adjunta de Participación Ciudadana, *op. cit.*

58 SFP (2012. a), *Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012. Segunda Etapa*. Documento electrónico disponible en http://www.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/transparencia/rendicion-de-cuentas/irc_sfp_2_final_v4.pdf y consultado en octubre de 2012.

59 SFP, “Lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los programas de desarrollo social,” publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el viernes 11 de abril de 2008.

Contraloría Social, éste debe ser formalizado por la dependencia encargada del programa o, en su caso, por sus Representaciones Estatales, mediante la escritura de un *Acta Constitutiva de Comité* y la emisión de una constancia de registro. En esta Acta, asimismo, se debe incluir el número y nombres de los integrantes del Comité; los cuáles serán electos por mayoría de votos o designados conforme a los propios procedimientos establecidos por la comunidad de beneficiarios. Se debe buscar, para ello, el mismo número de hombres y mujeres, salvo cuando los programas estén dirigidos específicamente a la población femenina. Todo el proceso debe ser supervisado por el servidor público de la dependencia o el representante estatal, en pleno respeto de las formas de organización comunitarias existentes. Las y los beneficiarios nombrados para esta tarea no reciben remuneración alguna por sus actividades, debiendo realizarlas de manera apatidista y evitando cualquier forma de discriminación.

La principal función de los *Comités de Contraloría Social* consiste, en términos generales, en “realizar, con independencia y autonomía, la vigilancia de la puesta en marcha de programas, para darles seguimiento a sus acciones, realizar recomendaciones de mejora y /o denunciar cualquier irregularidad, en un marco de ejercicio de derechos de los beneficiarios y beneficiarias como ciudadanos.”⁶⁰ Esto, en torno a tres acciones centrales:

- 1) Solicitar a la autoridad correspondiente la información pública relacionada con la operación de los programas;
- 2) Vigilar: que el programa no se utilice con fines políticos, electorales, de lucro u otros distintos al objeto del programa; el cumplimiento en tiempo con los periodos de ejecución del programa (obras y apoyos); la respuesta eficaz de las autoridades correspondientes a la atención de quejas y denuncias relacionadas con el programa; el adecuado cumplimiento de los requisitos correspondientes para ser beneficiario del programa; la difusión de la información sobre la operación del programa entre los demás beneficiarios; la transparencia y oportunidad del ejercicio

60 Jesús Enrique Vega, *op. cit.*

- de los recursos públicos vinculados al programa; la publicidad del padrón de beneficiarios por los medios correspondientes;
- 3) Elaborar los informes anuales y cédulas de vigilancia y entregarlos a las autoridades correspondientes.

El Comité de Contraloría se encarga, en suma, de vigilar que se difunda información suficiente, veraz y oportuna sobre la operación del programa; informar a la comunidad sobre los resultados de la vigilancia y la forma en que están siendo ejercidos los recursos; recibir y verificar las quejas y denuncias sobre la aplicación y ejecución de los programas; y, sobre todo, de informar a la autoridad correspondiente de las irregularidades que se detecten durante la ejecución de los programas.

Por su parte, las dependencias y entidades que operan los programas de desarrollo social (o, en su caso, sus Representaciones Estatales) son las instancias encargadas de realizar, principalmente, las actividades de promoción del mecanismo entre sus beneficiarios o beneficiarias y, por tanto, de integrar los Comités que participarán en la vigilancia del cumplimiento de metas, el uso correcto de los recursos públicos, etcétera. Esto, conforme a los beneficios que ofrece cada programa, su población objetivo, el contexto socio económico en el que se inserta, la manera en que se ejecuta y la estructura operativa que sigue para ello, entre otras características específicas y propias de cada programa.

Las autoridades responsables deben proporcionar, en tiempo y forma, a los *Comités de Contraloría Social* la información necesaria sobre el programa para cumplir adecuadamente con su función, específicamente: las reglas de operación de los programas y/o estándares y trámites de los servicios; las características específicas de las obras, acciones y proyectos; las responsabilidades de las partes involucradas y periodos de ejecución; los tipos y montos de apoyos económicos; y los medios institucionales existentes para resolver dudas y canalizar sugerencias, quejas y denuncias, para que puedan hacer valer sus derechos; entre otras.

De igual forma los servidores públicos deben llevar a cabo reuniones periódicas de información y asesoría para resolver dudas de los beneficiarios; elaborar y entregar guías de capacitación; describir todos

los procedimientos y capturar estos datos en el *Sistema Informático de Contraloría Social*,⁶¹ así como proporcionar la papelería y los formatos que deben llenarse (cédulas de vigilancia, actas, listas de asistencia, etcétera) a las y los integrantes del *Comité de Contraloría Social*, a fin de que cuenten con los conocimientos y herramientas necesarias para realizar sus funciones centrales. La principal labor de las dependencias se resume, entonces, como “hacer todo lo necesario para facilitar la vigilancia del programa, mediante el ejercicio de la Contraloría Social.”⁶² Lo cual, queda descrito y registrado en un documento llamado *Esquema de Contraloría Social*, junto con su *Guía Operativa* y su *Programa Anual de Trabajo de Contraloría Social* (PATCS) elaborado por cada dependencia y autorizado por la SFP.

Todas estas acciones, es de señalar, tienen como propósito principal contribuir al desarrollo de una cultura de apego a la legalidad, de ética y responsabilidad pública, tanto al interior de las dependencias como en la sociedad, en cumplimiento de lo establecido en el *Objetivo 3* del PN-RCTCC. A la fecha, más del 50 % de los programas de desarrollo social han reportado la elaboración y distribución de medios y/o materiales masivos a la totalidad de sus beneficiarios y beneficiarias con tal fin.⁶³

Por su parte, la Secretaría de la Función Pública, mediante su *Unidad de Operación Regional y Contraloría Social*, es la instancia encargada principalmente de establecer, coordinar, promover y acompañar las

61 El *Sistema Informático de Contraloría Social* es una base de datos diseñada por la SFP, dirigido a los integrantes de los Comités de Contraloría Social (Beneficiarios); Instancias Normativas (Dependencias y Entidades); Instancias Ejecutoras (Delegaciones) y a los Órganos Estatales de Control (Contralorías Estatales y municipales), con la finalidad de que éstos puedan dar cuenta y llevar registro de sus experiencias. Dentro de los Programas Federales de Desarrollo Social, por ejemplo, el 41.4 % de éstos reportó que sus beneficiarios habían sido capacitados en el uso de este sistema.

Véase SFP (2011), *Esquemas de Contraloría Social, guías operativas y programas anuales de trabajo de los Programas Federales de Desarrollo Social 2009, 2010 y 2011*; ver: <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/unidad-de-operacion-regional-y-contraloria-social/coordination-con-estados-y-municipios/logros-y-resultados/contraloria-social-en-programas-federales/esquemas-de-contraloria-social> (octubre de 2012).

62 Artículo 68° del *Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social*.

63 Véase SFP- Dirección General Adjunta de Participación Ciudadana, *op. cit.*

estrategias para la puesta en marcha de la Contraloría Social en programas y recursos federales; así como dar seguimiento a su operación y evaluar el impacto de su aplicación y sus acciones. Para ello, ha elaborado el *Manual de Promoción y Operación de la Contraloría Social en Programas Federales* (referido anteriormente), dirigido a servidores públicos, donde no sólo se establecen los criterios generales para el cumplimiento de las disposiciones en materia de promoción del mecanismo; sino también las herramientas necesarias para que éstos definan una estrategia de contraloría social específica para cada programa y elaboren los documentos que les permitan promoverla.⁶⁴ Para la realización de esta actividad, la Unidad se apoya en los Órganos Internos de Control de la SFP al interior de cada dependencia federal, en los Órganos Estatales de Control y en las Contralorías Municipales.

Asimismo, la SFP, por medio de su *Dirección General de Denuncias e Investigaciones*, adscrita a la *Subsecretaría de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas*, se encarga de dar atención, seguimiento y resolución (dentro del ámbito de su competencia) a las quejas y denuncias que se formulen como consecuencia de los ejercicios de Contraloría Social. El Espacio de *Contacto Ciudadano* de la Secretaría, el teléfono 01800HONESTO y un correo electrónico, son algunos de los medios que la SFP ha establecido para la captación de tales quejas y denuncias.⁶⁵ Para la realización esta actividad, la Unidad se apoya también de los Órganos Internos de Control al interior de cada dependencia federal, junto con los Órganos Estatales de Control, al interior de las Representaciones Estatales.

64 *Ibidem.*

65 De acuerdo con la SFP una *queja* es una expresión de hechos presuntamente irregulares que se hacen del conocimiento de la autoridad, por quien resiente una afectación que perturba el debido ejercicio del servicio público; atribuida a servidores(as) públicos(as) federales en ejercicio de sus funciones, o en contra de personas que manejen o apliquen recursos públicos del mismo ámbito. Mientras que una *denuncia* es una manifestación de hechos presuntamente irregulares, referida a la autoridad por quien los considera motivo de afectación del debido ejercicio del servicio público, atribuidos a servidores(as) públicos(as) federales en ejercicio de sus funciones, o en contra de personas que manejen o apliquen recursos públicos del mismo ámbito. Véase SFP- Dirección General Adjunta de Participación Ciudadana, *op. cit.*

Por último, con el objetivo de fortalecer las acciones de Contraloría Social, la SFP lleva a cabo acciones para unir esfuerzos e iniciativas entre las dependencias federales, estatales y municipales, dentro de un esquema de coordinación, colaboración y vínculo. Para ello, también se encarga de impulsar, dar seguimiento, promover, capacitar y asesorar a los gobiernos estatales y municipales en la puesta en marcha de acciones de Contraloría Social en programas desarrollados en su ámbito de competencia, por ejemplo. En esta misma línea, la SFP también promueve la realización de acciones conjuntas con organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas con el objetivo de intercambiar experiencias enriquecedoras para el mecanismo, en beneficio de una gestión de programas más transparente y efectiva. Actualmente, más del 59 % de las entidades federativas han adoptado esquemas de contraloría social, como resultado de estos esfuerzos; lo cual es considerado como uno de los principales logros de este mecanismo, en el marco del PNRCTCC.⁶⁶

Clasificación del mecanismo de participación ciudadana

A partir de lo expuesto, se observa que la Contraloría Social es un mecanismo “de participación activa,” conforme a la metodología de la OCDE para la clasificación de modelos de incidencia. Esto, en virtud de que no sólo funciona como medio de expresión continua de la ciudadanía beneficiaria de políticas públicas, sino que requiere su participación constante y frecuente, así como el apoyo permanente en esta tarea (mediante acciones de transparencia y de soporte operativo) por parte de los servidores públicos encargados de su operación. Dentro de la clasificación ofrecida por el MESICIC, la Contraloría Social aparece como un mecanismo “de seguimiento a la gestión pública,” pues involucra a los ciudadanos en la intervención periódica o permanente de espacios públicos para conocer la evolución de una acción pública

66 Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, *op. cit.*, 2008(a).

concreta, con el apoyo de los servidores públicos encargados de hacer posible el ejercicio.

En cuanto a las interfaces comunicativas del modelo propuesto por E. Isunza, se observa una marcada función de transparencia por parte de las autoridades. Por lo que hace a los participantes de la sociedad civil, se solicita de manera ordenada y por métodos predefinidos su opinión, constituyendo una matriz de consulta claramente determinada. Del diseño institucional no se verifica, en cambio, que deban existir espacios de comunicación formal entre los actores involucrados. Por lo demás, la Contraloría Social es un caso claro de la interfaz de transferencia, pues reiterados estudios (y normatividad sustentante) le han atribuido una función de control y vigilancia de la gestión pública.

Si bien no es dable afirmar que por este ejercicio se desplaza el control interno del gobierno por sí mismo, es cierto que está implicada la coparticipación en esta función pública. En su oportunidad de denuncia, se observa un interfaz mandataria que activa los órganos de vigilancia formales de la administración pública. Empero, resulta difícil afirmar que la contraloría social sea en sí un mecanismo para la cogestión, pues existen muy pocos vínculos formales sobre los participantes de la sociedad civil, quienes bien pueden cumplir o no con “su parte del trato” (sobre todo en razón de la participación honorífica de los contralores sociales).

La Contraloría Social en el combate a la corrupción

La Contraloría Social es considerada por la SFP como uno de los mecanismos más importantes para promover la participación social orientada a la transparencia, el combate a la corrupción y la rendición de cuentas respecto de la gestión de los programas públicos, específicamente — como se ha señalado —, en materia desarrollo social. Esto, gracias a las tres tareas centrales del mecanismo: seguimiento, supervisión y vigilancia del quehacer gubernamental⁶⁷ que, al establecer vínculos de con-

67 Artículo 3º, Apartado 1 “Actividades de contraloría social,” de los *Lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los programas de desarrollo social*.

tacto y comunicación continua entre gobierno y sociedad, permiten, en suma, cuidar que los servidores públicos actúen a favor del interés público y no del particular.

En ese sentido, la propia SFP señala que una de las principales causas de la corrupción e irregularidades asociadas a la realización de obras de infraestructura, transferencia de apoyos y prestación de servicios que implican el desarrollo de los programas sociales, tienen qué ver con la deficiente o nula información proporcionada a los ciudadanos y por la distancia entre gobierno y ciudadanía:

“1) la falta de información sistemática, oportuna, completa y veraz mediante mecanismos y canales de comunicación con el gobernado, para informar y difundir las funciones y acciones de los servidores públicos, las características y costos de los programas, servicios o acciones, los derechos de los ciudadanos y la forma de hacerlos valer; 2) el exceso de discrecionalidad, que se deriva de un abuso de poder, cuando el servidor público tiene la facilidad tanto de ofrecer recompensas como de imponer sanciones a cambio de alguna dádiva; y 3) la participación ciudadana acotada o ausente en la toma de decisiones respecto de procedimientos para solicitar o recibir servicios o programas de gobierno [...] propician el surgimiento de escenarios favorables para la comisión de ilícitos, puesto que el desconocimiento de sus derechos evita su misma exigencia, aumentando la libertad de los servidores públicos, para manipular la información en beneficio propio [...]”⁶⁸

Por tal razón, siguiendo con lo señalado por la propia SFP, el ejercicio de Contraloría Social, al estar basado en el principio de acceso a la información, permite disminuir estas asimetrías de poder entre los beneficiarios y beneficiarias de un programa y el funcionario público encargado de llevarlo a cabo; lo cual favorece, como se ha mencionado, la reducción de esos

68 SFP (2010), *¿Por qué la Contraloría Social contribuye a combatir la corrupción y a transparentar la gestión pública?*; ver: http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/wb/SFP/cont_soc_combatir_corrupcion (julio de 2012).

espacios de discrecionalidad, abiertos a la corrupción e irregularidad. Esto, al tiempo que la constante vigilancia ciudadana informada activa la rendición de cuentas, generando espacios para la responsabilización de los servidores públicos ante los beneficiarios y contribuyendo, de este modo, a prevenir y detectar problemas de corrupción, captura, clientelismo, ineficiencia, ineficacia e ineptitud que se asocian con la política social.

Es, entonces, por lo anterior, que la Contraloría Social forma parte de las estrategias del PNRCTCC, referido anteriormente. Esto, dentro de su objetivo número 4: “Institucionalizar mecanismos de vinculación y participación ciudadana en el combate a la corrupción y la mejora de la transparencia y de la legalidad;” bajo la justificación principal de que, “en una democracia, la vinculación entre el gobierno y la sociedad es fundamental para prevenir la corrupción y asegurar la rendición de cuentas.”

Con tal fin, el PNRCTCC propone el fortalecimiento del mecanismo — junto con el monitoreo ciudadano, descrito a continuación— para involucrar de manera más activa y permanente a los sectores social y privado en la lucha contra la corrupción. Se señala que, para ello, los esfuerzos se concentrarán en instrumentar un marco teórico que regule a la Contraloría Social y dote a los ciudadanos de las herramientas necesarias para llevar a cabo sus tareas de control social; logrando, así, “fortalecer el tejido social, basado en el desarrollo de habilidades de vigilancia.” Esto, por supuesto, mediante el establecimiento de un esquema de coordinación y corresponsabilidad con servidores públicos de la APF responsables de operar programas de desarrollo social, para que éstos sean los principales promotores del mecanismo entre la sociedad.⁶⁹

El *Manual para la Promoción y Operación de la Contraloría Social*, junto con el vínculo de este mecanismo al artículo 4º de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* (ambos referidos anteriormente) son, por tanto, un ejemplo de esto; al igual que las acciones de promoción, coordinación y cooperación que la SFP ha llevado a cabo con las Contralorías Municipales y OEC, especialmente en lugares donde se ejecutan programas federales, para

69 Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, *op. cit.*, 2008 (a).

ampliar la cobertura de células sociales organizadas e informadas, capaces de exigir cuentas a sus gobernantes.

Por último, es necesario enfatizar que la efectividad, por decirlo de alguna manera, de la Contraloría Social como mecanismo anticorrupción, bajo el enfoque referido, está basado en una relación de corresponsabilidad entre gobierno y sociedad, asociada, justamente al principio de información; pues, según explica V. Llerenas, “el combate a la corrupción y la creación de una cultura de la transparencia y la legalidad son metas irrenunciables para todos los mexicanos que requieren, para su cumplimiento, no sólo de la acción decidida y constante del Estado, sino de la participación informada, activa y responsable de la ciudadanía en la vigilancia de la actividad pública.”⁷⁰

Así, por un lado, los ciudadanos, en su tarea como contralores sociales, deben comprometerse con estar adecuadamente informados respecto del programa que son beneficiarios; es decir, para que la Contraloría Social sea un verdadero y efectivo ejercicio de rendición de cuentas y combate a la corrupción, es de suma importancia que quienes la realicen se interesen por conocer verdaderamente el programa vigilado. Esto ya que, en la medida en que haya más y mejor informados beneficiarios y beneficiarias, no sólo son “mayores las posibilidades de que éstos se vigilen adecuadamente y se evite que los programas sean desviados de sus objetivos,” sino que “podrán ser utilizados de mejor manera, al entender qué se requiere de su participación individual o colectiva para realizar acciones orientadas a cumplir con los objetivos de la política pública en cuestión.”⁷¹ La ausencia de información o, mejor dicho, la no información, es a su vez causa y consecuencia de la deficiente cooperación y compromiso de los miembros de la sociedad en la vigilancia de la acción pública.

La segunda corresponsabilidad entre los ciudadanos y los gobiernos, consiste en denunciar las irregularidades (ciudadanos) y en atender esas denuncias y observaciones (gobiernos). Sin una adecuada respuesta institucional de las observaciones y denuncias ciudadanas derivadas del proceso de Contraloría Social, ésta se convierte en un ejercicio de mero

70 Vidal Llerenas, *op. cit.*

71 *Ibidem.*

intercambio de información (las interfaces políticas se transforman en comunicativas). En la práctica, entonces, no se tiene consecuencia alguna que permita inhibir o evitar actos corruptos o discrecionales; es decir, no tiene capacidad efectiva real para ejercer el control ni, por tanto, para incidir en la lucha contra la corrupción.

Por tal razón, V. Llerenas, distingue entre una Contraloría Social fuerte y una débil: “[...] las acciones de Contraloría Social fuerte son las que tienen mecanismos que permiten generar consecuencias —por ejemplo, modificaciones en las reglas de operación para eliminar malas prácticas, cambios en las formas de organización de las acciones gubernamentales, apertura de investigaciones ante denuncias relacionadas con abuso de poder, etc. [...] En cambio, las acciones sin consecuencias, a pesar que discursivamente puedan definirse como de Contraloría Social, serán instrumentos débiles. Los sistemas de difusión e información hacia los beneficiarios de un programa, los comités de obra que no tienen dentro de sus atribuciones herramientas concretas de control, los testigos sociales a los que no se les entrega la información necesaria, son ejemplos de estas instancias débiles.”⁷²

En suma, una Contraloría Social fuerte requiere instrumentos no sólo para exigir respuesta por parte de los gobernantes, sino también para exigir sanciones en caso de irregularidades, cumpliéndose así la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. De ahí, entonces, la importancia de las acciones que en el marco de PNTRCCC se han llevado a cabo para elevar el impacto de la vigilancia ciudadana mediante el fortalecimiento de este mecanismo en sí, pero también mediante su acompañamiento con otros mecanismos orientados a la activación y sustentación de procesos que incidan en la mejora de la gestión pública (como en el Monitoreo Ciudadano), la investigación y solución de irregularidades (sistema de quejas y denuncias⁷³), la identificación de

72 *Ibidem.*

73 Un propuesta temprana de esta investigación incluyó el examen de este sistema como otro modelo de incidencia; sin embargo, su complejidad merece un estudio aparte, en relación directa con sus alcances en el combate a la corrupción. Por lo demás, se identificó entonces una amplia reticencia para entender las quejas y denuncias como un mecanismo de participación ciudadana, ente elementos de la

deficiencias en la aplicación de recursos federales destinados a obras y servicios (Testigo Social), entre otros que se describen en los apartados a continuación.

Monitoreo Ciudadano

Apuntes teórico-conceptuales

Los ejercicios de monitoreo ciudadano comienzan a utilizarse como una importante herramienta de seguimiento y evaluación continua y precisa de la gestión pública a mediados de los años ochenta y principios de los noventa, cuando el cambio de paradigma administrativo hacia la *Nueva Gerencia Pública*⁷⁴ llevó a los gobiernos a incorporar herramientas y prácticas del sector privado en la administración gubernamental, con el objetivo principal de lograr una mayor eficiencia, eficacia y calidad en su actuar.

Específicamente, el monitoreo ciudadano se incorpora virtuosamente como un mecanismo de útil para captar la voz de la sociedad sobre cómo las dependencias gubernamentales (o en su caso, los agentes privados) realizan la prestación de trámites y servicios públicos; principalmente, de los relacionados con la salud, la educación y servicios básicos, por ser crucial que éstos sean provistos adecuadamente para reducir la pobreza y alcanzar las metas de desarrollo, por ejemplo.

sociedad civil organizada pero asimismo entre académicos y, por supuesto, entre los servidores públicos.

74 En términos muy generales, la Nueva Gestión Pública (NGP) es un paradigma de la administración pública que surge a mediados de los ochentas con el principal objetivo de hacer del quehacer gubernamental una tarea orientada a la eficiencia, eficacia y calidad, mediante la incorporación de herramientas y estrategias administrativas del sector privado. Véase, Peter Schröder (s/a), *Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno*, documento electrónico disponible en http://www.la.fnst-freiheit.org/uploads/1198/Schroeder_NGP_Texto_esp.pdf y consultado en septiembre de 2012.

Para ello, el monitoreo ciudadano parte de la premisa o, mejor dicho, del reconocimiento de los gobiernos sobre el hecho de que, para mejorar la calidad de un trámite y/o servicio público, “no es suficiente centrarse sólo en la opinión y perspectiva del proveedor (dependencia pública), sino que es fundamental incorporar la voz de la demanda sobre la satisfacción de los ciudadanos como sus usuarios;”⁷⁵ es decir, se coloca al ciudadano en el centro de los trámites y servicios que presta un gobierno, logrando así una retroalimentación directa y constante entre el usuario y el prestador del servicio, entre el ciudadano y el gobierno.

En ese sentido, es importante mencionar que no se debe confundir al monitoreo ciudadano con la evaluación, ya que el primero es más un ejercicio de verificación y vigilancia continua sobre el quehacer cotidiano de las dependencias; mientras que la segunda es un ejercicio periódico orientado a medir aspectos específicos como el cumplimiento de metas, el logro de resultados, etcétera: “el monitoreo observa lo que se está llevando a cabo y la evaluación examina lo que se ha logrado y/o el impacto que ha tenido.”⁷⁶ Justamente esta diferenciación entre uno y otra, es decir, esta verificación continua del monitoreo es lo que ha permitido, hoy en día, entenderlo más como una herramienta de la contraloría social enfocada específicamente al área de trámites y servicios, que como un ejercicio evaluativo en sí mismo.

Bajo esta concepción, entonces, el monitoreo ciudadano, si bien mantiene su orientación original de mejora de la calidad en la prestación de trámites y servicios, se entiende también como parte de los mecanismos de participación ciudadana que propician una mejora en el desempeño gubernamental, orientada a fortalecer, a su vez, el combate a la corrupción, la transparencia y la rendición de cuentas del quehacer público cotidiano. El monitoreo ciudadano se convierte así, de acuerdo con F.

75 World Alliance for Citizen Participation (CIVICUS) (s/a), “Monitoring and evaluation of Public Services.” Documento electrónico disponible en http://www.pgexchange.org/index.php?option=com_content&view=category&id=59&Itemid=135 y consultado en octubre de 2012.

76 Paul Crawford, Paul Bryce, “Project Monitoring and Evaluation: A Method for Enhancing the Efficiency and Effectiveness in Aid Projects Implementation,” *International Journal of Project Management*, vol. 21 (5), julio de 2003.

Salguero, en “un instrumento útil e indispensable para la construcción de sociedades más justas, equitativas y corresponsables en la gestión de asuntos públicos y que, por tanto, coadyuva al fortalecimiento de la vida democrática de los países”⁷⁷ y de la buena gobernanza.

De esta manera, el monitoreo ciudadano como mecanismo participativo de control social opera bajo el supuesto de que, en primer lugar, el ciudadano se informa y toma conciencia sobre los derechos y beneficios que debe obtener de la realización de tal o cual trámite o servicio. Para, en segundo lugar, ejercer en consecuencia esos derechos monitoreando la calidad de un trámite o servicio: denunciando cualquier irregularidad o incumplimiento que detecte, realizando sugerencias de mejora al mismo, o, incluso, felicitando al servidor público por su trabajo, según el caso. En este sentido, permite enfrentar y disolver espacios de opacidad de la gestión pública,⁷⁸ siguiendo una lógica similar a la descrita para la Contraloría Social.

Así, el ciudadano, entonces, no sólo permanece en el centro de los trámites y servicios que presta el gobierno como fuente de información y retroalimentación directa, como se señaló anteriormente, sino que toma un papel activo en el proceso haciendo a los funcionarios públicos responsables y responsivos respecto de su desempeño en el servicio que prestan (al contrastarlo con estándares de calidad establecidos,⁷⁹

77 Frine Salguero (s/a), “Transparencia y Acceso a la Información: Monitoreo Ciudadano a la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental.” Documento electrónico disponible en <http://ebookbrowse.com/monitoreo-ciudadano-pdf-d253132384> y consultado en septiembre de 2012.

78 Para mayores referencias véase R. Nonell, *Transparencia y buen gobierno*, Fundación AMICS de la UPC, Madrid: 2002, pp. 1- 15.

79 En ese sentido, las *Cartas Compromiso al Ciudadano*, por ejemplo, son una importante herramienta para el monitoreo ciudadano, ya que en éstas se establece, de manera visible para todos los usuarios de un trámite o servicio, cuáles son los derechos que tiene, los estándares de calidad, los beneficios que debe recibir, etcétera; es decir, le proporciona información útil para identificar irregularidades, detectar fallas e ineficiencias. Esto, con la finalidad, de promover y facilitar a la sociedad acciones de evaluación de programas susceptibles a ser mejorados a juicio de la propia ciudadanía. En México, las Cartas Compromiso fueron incorporadas a la gestión pública como parte de la estrategia de “Gobierno de Calidad” de la *Agenda de Buen Gobierno*, durante el sexenio de Vicente Fox. Hoy en día, son elaboradas por las propias dependencias que llevan a cabo los trámites y servicios, bajo supervisión de la SFP y los OICs, y son acompañadas por sistemas de quejas y denuncias como los buzones, correos

por ejemplo). En esta medida, favorece la transparencia y facilita los procesos de rendición de cuentas del actuar gubernamental, mediante la exigencia directa de información y justificación sobre la acción de gobierno observada. “Armados objetivamente con conocimientos” —explica *The World Alliance for Citizen Participation*— “los ciudadanos se empoderan y son capaces de hacer que tanto los gobiernos, como los prestadores privados de servicios públicos rindan cuentas.”⁸⁰

En suma, entonces, es posible afirmar que el monitoreo ciudadano, como modelo de incidencia, aparece como una herramienta práctica, orientada a la participación ciudadana, útil para la realización de ejercicios sistemáticos que lleven a proponer mejoras sobre aspectos como la manera en que los servidores públicos toman decisiones; su apego al marco normativo y estándares de calidad, etcétera. Su efectividad, sin embargo, depende de cuánto eco reciba en la gestión pública la voz del ciudadano; es decir, de si las sugerencias de mejora o las denuncias de irregularidades son atendidas por la autoridad y se ven reflejadas, en mejoras a los procesos de trámites para cerrar espacios de discrecionalidad y hacerlos más eficientes, por ejemplo.

La literatura académica menciona de manera profusa la importancia de la corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad, como una condición para el exitoso uso del mecanismo. Sin ciudadanos informados que realicen acciones de monitoreo y lleven sus observaciones a las consecuencias correspondientes, por un lado; y sin, gobiernos que escuchen y atiendan realmente esas observaciones, por el otro lado, el monitoreo se vuelve un ejercicio vacío, sin razón de ser. Por lo que resulta indispensable también que los ejercicios de monitoreo tengan una regulación particular bien establecida: sea por vía de una normatividad genérica o bien por un convenio *ad hoc* a un ejercicio concreto. Como se muestra a continuación, en México se han desarrollado ambas formas de normatividad para el desarrollo de estas experiencias.

electrónicos y líneas telefónicas. Véase SFP (2004), “Cartas compromiso al ciudadano en México.” Documento electrónico disponible en <http://innova.fox.presidencia.gob.mx/archivos/2/9/3/files/archivos/sip-3306.pdf> y recuperado en julio de 2012.

80 World Alliance for Citizen Participation, *op. cit.*

El monitoreo ciudadano en México

El monitoreo ciudadano, como política pública en México, tiene su antecedente más cercano en el grupo de acciones llevadas a cabo durante el sexenio de Vicente Fox, como parte de su *Agenda de Buen Gobierno* orientada a la “instauración de un gobierno cercano a la sociedad, respetuoso de la legalidad, honesto, transparente, eficaz y consciente de su misión de promover el desarrollo humano y social.”⁸¹ Para ello, fue realizada en 2005, una prueba piloto del mecanismo por la Fundación Comunitaria del Bajío, en el municipio de Irapuato (Guanajuato): La organización, bajo supervisión de la Unidad de Vinculación para la Transparencia de la SFP, invitó a participar a tres instituciones de educación superior en el monitoreo de los programas de educación y desarrollo humano del Centro de Readaptación Social del municipio. De esta primera prueba, se concluyó que el monitoreo ciudadano era una “importante herramienta que daría grandes frutos en beneficio de la sociedad.”⁸² Por lo que no es de extrañar que las bases generales de operación del mecanismo de aquél entonces no difieran mucho de las de hoy en día.

Actualmente (además de en el PNRCTCC, como se ha mencionado) el monitoreo ciudadano en México se encuentra inserto como parte de las estrategias del *Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012* (PMG),⁸³ llevado a cabo por la SFP con el propósito de “renovar el funcionamiento de la APF mediante la participación ciudadana.”⁸⁴ Dentro de este marco, el mo-

81 SFP (2004), *op. cit.*

82 SFP- Unidad de Vinculación para la Transparencia, “Activa el monitoreo ciudadano la participación social en el mejoramiento de servicios y programas federales,” *Comunicado de Prensa No. 028/2006*, emitido en México, D.F el 04 de abril de 2006.

83 Éste, a su vez fundamenta estas acciones en lo dispuesto en el artículo 26, apartado A de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; 22, 26 y 32 de la *Ley de Planeación*; 9 y 37, fracciones I, VI, VII, XIV y XXVII de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*; así como el artículo 16 de la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*.

84 Secretaría de la Función Pública, *Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal*, SFP, México: 2007.

nitoreo ciudadano tiene como principal misión “ser un mecanismo de participación ciudadana enfocado a captar la voz ciudadana (necesidades y expectativas) sobre los trámites y servicios públicos federales, mediante la *participación de la sociedad organizada: organizaciones de la sociedad civil, instituciones de educación superior, personas morales, cámaras empresariales y agrupaciones sociales.*”⁸⁵

De tal forma que, con la incorporación de la sociedad mediante esta herramienta al quehacer gubernamental, se busca, principalmente, “poner[se] en los zapatos [*sic*] de los ciudadanos: captar e integrar las necesidades y expectativas de los ciudadanos, para orientar la mejora de los trámites y servicios de las instituciones y lograr, así, la satisfacción ciudadana;”⁸⁶ por lo que, la puesta en marcha del monitoreo ciudadano a los trámites y servicios del gobierno federal tiene como objeto promover la participación de la sociedad organizada en la verificación de los mismos para detectar necesidades y expectativas de sus usuarios (ciudadanos), que los lleven a formular propuestas para su mejora continua.⁸⁷

Para lograr esto, la SFP, mediante sus *Órganos Internos de Control* al interior de cada dependencia y entidad de la APF, asesora, supervisa y evalúa la puesta en marcha de ésta y otras medidas propuestas en el PMG. Asimismo, se emitió la *Guía para el Monitoreo Ciudadano*,⁸⁸ que orienta a ciudadanos y autoridades sobre cómo realizar estos ejercicios.

85 *Ibidem.*

86 SFP- Sistema de Atención y Participación Ciudadana (2008). *Monitoreo Ciudadano*. Documento electrónico disponible en http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/1623/4/monitoreo_ciudadano.pdf. y recuperado en julio de 2012.

87 Es importante mencionar que, dentro del marco del PMG, las instituciones deben orientar sistemáticamente su gestión al logro de mejoras, toda vez que están vinculadas al sistema de evaluación del desempeño que señala la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* y el *Decreto de Racionalidad, Austeridad y Disciplina Presupuestal*. Asimismo el cumplimiento de las acciones comprometidas en el seno de dicho Programa se sujetará a lo dispuesto en la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*.

88 Esta *Guía* sigue siendo uno de los documentos más valiosos y aún vigentes para orientar la realización de esta clase de ejercicios en nuestro contexto, a pesar de datar de 2005. Fue elaborada por la entonces *Unidad de Vinculación para la Transparencia* de la SFP. Su texto se puede encontrar en: <http://e-mujeres.e-mexico.gob.mx/e-mujeres/monitoreo-ciudadano/download.html>

En ésta, se encuentra explicitada la metodología para llevar a cabo el monitoreo, basada en una clara concertación y comunicación entre la dependencia que realiza el trámite o servicio y la organización social que lo monitorea. Esto, con el objetivo de que los resultados de las observaciones derivadas del proceso de monitoreo sean conocidas y tengan consecuencias prácticas. Por tal razón, el proceso de monitoreo puede darse ya sea por el interés de una organización social o por invitación expresa de una dependencia. El proceso que sigue la aplicación de esta metodología se realiza en tres etapas, según se describe a continuación:⁸⁹

Etapa 1: Preparación.

En esta primera etapa el Órgano Interno de Control presenta y explica al ente o institución de la APF en qué consiste la estrategia del monitoreo ciudadano, quien, a su vez, designará a un servidor público como enlace entre el ente que representa, y la organización de la sociedad civil que realizará el monitoreo (llamada *monitor ciudadano*) y el OIC. Posteriormente, se identificará el trámite o servicio del ente (*instancia monitoreada*) sobre el que tratará el ejercicio y se concertará la participación de la sociedad civil mediante un acuerdo de colaboración que establezca el tipo de apoyo y la forma en que la instancia monitoreada promoverá las actividades del monitor ciudadano, según lo establecido en el PMG. Asimismo, la instancia monitoreada deberá proporcionarle al monitor ciudadano toda la información necesaria para realizar adecuadamente el monitoreo, relacionada con las características y generalidades de operación del trámite o servicio: en qué consiste, quién, cómo, cuándo y dónde se realiza.

Luego, se establecerán los criterios para realizar el monitoreo, entre los que se pueden incluir, conforme a lo señalado en el *Sistema de Trámites y Servicios* del PMG, por ejemplo:

- 1) Tiempos de respuesta elevados. La gestión del trámite se da muy por arriba de los tiempos legales establecidos.
- 2) Alto costo. Los trámites o servicios más costosos para los ciudada-

89 Véase, SFP- Sistema de Atención y Participación Ciudadana, *op. cit.*

nos en razón del pago de derechos, de información deficiente, de documentos o estudios anexos que se tengan que presentar, de plazos prolongados de resolución y de otros costos asociados a su presentación.

- 3) Elevado número de quejas y sugerencias del servicio, así como de atenciones inmediatas.
- 4) Bajas calificaciones en las evaluaciones, ya sea por parte de los usuarios al término del trámite o servicio, o por parte de verificaciones.
- 5) Alta demanda ciudadana. Los trámites o servicios más realizados por los ciudadanos.
- 6) Impacto en una o varias actividades económicas. Trámites o servicios que tienen un efecto significativo en una o varias áreas económicas.

Estos criterios quedarán explícitos dentro del *Programa de Trabajo* que la instancia monitoreada y el monitor ciudadano, con supervisión del OIC, acordarán. En este, asimismo, se establecen los elementos estratégicos, normativos, del proceso, de la infraestructura y del entorno del trámite o servicio que se analizarán; así como la metodología (entrevistas a servidores públicos, visitas de campo, encuestas de salida a ciudadanos usuarios, usuario simulado, etcétera), las actividades, los tiempos y los resultados esperados del monitoreo. Una vez acordados todos estos elementos, se dará paso, entonces, a la segunda etapa del monitoreo.

Cabe aclarar que esta etapa se refiere a los ejercicios de monitoreo con una regulación *ad hoc* a cada ejercicio. Por su parte, también existen mecanismos que operan bajo una normatividad preestablecida, como el Aval Ciudadano de la Secretaría de Salud (que incluso es similar a la Contraloría Social en este aspecto). Este programa público determina *a priori* los indicadores, metodologías y sistemas de documentación y seguimiento para que los Avaes Ciudadanos actúen sobre un determinado marco de acción⁹⁰.

90 Para mayor información hemos elaborado una breve síntesis sobre el Aval Ciudadano como mecanismo normado de Monitoreo Ciudadano, que se presenta en el Anexo 5 de este documento, con mayores detalles sobre la etapa de ejecución y promoción de la voz ciudadana, asimismo.

Etapa 2: Ejecución.

En esta segunda etapa, el monitor ciudadano realiza todas las actividades programadas, conforme a lo señalado en el *Programa de Trabajo*. Así, por ejemplo, respecto de los elementos normativos del trámite o servicio, se deberá verificar si éste está registrado en el *Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS)* y ante la Comisión Federal de Mejora Regulatoria; si es congruente su práctica con lo registrado; si la normatividad aplicable favorece su adecuada realización o le impone trabas; etcétera. Por su parte, en lo que se refiere a la infraestructura, se revisará si las instalaciones donde se presta trámite o servicio son adecuadas y están claramente señalizadas; si la instancia monitoreada cuenta con los recursos materiales necesarios para realizarlo (mobiliario, equipo de oficina, computadoras, etcétera); si existen programas de capacitación para los servidores públicos que están en contacto con la ciudadanía, durante la prestación del trámite o servicio; entre otras.

De igual forma deberá considerar y evaluar también los *atributos* del trámite o servicio monitoreado, es decir, las características o cualidades que un ciudadano valora y que le producen satisfacción, tales como:

TABLA 5. ATRIBUTOS SUJETOS A MONITOREO EN UN TRÁMITE Y/O SERVICIO

RUBROS	ATRIBUTOS
Información al Usuario	Transparencia Accesibilidad Claridad
Desempeño del Servidor Público	Trato/Amabilidad Capacidad Confiabilidad Imparcialidad Honestidad
Proceso del Trámite	Oportunidad
Infraestructura	Instalaciones

Fuente: SFP, *Programa Especial de Mejora de la Gestión para la Administración Pública Federal 2008-2012*, op. cit.

El estudio de cada uno de estos atributos, es de señalar, se hace con base en los estándares establecidos dentro del PMG. Éstos son una descripción cuantitativa del servicio útil como parámetro de medición y marco de referencia para establecer responsabilidades directas entre el prestador del servicio y el ciudadano, quien debe exigir su cumplimiento.⁹¹

La parte final de esta etapa el monitor ciudadano, por tanto, deberá integrar todo lo arrojado durante el proceso de monitoreo en un documento llamado *Reporte de Resultados*, el cual, en términos generales, contendrá el diagnóstico encontrado; los estándares y atributos evaluados, los resultados obtenidos; la opinión, necesidades y expectativas de los ciudadanos usuarios del trámite o servicio; entre otras. Asimismo, el proceso de monitoreo realizado deberá llevar al monitor a formular propuestas y recomendaciones (de corto, mediano y largo plazo) para mejorar el estado actual del trámite o servicio, así como para satisfacer o superar las necesidades y expectativas de los ciudadanos. Estas propuestas y recomendaciones se incorporarán también en el reporte y deberán llevar a la instancia monitoreada asumir compromisos de acción para mejorar su desempeño respecto del trámite o servicio monitoreado.

Etapa 3: Promoción de la Voz Ciudadana

En esta tercera y última etapa, el monitor ciudadano, como representante de la sociedad organizada, se encarga, justamente, de promover que la voz ciudadana sea no sólo escuchada, sino también atendida efectivamente por la instancia monitoreada. Para ello, el monitor ciudadano debe verificar que las recomendaciones y propuestas del *Reporte de Resultados*, derivadas en compromisos asumidos por la instancia monitoreada, no se queden en el papel, sino sean verdaderamente llevados a cabo. Esto, mediante la formulación y el acuerdo entre ambos actores, junto con el OIC, de un *Programa de Implementación* de las acciones de mejora propuestas. El monitor ciudadano debe, entonces, dar seguimiento al programa, supervisando su puesta en marcha y evaluando sus resultados;

91 Para mayores referencias, véase el apartado “Sistema de Trámites y Servicios de Calidad” del *Programa Especial de Mejora de la Gestión 2008-2012*, *op. cit.*

para lo cual, la instancia monitoreada debe, en todo tiempo, mantener informado al monitor sobre su desarrollo, avance y conclusión.

Por último, el proceso de monitoreo debe concluir con la difusión a la ciudadanía, usuarios y servidores públicos de la instancia monitoreada los resultados obtenidos, así como los compromisos de acciones de mejora programados. Esto mediante el uso de medios de comunicación como radio, prensa, página web de la institución, correo electrónico, trípticos y visuales informativos, entre otros.

Para apoyar a la sociedad civil organizada y a los diferentes entes de la APF en la realización de del monitoreo y lograr, así, un máximo y óptimo aprovechamiento del mecanismo, la SFP ha elaborado materiales útiles que proporcionan a ambos actores las herramientas y el acompañamiento necesario durante el desarrollo de cada etapa, tales como:⁹²

- a) *Guía para el Monitoreo Ciudadano*: Donde se explica cómo llevar a cabo un monitoreo, utilizando, principalmente las herramientas de acceso a la información para que los ciudadanos puedan conocer cómo funciona el gobierno y hacer propuestas para mejorar la calidad de su actuar.
- b) Página web de Monitoreo Ciudadano (www.monitoreociudadano.gob.mx): Aquí se presenta información útil sobre el mecanismo; así como espacios de contacto para resolver cualquier duda o pregunta que pudiera haber. Asimismo, periódicamente, se ofrecen charlas con académicos y expertos mexicanos en el tema o temáticas vinculadas (como participación ciudadana, acceso a la información, contraloría social, etcétera) para aprender más y enriquecer el conocimiento sobre el mecanismo.
- c) Curso virtual de Monitoreo Ciudadano *Ciudadanos en acción por la transparencia*: Este curso es un complemento práctico (ejemplos y experiencias) a la guía anteriormente señalada y es

92 Véase SFP- Unidad de Vinculación para la Transparencia (2010), “Mecanismos de participación ciudadana.” Documento electrónico disponible en http://www.funcionpublica.gob.mx/pt/obligaciones_transparencia_art_7/sfp/doctos/mecanismos_uvt.pdf y consultado en agosto de 2012.

llevado a cabo con apoyo de la *Universidad Virtual del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey*. El curso es gratuito, está abierto a todo aquél que desee participar y se puede acceder vía la página web de monitoreo ciudadano referida en el apartado anterior.

Como es posible observar, estos instrumentos, además de apoyar en su labor tanto a los monitores ciudadanos, como a las instancias monitoreadas, buscan también llevar el monitoreo ciudadano más allá de una evaluación de la satisfacción de los ciudadanos respecto de la calidad en la prestación de trámites y/o servicios, incorporándole un matiz de mecanismo de participación ciudadana para transparentar y combatir la corrupción en esta área específica de la gestión pública.

Clasificación del mecanismo de participación ciudadana

Conforme a la matriz propuesta por la OCDE, es claro que el Monitoreo Ciudadano es un mecanismo “de participación activa,” pues requiere definitivamente del acuerdo entre autoridades y ciudadanos para realizarse; así como del trabajo conjunto para la obtención de verdaderos resultados. Por otra parte, conforme al esquema sugerido en el MESCIC, el Monitoreo Ciudadano es uno de los casos clásicos de mecanismos “de seguimiento a la gestión pública,” no sólo por la actividad principal de acompañamiento del monitor sino, principalmente, por el apoyo que el ente público le brinda para que pueda llevar a cabo sus tareas.

De manera más detallada, se observa que el Monitoreo Ciudadano, en su diseño, debe prever la totalidad de las interfaces comunicativas del modelo de E. Isunza: requiere transparencia, a efecto de acceder a datos confiables sobre la operación del trámite o servicio que se examina; requiere consulta, en cuanto a que la autoridad requerirá del monitor el informe diagnóstico resultado de la ejecución del monitoreo. También emplea comunicación, desde el comienzo, para determinar las características del ejercicio y al momento de presentar los resultados.

Resalta de este modelo de incidencia, por último, que pueda configurar eventualmente una interfaz mandataria, mediante el efectivo diseño de un *Programa de Implementación* de las medidas sugeridas, previo acuerdo, así como su seguimiento. La existencia de un convenio que compromete a las partes a comportarse en cierta forma también permite hablar levemente de una interfaz cogestiva, sin que éste instrumento de concertación implique necesariamente deberes más allá del monitoreo para la OSC involucrada.

El monitoreo ciudadano como estrategia para el combate a la corrupción

El monitoreo ciudadano se incluye, junto con la Contraloría Social, en el Objetivo 4 del *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción*: “Institucionalizar mecanismos de vinculación y participación ciudadana en el combate a la corrupción y la mejora de la transparencia y de la legalidad.” Específicamente, siguiendo lo anterior definido, el monitoreo se entiende como parte de la estrategia 4.2 “Desarrollar capacidades en los sectores social y privado para su participación corresponsable en el combate a la corrupción;” línea de acción 4.2.2 “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.”

La justificación para incluir a al monitoreo como una de las estrategias para el combate a la corrupción en la APF, parte del supuesto, como se ha señalado en la primera parte del apartado, de que la participación ciudadana activa en el seguimiento continuo y preciso del quehacer gubernamental reduce ámbitos de discrecionalidad y, por tanto, “fortalece la transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública diaria.” Esto, por supuesto, al tiempo que, como se ha mencionado, contribuye a la mejora de la calidad de los servicios públicos que se otorgan a los ciudadanos, orientada a la construcción, de acuerdo

con lo que establece la Secretaría de la Función Pública, “de un buen gobierno, atento, responsivo y responsable ante las necesidades y demandas de la sociedad.”⁹³

Ejercicios de Rendición de Cuentas a la Sociedad

Apuntes Teórico Conceptuales

Los Ejercicios de Rendición de Cuentas a la Sociedad (ERCS) no tienen un marco teórico que los defina como tal; sin embargo, es posible afirmar que éstos encuentran su razón justamente en los principios y criterios que dan forma al concepto de *rendición de cuentas*, asociado, en su más amplio sentido, a la transparencia de la gestión pública y el combate a la corrupción. Así, en una primera definición, proporcionada por Transparencia Internacional, la rendición de cuentas podría entenderse “como el proceso mediante el cual las personas, organismos y organizaciones (de carácter público, privado y de la sociedad) son hechas responsables sobre el adecuado o no cumplimiento de sus funciones.”⁹⁴

Esta definición encuentra su origen en el término anglosajón de *accountability*, el cual, en general, significa “hacer a los sujetos responsables de sus acciones,”⁹⁵ en este caso, a las autoridades o funcionarios públicos, frente a los ciudadanos. De esta manera, según Enrique Peruzzotti, el concepto refiere a una forma específica de vínculo que las autoridades establecen con la ciudadanía, especialmente en los regímenes democrático – representativos, donde “el gobierno combina un marco institucional de autorización del poder con uno orientado a asegurar la responsabilidad y receptividad de los agentes autorizados, de

93 SFP- Sistema de Atención y Participación Ciudadana, *op. cit.*

94 Transparency International (2009), *The Anti Corruption Plain Language Guide*. Documento electrónico disponible en http://www.transparency.org/whatwedo/pub/the_anti_corruption_plain_language_guide, y consultado en agosto de 2012.

95 F. Hevia, *op. cit.* 2007(a).

manera que éstos últimos se ajusten a la legalidad, el debido proceso y que sus decisiones reflejen las demandas ciudadanas.”⁹⁶

En ese sentido, es posible afirmar que la rendición de cuentas, siguiendo el argumento de Andreas Schedler, tiene dos dimensiones básicas: incluye, por un lado, “la obligación de los políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*); mientras que, por el otro, refiere a la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios cuando hayan violado sus deberes (*enforcement*).”⁹⁷ La primera dimensión es la que construye el deber, o mejor dicho, la capacidad de responder de las administraciones; para lo cual es fundamental que éstos informen y justifiquen las decisiones que toman, mediante mecanismos institucionalizados “que aseguren la respuesta de los gobiernos a los intereses de sus representados.”⁹⁸ El acceso a la información, la transparencia y la apertura gubernamental, por tanto, son elementos centrales para la rendición de cuentas, pues le proporcionan a los ciudadanos las herramientas necesarias para ejercer su derecho de pedir cuentas y fortalecen la obligación gubernamental de rendirlas públicamente.⁹⁹

No basta con que la rendición de cuentas, en esta primera dimensión, sea un mero ejercicio de transmisión unidireccional de información (el Estado informa a la sociedad), sino que la capacidad de responder de las administraciones también implica la justificación y el debate público, es decir: “el ir más allá de la provisión unilateral de datos e información, a fin de entrar a una argumentación crítica sobre las razones que determinaron cierta decisión.”¹⁰⁰ La capacidad de responder, de rendir cuentas, entonces, es un ejercicio de ida y vuelta que, a su vez, permite enlazarla, según explican March y Olsen, con procesos reflexivos que incorporen la noción

96 Enrique Peruzzotti, “Marco Conceptual de la Rendición de Cuentas,” *Ponencia preparada para la Reunión Técnica de la comisión de Rendición de Cuentas de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS)*, en Buenos Aires, Argentina, 28 y 29 de agosto de 2008.

97 Andreas Schedler, *¿Qué es la Rendición de Cuentas?*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México: 2004.

98 E. Peruzzotti, *op. cit.*, 2008.

99 Véase F. Hevia, *op. cit.*, 2007 (a), pp. 9-10.

100 Enrique Peruzzotti, *op. cit.*, p. 4.

de aprendizaje al concepto de gobernabilidad: “la inteligencia política de las democracias descansa en el desarrollo de instituciones capaces de utilizar la rendición de cuentas para generar decisiones colectivas sabias.”¹⁰¹

Justamente en este apunte radica la principal característica de los ERCS que, en los últimos años se han llevado a cabo en México, pues son un espacio donde, contruidos sobre los principios de transparencia, información, apertura y participación ciudadana, no sólo se informa a la sociedad sobre el quehacer gubernamental realizado; sino que, al hacerlo frente a frente a la ciudadanía, se ofrece a su vez ese sitio para la crítica, la discusión, el enriquecimiento y el aprendizaje que mencionan los autores citados en el párrafo anterior. Podría, incluso decirse, que, de continuar con la misma dinámica, se convertirían en “un sistema efectivo de rendición de cuentas,” por favorecer la institucionalización de mecanismos de aprendizaje político.¹⁰²

Queda pendiente, sin embargo, la segunda dimensión de la rendición de cuentas, asociada, fundamentalmente, al combate a la corrupción: el llamado *enforcement* en la literatura anglosajona, es decir, la capacidad de lograr que exista una consecuencia (buena o mala) sobre un servidor público, derivada de su actuar; especialmente, cuando éstos han cometido algún ilícito o incumplido sus deberes. A. Schedler señala que no sólo basta con informar, sino es necesaria la capacidad de sancionar: “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.”¹⁰³ Esta dimensión de sanción es un aspecto crucial de la rendición de cuentas, pues implica que, en realidad, no puede existir una verdadera capacidad de pedir cuentas, si no existe también la capacidad institucional o los mecanismos necesarios para corregir a aquéllos que han realizado acciones en contra del interés público; pues, de lo contrario, la rendición de cuentas se volvería un ejercicio vacío.

101 J. G. March y J. P. Olsen, *Democratic Governance*, The Free Press, Nueva York: 1995.

102 Enrique Peruzzotti, *op. cit.*, 2008.

103 Andreas Schedler, *op. cit.*

Esta amenaza de sanción tiene, empero, una importante consecuencia práctica: “puede llevar a los actores políticos a restringir el flujo informativo de manera que no salgan a la luz las deficiencias de la gestión.”¹⁰⁴ La rendición de cuentas corre el riesgo, por tanto, de convertirse en un ejercicio discrecional, basado en las asimetrías de información que existen entre la autoridad quien la posee y el ciudadano, quien demanda cuentas. De ahí, entonces, la importancia de combinar la transparencia y apertura gubernamental, con la participación ciudadana como mecanismo de control social sobre el quehacer gubernamental: “los gobiernos tienen la obligación de transparentar y hacer públicos los informes sobre su actuar [...] pero está en los ciudadanos el decidir si hacemos o no uso de esa información,”¹⁰⁵ tanto para pedir explicaciones y justificaciones, como para canalizarla por las vías necesarias y asegurarse de que se sancionen actos contrarios al bienestar social. Incluso, esa información empodera a los ciudadanos para empujar hacia la construcción de las instituciones necesarias para que la rendición de cuentas se dé de mejor y más adecuada manera en sus dos dimensiones.

Tomando como base lo anterior, ambas dimensiones, a su vez, remiten a una segunda categorización de la rendición de cuentas, según la manera en que es llevada a cabo. La más conocida es la propuesta de Guillermo O’Donell, que distingue entre rendición de cuentas horizontal y vertical. Por rendición de cuentas horizontal se entiende el conjunto de mecanismos formales de pesos y contrapesos existentes en los sistemas políticos democráticos contemporáneos como el parlamento, agencias especializadas, etcétera; mientras que la segunda, se relaciona con la capacidad de los ciudadanos de castigar o premiar a sus gobernantes mediante el voto.¹⁰⁶ Ambos tipos de rendición de cuentas remiten propiamente al pacto democrático entre gobernantes y gobernados, sin mecanismos más allá de la arena electoral que favorezcan

104 Enrique Peruzzotti, *op. cit.*, 2008.

105 Vidal Llerenes, *op. cit.*

106 Véase G. O’Donell, “Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones,” en E. Peruzzotti y C. Smulovitz, *op. cit.*, capítulo 4.

una verdadera rendición de cuentas (en sus dos dimensiones) respecto del quehacer administrativo de los gobiernos.

Por tal razón, C. Smulovitz y E. Peruzzotti complementan la caracterización de G. O'Donnell, señalando que también existe la rendición de cuentas social, entendida como “un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas, basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en operaciones mediáticas.”¹⁰⁷ Este tipo de rendición de cuentas, es de señalar, no se encuentra propiamente institucionalizado, sino que se lleva a cabo mediante vías informales, como el exponer y denunciar actos ilícitos de los funcionarios públicos mediante el activísimo cívico, como plantones en plazas públicas, uso de los medios masivos de comunicación, etcétera.

En ese sentido, representa también una forma de politización de la sociedad con el objeto de monitorear el comportamiento de los gobiernos; es decir, “es una nueva política que surge en el espacio de la sociedad civil y que engloba una variedad de formas de acción colectiva que comparten una común preocupación por mejorar el funcionamiento de las instituciones representativas, mediante el fortalecimiento de los mecanismos de control de la legalidad de los funcionarios públicos.”¹⁰⁸ De ahí que la principal virtud de este tipo de rendición de cuentas sea el empujar hacia una verdadera capacidad de sanción de los actos en contra del interés público; sin embargo, dada su informalidad, deja pendiente la importancia de construir procesos de aprendizaje entre gobierno y sociedad derivados de los propios ejercicios de rendición de cuentas, como se señaló anteriormente.

Ernesto Isunza, en consecuencia, va más allá y establece una cuarta categoría: la rendición de cuentas transversal, entendida como “los mecanismos que si bien son instituciones del Estado, están diseñadas y funcionan de tal forma que hunden sus raíces de manera explícita en la sociedad civil, a través de la presencia especialmente protegida de ciu-

107 E. Peruzzotti y C. Smulovitz, *op. cit.*

108 Enrique Peruzzotti, “La política de Accountablity Social,” en Ernesto Isunza y Alberto Olvera (coords.), *Rendición de Cuentas, Sociedad Civil y Democracia en América Latina*, Porrúa, México: 2006.

dadanos independientes y autónomos que no representan pero sí ejemplifican las cualidades de un *ethos* ciudadano,” tal como se ha referido en el apartado de Contraloría Social.¹⁰⁹

Así, la rendición de cuentas transversal va más allá de ser un mero mecanismo de transferencia de información, proporcionando un espacio formal de interacción entre gobierno y sociedad, en fortalecimiento de ambas dimensiones del concepto: la participación social en la rendición de cuentas no está limitada al *castigo electoral*, o “a la tradicional voz de la opinión pública de denuncia a través de los medios de comunicación,” — sino que éste tipo de rendición de cuentas abre el espacio para que la sociedad realice — “acciones específicas destinadas a vigilar y ejercer un verdadero control sobre la acción del gobierno.”¹¹⁰ Esto, en tanto que el Estado informa de manera directa a la sociedad y la sociedad, de manera directa y en un marco de actuación establecido y acordado, hace responsable y responsivo al gobierno respecto de las acciones que éste realiza o no.

Lo anterior permite que, realizado de manera adecuada — siguiendo principios de transparencia y apertura —, la rendición de cuentas favorezca los procesos de aprendizaje e intercambio ya mencionados; lo cual, a su vez la convierte, según explica V. Llerenas, en una condición necesaria para “resolver con éxito las patologías de los Estados modernos: corrupción, clientelismo, captura, ineficacia, ineficiencia e ineptitud.”¹¹¹ Es de señalar, sin embargo, que este tipo de rendición de cuentas, demanda una mayor corresponsabilidad entre gobierno y sociedad que el resto pues, como bien señala E. Peruzzotti, parte del supuesto donde “no sólo es suficiente que haya actores dispuestos a rendir cuentas, sino que haya también actores dispuestos a exigir cuentas.”¹¹² Justamente en esta categoría, como se desprende de lo anterior, se encuentran los ERCS, acompañando al resto de los mecanismos y herramientas de control social analizadas en este estudio. La manera en cómo surgen los ERCS y cómo funcionan se describe a continuación.

109 Ernesto Isunza, *op. cit.*

110 Vidal Llerenas, *op. cit.*

111 *Ibidem.*

112 E. Peruzzotti, *op. cit.*, 2006.

Los ERCS en México como estrategia de combate a la corrupción

Los ERCS son una estrategia reciente diseñada por la Secretaría de la Función Pública, vía su *Unidad de Políticas de Transparencia, Rendición de Cuentas y Cooperación Internacional* (UPTCI), como un importante mecanismo de participación ciudadana para prevenir la corrupción, impulsar la transparencia y fortalecer la rendición de cuentas y el apego a la legalidad, logrando así incrementar la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas.¹¹³ Por tal razón, los ERCS surgen con el propósito principal de “ser un espacio de interlocución entre gobierno y sociedad, con fines de apertura, transparencia y rendición de cuentas.”¹¹⁴

Así, los ERCS encuentran su razón de ser, al igual que la Contraloría Social y el Monitoreo Ciudadano, como parte de las estrategias contenidas en la línea de acción 4.2.2 de PNRCTCC donde se establece la necesidad de “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.” De igual forma, da cumplimiento a lo señalado tanto en la estrategia 3.3 del *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, donde se subraya la importancia de “fortalecer los mecanismos de participación ciudadana y promoverlos en las dependencias y entidades de la APF;” como en la 5.8 “fomentar una cultura cívica de transparencia y rendición de cuentas.”

En términos generales, dado que su principal objetivo es “fomentar la participación ciudadana en la prevención de la corrupción;”¹¹⁵ los ERCS consisten, entonces, en una sesión de información y diálogo constructivo convocada por una dependencia o entidad, donde éstas brin-

113 Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, *op. cit.*, 2008 (a)

114 SFP (2012); *Programa Anti Corrupción*; ver: <http://www.programaanticorupcion.gob.mx/index.php/rendicion-de-cuentas/ejercicios.html> (octubre de 2012).

115 SFP - Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional (2011), *Guía de participación ciudadana 2011: Ejercicios de Rendición de Cuentas a la Sociedad*. Documento electrónico disponible en http://www.seneam.gob.mx/oic/Participación_Ciudadana_2011.pdf y consultado en noviembre de 2012.

dan datos y responden de manera directa a las preguntas, inquietudes y propuestas de la sociedad civil,¹¹⁶ respecto de las actividades y resultados que han alcanzado (o no) en determinado período de tiempo. Asimismo, en estos ejercicios se exponen las buenas prácticas y acciones innovadoras que hayan llevado al cumplimiento de sus metas más allá de lo establecido programáticamente, por ejemplo. De esta manera es posible afirmar que mediante los ERCS se da a conocer, socializa y somete a escrutinio público el quehacer gubernamental con miras tanto a profundizar y fortalecer la cultura de transparencia y rendición de cuentas al interior de la APF; como a la generación de los procesos de aprendizaje descritos anteriormente.

Con el objeto de establecer líneas claras sobre las actividades que deben realizar las dependencias y entidades para facilitar los ERCS la UPCTI emitió en 2011 la *Guía de Participación Ciudadana* como herramienta indispensable y de observancia general para aquéllas instituciones obligadas a realizar este tipo de ejercicios, como:

- Las que transfieren recursos federales a los estados de la República
- Operan programas con presupuesto anual mayor a 500 millones de pesos
- Operan programas, trámites o servicios relacionados con los derechos para el desarrollo social como la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo, la seguridad social y los relativos a la no discriminación.¹¹⁷

En ese sentido, es importante señalar que las dependencias y entidades que no se encuentren dentro de tales supuestos, no están obligadas a realizar ERCS, junto con :

116 Por sociedad civil se refiere a organizaciones o instituciones privadas o sociales que, por su naturaleza tipo de actividades tengan interés en la gestión de la dependencia o entidad, como organizaciones empresariales, universidades, centros de investigación o colegios de profesionistas. Véase SFP- Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional, *op. cit.*

117 Véase Artículo 6º de la *Ley General de Desarrollo Social*.

- Aquéllas que no cuentan con programas, trámites o servicios dirigidos a la ciudadanía de manera directa.
- Las instituciones bancarias
- Aquéllas cuyas actividades son esencialmente de o reservación de la seguridad nacional.
- Los centros académicos y de capacitación, así como los institutos de investigación.
- Aquéllas constituidas como Sociedad Anónima.¹¹⁸

Estas dependencias deben notificar y justificar plenamente ante la UPCTI y a su OIC, por qué no organizan uno de los ERCS. Si llegara a haber duda sobre si una dependencia o entidad debe o no realizar un ERCS, esta Unidad se encargará de resolver el conflicto.

De acuerdo con esta Guía, entonces, el procedimiento para la realización de los ejercicios se articula en tres etapas: difusión, ejecución y publicación de resultados. Para cada una de éstas hay tiempos claros establecidos, así como acciones de seguimiento señaladas para cada dependencia y supervisadas por UPCTI. Estas etapas se llevan a cabo durante los meses de junio a diciembre, según se describe a continuación.

En primer lugar, se lleva a cabo una consulta pública a la sociedad civil respecto de los temas de su interés para que el gobierno federal rinda cuentas. Esta consulta se realiza, de diferentes maneras. En la primera ocasión de los ERCS, la UPCTI publicó en la portal web del PNRCTCC www.programaanticorrupcion.gob.mx una liga hacia las bases para la consulta (ésta se publicó asimismo en el apartado de “Transparencia” de la página web de cada dependencia), para que la sociedad civil pudiera por este medio presentar las propuestas de su interés.¹¹⁹ Actualmente, la

118 Estas instituciones son enlistadas de manera enunciativa, más no limitativa en la *Guía de participación ciudadana 2011: Ejercicios de Rendición de Cuentas a la Sociedad*.

119 Información tomada de la respuesta de la SFP a la solicitud realizada vía INFO-MEX folio 0002700001911, formulada por personal de Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas en 2011, con motivo de una investigación especial sobre los ERCS realizados en 2010. Conforme a los resultados obtenidos, aquéllos primeros ERCS seguían hacia una etapa de selección, en la que la SFP recibía las propuestas y las organizaba. Luego se transformaban en ERCS aquéllas que cumplían con los criterios establecidos en la convocatoria de la consulta, como: tratarse de una atribución de la ins-

recopilación de datos se da de manera más directa, mediante el envío (por conducto de la UPTCI) de correos electrónicos invitando a los actores sociales relevantes a participar en la consulta para la definición de los temas de los ERCS, por ejemplo. Esta primera fase de la etapa deber realizarse entre los meses de junio a agosto del año correspondiente.

La segunda etapa consiste, propiamente en la realización de los ERCS. Para ello, desde el mes de agosto, deberá integrarse un *Grupo de Trabajo* con el enlace de la institución ante la SFP encargado de atender los asuntos derivados del PNRCTCC; un funcionario designado por el Titular de la dependencia o entidad, considerando los temas que se van a tratar en el Ejercicio; y un representante del OIC al interior de la dependencia. Este Grupo es quien, posteriormente, se encarga de preparar e integrar la información necesaria sobre el tema de los ERCS en un documento que será asimismo entregado a los actores sociales. Este documento debe elaborarse conforme a las siguientes características:

- Utilizar textos breves y lenguajes claros.
- Procurar el uso de cifras, estadísticas y gráficos que ilustren o faciliten la comprensión de la información.
- Considerar que la presentación de este documento durante el ERCS no debe exceder los 30 minutos.

Una vez integrado el documento, el Grupo debe identificar a, por lo menos, 10 actores sociales que serán invitados a participar en el ERCS;

titución descrita en la LOAPF o en su reglamento interior; un trámite o programa federal con presupuesto asignado para el Ejercicio Fiscal correspondiente; o que la propuesta busque la rendición de cuentas de un trámite, servicio o programa federal en un nivel más allá de la información ya publicada en la página web de la dependencia; entre otras. Así, partiendo de lo anterior, la SFP informaba a las dependencias o entidades con propuestas en el marco de la Consulta a fin de que se les diera respuesta por escrito; las cuales, a su vez, debían ser publicadas en el apartado de “Transparencia” de la página web de la institución. Sólo si una dependencia o entidad recibía tres propuestas o más, debía realizar un ERCS, respecto de los temas señalados. De igual forma, si una dependencia llegaba a recibir demasiadas propuestas, el ERCS se concentrará sólo en atender a las ocho de mayor interés social, aunque sí debía responder por escrito a todas las recibidas. Actualmente se conserva, sobre todo, el hecho de esta última audiencia pública.

los cuales deben ser organizaciones u agrupaciones de la sociedad civil interesadas en las temáticas de la dependencia que: tengan personalidad jurídica (no sean agrupaciones informales); no tengan fines de proselitismo político, religioso o sindical; y que, de preferencia, no tengan fines de lucro. Asimismo, la UPTCI podrá invitar a otros actores sociales a participar en el ERCS de cada dependencia o entidad, en función de la Consulta a la sociedad civil realizada.

Concluida esta fase el Grupo de Trabajo prepara la logística y lleva a cabo la sesión de rendición de cuentas que es, en sí misma, el ERCS. Razón por la cual, la Guía establece que la sesión debe realizarse en apego a las siguientes características:

1. Objetivo: Éste deberá ser definido previamente por el Grupo de Trabajo, conforme a la temática establecida, respetando la finalidad principal del ejercicio – rendir cuentas.
2. Participantes: Como ya se ha mencionado, deben ser al menos 10 actores sociales, junto con un representante de la UPTCI y funcionarios de la propia institución que el Grupo de Trabajo considere.
3. Agenda mínima: La cual incluye una breve presentación del objetivo de la sesión y de los participantes; entrega del documento informativo a los actores sociales; exposición de la dependencia o entidad; preguntas y respuestas a los actores sociales; cierre y, en su caso, acuerdos de la sesión.

Al finalizar el ERCS, se deberá llenar el formato de *Minuta del ERCS* para ser entregado a la UPTCI, quien se encargará de darle el seguimiento correspondiente. Asimismo, esta Minuta deberá ser publicada, a manera de resultados del ERCS, también en el apartado de “Transparencia” de la página web de la institución; consistiendo en esto la tercera y última etapa de los ERCS, a realizarse en las últimas semanas de noviembre. A la fecha de la publicación de este libro, se han realizado tres ERCS.

Clasificación del mecanismo de participación ciudadana

A pesar de su determinación como mecanismos para la rendición de cuentas, el aparatado teórico de esta sección permite observar que este proceso es cuanto más complicado que la realización de una audiencia anual en la que se comparte información. Si acaso, los ERCS se postulan como grandes detonantes de estrategias que pueden iniciar los ciudadanos en consecuencia de haber accedido a la información y dialogado con las autoridades acerca de un tema en concreto.

Por tal razón, nos inclinamos a clasificar a este mecanismo como uno de información y consulta, al mismo tiempo, de acuerdo con la clasificación ofrecida por la OCDE. Actualmente, el componente original de la consulta ya no determina los temas sobre los que se realizarán los ejercicios, sino que este lineamiento viene dado por los servidores públicos de la SFP que postulan criterios genéricos para la APF. En este sentido, cada vez más se desarrolla un ejercicio puntual de transparencia activa. Como se ha comentado, estos mecanismos son difíciles de postular como modelos de incidencia en virtud de que no tienen este propósito como fundamental, sino más bien incidental.

Ahora bien, la amplia convocatoria para individuos y organizaciones a los ERCS nos permite pensar, conforme al esquema de clasificación del MESICIC que estamos sí frente a un mecanismo de transparencia, pero más ante uno de “estímulo de la participación ciudadana.” Los ERCS son exitosos en mostrar, en este sentido, la voluntad de los entes públicos de rendir cuentas, a petición de los individuos y organizaciones que concurren; asimismo, permiten documentar los resultados del diálogo, con consecuencias favorables a la formación de relaciones de confianza. Por ello, con relación al esquema de interfaces socioestatales de Ernesto Isunza, se puede observar una preeminencia de la interfaz de transparencia, nuevamente, con reducidos espacios para la consulta y la comunicación (apenas un evento anual). Por lo demás, los ERCS carecen de interfaces políticas, pues no queda claro cómo se le da seguimiento a los “acuerdos” a que se llega, de manera que se pueda afirmar que se está en la presencia de una interfaz mandataria.

Los ERCS como estrategia para el combate a la corrupción

Es de señalar que la *Guía* se ha ido perfeccionando desde la primer Consulta que se llevó a cabo en 2010 a manera de prueba piloto de los ERCS y hoy es considerada como uno de los resultados más importantes de este mecanismo, dentro del marco del PNRCTCC, ya que favorece su continuidad al interior de la APF. En aquél entonces, por ejemplo, se recibieron 33 propuestas, de las cuales fueron turnadas 13 a las dependencias y entidades correspondientes para su atención y 20 fueron desechadas por no cumplir con los criterios necesarios. La mayoría de estas propuestas se centraron en las acciones de la Secretaría de Salud (4) o de instituciones del sector salud como el IMSS (1), la COFEPRIS (1) y el CENSIDA (1). Posteriormente, en 2011, se recibieron 71 propuestas, de las cuales 37 resultaron seleccionadas. En esta ocasión, la mayoría de las propuestas se centraron en el sector educación (7), en el sector salud (6) en el sector de desarrollo rural (4) y en el sector medio ambiente (4).¹²⁰

En 2012, en cambio, los ERCS estuvieron enfocados a presentar la primera y segunda etapa del informe respecto de los programas que implican la asignación de recursos económicos a terceros, ya sean personas físicas o morales; con el fin de dotarle una mayor transparencia a su operación. Dentro de las 40 instituciones del Gobierno Federal que participaron destacan, por su oportunidad, consistencia, claridad y completud, los Ejercicios realizados por la de SEMARNAT (sobre los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable); la de Comisión de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (construcción de su sitio web); la de SFP (sobre la Contraloría Social en Programas Federales); la de INDESOL (sobre el proceso de dictaminación de proyectos del Programa Coinversión Social); la de

120 Información tomada de la respuesta de la SFP a la solicitud realizada vía INFOMEX folio 0002700001911, formulada por personal de Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas en 2011, con motivo de una investigación especial sobre los ERCS realizados en 2010.

SEGOB (Unidad de Desarrollo Político); y de SRE (Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil).¹²¹

Dada esta evidente importancia de los ERCS como instrumento del PNRCTCCC, es de señalar, por último, que se han incluido como parte importante de los temas de los *Informes de Rendición de Cuentas* que los entes de la APF están llevando a cabo para lograr “que la recepción de asuntos a cargo de la siguiente administración se realice de manera ordenada, transparente, confiable, oportuna y homogénea; de tal forma que permita dar continuidad a los servicios y funciones gubernamentales, así como a los programa y proyectos existentes.”¹²² Esto, en cumplimiento con lo establecido en el *Acuerdo para la Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de diciembre de 2011, como cierre de la política de transparencia y rendición de cuentas seguida por el gobierno federal durante el sexenio de Felipe Calderón.

*Testigo Social*¹²³

Apuntes teórico-conceptuales

121 Disponibles para su consulta en la página de la SFP sobre el Programa Anticorrupción (2012); ver: <http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/index.php/rendicion-de-cuentas/practicas-exitosas.html> (octubre de 2012).

122 Véase *Acuerdo para la Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de diciembre de 2011.

123 El perfil institucional, los antecedentes y logros del Testigo Social han sido desarrollado de manera exhaustiva en el estudio elaborado por esta Organización en 2011 (anteriormente referido): *El Testigo Social: experiencia de incidencia de la sociedad civil en la gestión pública*. El perfil monográfico que se presenta a continuación toma muchos de los elementos fundamentales que conforman la descripción hecha en aquel primer trabajo. Desde aquél texto hemos distinguido asimismo el concepto genérico de testigo social (con minúsculas) del Testigo Social como el mecanismo hoy vigente de acuerdo con la normatividad nacional.

De acuerdo con la definición de Humberto Murrieta, señalada hacia el año 2002,¹²⁴ el testigo social era un representante de la sociedad civil que participaba en los *pactos de integridad*,¹²⁵ presenciando y dando testimonio de la firma de estos instrumentos de colaboración entre gobierno, empresas y ciudadanía. Más aún, el testigo social también se encargaba de las tareas de seguimiento a los compromisos asumidos por las partes en dichos convenios. En aquél entonces, los *pactos de integridad* eran una forma de convenios de colaboración entre representantes gubernamentales y participantes de un procedimiento de contrataciones públicas (licitantes) con la intención de “evitar prácticas irregulares o corruptas que distorsion[aran] las condiciones de la competencia y afect[aran] la racionalidad de una decisión administrativa.”¹²⁶ Su diseño se fundamentaba en las recomendaciones hechas en las convenciones internacionales de la OCDE, la ONU y la OEA acerca de las medidas y estrategias que los Estados debían poner en marcha para favorecer el combate a la corrupción, referidas en el primer Capítulo.

En este contexto, la participación del testigo social estaba orientada, principalmente, a lograr la materialización del concepto “isla de integridad” en el ámbito de las constataciones públicas; es decir, buscar la generación de espacios en la administración pública “libres de corrupción.” Concepto que, a su vez, fue promovido por la organización *Transparencia Mexicana* (TM), enfatizando la necesidad de impulsar para ello la participación de la sociedad civil al interior de la gestión pública, a fin de favorecer la transparencia de los procesos de licitaciones como una condición inhibitoria para la consumación de actos de corrupción. En la materialización de este concepto, por tanto, Federico

124 Humberto Murrieta (2002), *¿Qué es un Testigo Social de la transparencia?*. Documento electrónico disponible en http://estepais.com/inicio/historicos/130/4_Ensayo2_que%20es%20un%20testigo_Murrieta.pdf. y consultado en mayo de 2011.

125 Estrategia organizada inicialmente por *Transparencia Mexicana* (capítulo nacional de *Transparencia Internacional*), como un espacio para comprometer la participación ética e imparcial de las partes en cuanto a la realización de algún procedimiento de contratación pública que tuviera la sospecha de ser altamente opaco o susceptible a la corrupción.

126 H. Murrieta, *op. cit.*

Arenoso considera que la figura del testigo social, incluso en otras latitudes latinoamericanas, encuentra su antecedente más directo.¹²⁷

Desde estas primeras intervenciones, el testigo social fungía como un actor independiente a los participantes de los procedimientos de contrataciones públicas, a efecto de dar constancia de la legalidad de lo sucedido a partir de la firma del pacto y el desarrollo sucesivo del proceso de adjudicación. Para ello se preveía, al igual que para el Testigo Social actual, que la participación del representante social incluyera todos los actos públicos que acontecieran desde la revisión previa del pliego licitatorio (convocatoria o bases del procedimiento) hasta la firma de los contratos entre las empresas y la autoridad, como resultado del proceso.¹²⁸

Es de señalar que, durante el periodo en que fueron puestos en marcha, los *pactos de integridad* enfrentaban no sólo la existencia de conocidas prácticas corruptas; sino que, sobre todo, combatían a un fenómeno extendido de opacidad radical en la administración pública que incluía por su puesto el curso y trámite de los procedimientos de contrataciones públicas. Por ejemplo, a principios de la primera década de este siglo, los mexicanos no tenían un derecho particular para conocer de qué manera se desarrollaban los actos “públicos” en este ámbito; lo cual, sin duda, complicaba la tarea de los testigos sociales.

Por tal razón, se presentó la necesidad de que, una vez terminado el procedimiento licitatorio, los testigos sociales se dieran a la tarea de recopilar la información generada a partir de lo observado durante el atestigüamiento. En complemento a ello, Transparencia Mexicana emitiría a su vez un informe sobre esta base, donde haría “hincapié sobre los aspectos positivos y negativos observados, verificando si las partes habían cumplido o no con lo preestablecido” en los *pactos de integridad*. De esta manera, se buscaba reducir la opacidad de esos espacios, generando

127 Véase Federico Arenoso, *Transparencia y control social en las contrataciones públicas*, Fundación el Poder Ciudadano, Argentina: 2006.

128 Véase Michael Wiehen, “Enabling civil society to participate in monitoring and safeguarding public procurement: The Experience of the Partnership for Transparency Fund” ponencia preparada para el foro *Asian Development Bank and OECD, Bribery in Public Procurement in Asia and the Pacific: Proceedings of the 7th Regional Seminar on making international anti-corruption standards operational*, Indonesia, noviembre de 2007.

conocimientos e información sobre lo acontecido dentro de la gestión pública en materia de licitaciones. Facilitando, con ello, las labores de atestiguamiento en procesos futuros. Este es, por tanto, el antecedente directo que hoy establece el deber de los Testigos Sociales de elaborar un testimonio público como resultado de su participación en cada licitación.

La participación de la sociedad mediante este mecanismo y, por tanto, la producción de información, requerían de cierto grado de especialización en la materia de la licitación atestiguada (como sucede actualmente); por lo que H. Murrieta señala que una de las principales características que daban (y dan) forma a esta figura era el gozo de “fama, confianza y reconocimiento en relación con la materia de la que sería testigo”¹²⁹ que el representante social debía tener. Sobra decir que, conforme a los fines de la figura, resultaba imprescindible también que el representante social fuera “absolutamente independiente respecto de las partes involucradas en los procedimientos de compras para así evitar la existencia de conflictos de intereses.”¹³⁰

Siguiendo estas líneas fue como, a grandes rasgos, Transparencia Mexicana impulsó la adopción de los *pactos de integridad* como una práctica deseable entre el gobierno, empresarios y ciudadanos para transparentar el desarrollo de los procedimientos de adquisiciones y obras públicas de alto impacto. No obstante, como medida para prevenir una “monopolización” de esta tarea a manos de tal organización, se propuso como alternativa su institucionalización; favoreciendo con ello la apertura del mecanismo hacia la participación de otros actores sociales.¹³¹ A raíz de esta decisión, fue necesario realizar algunos cambios a la figura: Desde su institucionalización en la Secretaría de la Función Pública, por ejemplo, la designación del representante social está dada por la autoridad (SFP), en atención a una norma de orden público que

129 H. Murrieta, *op. cit.*

130 *Ibidem.*

131 Esto, según lo mencionado por Eduardo Bohórquez (Director Ejecutivo) y Gabriela Ramírez (Coordinadora del Programa de Integridad en Contrataciones), de Transparencia Mexicana, en una entrevista realizada por Ernesto Gómez a raíz de la investigación que derivó en el estudio *El Testigo Social: experiencia de incidencia de la sociedad civil en la gestión pública*, previamente referido.

determina la necesidad de su participación en un proceso concreto. Esto eliminó, en el momento, toda suspicacia en torno a la representatividad del testigo social en el mecanismo original. Para ello, se elaboró también un registro de representantes sociales, así como un esquema de evaluación y seguimiento a la calidad atestigüamientos por parte de la SFP. A continuación, entonces, se profundiza en estos aspectos sobre el modelo actual del testigo social.

El Testigo Social en México

El PNRCTCC menciona, entre otros éxitos del gobierno federal en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción con anterioridad al periodo de 2006-2012, la creación de la Auditoría Superior de la Federación y el IFAI; la publicación de la *Ley Federal de Transparencia y el Acceso a la Información Pública Gubernamental*; la instauración del *Servicio Profesional de Carrera*; la independencia de los *Órganos Internos de Control* respecto de las dependencias y entidades controladas; el lanzamiento de los *Portales de Obligaciones de Transparencia*; la adhesión a convenciones internacionales contra la corrupción; la aplicación de programas de monitoreo ciudadana; y, por supuesto, el establecimiento de la figura de Testigo Social.

Como se señaló en el apartado anterior, el Testigo Social nació como una estrategia preventiva y de combate a la corrupción, con facultades jurídicas que facilitan su participación en los procesos de compras gubernamentales, cuando el 16 de diciembre de 2004 son publicados en el *Diario oficial de la Federación*, los *Lineamientos que regulan la participación de los testigos sociales en las contrataciones que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal*.¹³² En estos

132 Este dispositivo normativo se encuentra actualmente abrogado en virtud del artículo TERCERO Transitorio del “Decreto por el que se expide el Reglamento de la Ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas,” publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de julio de 2010 (entrando en vigor al día siguiente de su publicación); sin embargo, se cita como antecedente por su relevancia en la consolidación de la institucionalidad de la figura del Testigo Social.

Lineamientos se reconoció y enfatizó la necesidad de “propiciar la participación activa y permanente de la sociedad civil a efecto de que ésta pueda evaluar los procesos de la acción gubernamental;” encontrando su fundamento principal para ello en las disposiciones constitucionales (artículo 134) que obligan al manejo de los recursos públicos conforme a los principios de eficacia, eficiencia y honradez, específicamente en relación con los procedimientos de “adquisiciones, arrendamientos y enajenación de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública;” es decir, en la materia de contrataciones públicas.

De esta manera, el Testigo Social se definió en los Lineamientos como:

“Las personas físicas que pertenezcan o no a organizaciones no gubernamentales, así como a las propias organizaciones gubernamentales, que cuenten con el registro correspondiente ante la Secretaría, que a solicitud de las dependencias y entidades, de mutuo propio [*sic*], o a solicitud de la propia Secretaría podrán participar con derecho a voz en las contrataciones que lleven a cabo las dependencias y entidades, emitiendo al término de su participación un testimonio público sobre el desarrollo de las mismas.”

Quedando, así, definida también su principal atribución: participar con derecho a voz durante las contrataciones y emitir, al término de su participación, un testimonio público sobre el desarrollo de las mismas (como se mencionó anteriormente). De igual forma, para hacer visible su labor, fue necesario adecuar mecanismos institucionales que garantizaran el correcto desempeño de la figura; por lo que en el número Decimo Segundo de los Lineamientos se estableció que la participación de los representantes sociales puede darse en “cualquier momento del proceso de contratación y/o adquisición,” sin que las dependencias y entidades puedan impedir su participación. Asimismo, se señaló que las instancias gubernamentales debían proporcionar “todas las facilidades y documentación que soliciten los Testigos Sociales” para el adecuado desempeño de su labor y cumplimiento de sus atri-

buciones; salvo por aquella información considerara como reservada o confidencial por la *Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental*.

Ahora bien, no fue sino hasta el 28 de mayo de 2009, cuando se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y del Código Penal Federal,” que se estableció en las leyes de adquisiciones y obras públicas a nivel federal una previsión legal sobre la institución de esta figura que, sin duda, fortaleció en gran manera a su esquema operativo. El cual fue asimismo complementado con la expedición de los reglamentos a tales leyes el 28 de julio de 2010: *Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (R-LA)* y el *Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (R-LO)*. Todo este compendio de normas, es de señalar, que quedó apuntado como “muy relevante” en los registros del *Grupo de Trabajo* de la Convención Anti-Cohecho de la OCDE y del MESICIC, anteriormente referidos.¹³³

Este marco legal (vigente), confirmó el papel de SFP como instancia normativa del mecanismo, coordinando las actividades de las dependencias y entidades de la APF en la solicitud, contratación y pago de contraprestaciones para los Testigos Sociales. Para la designación de los representantes sociales que concurren a los procedimientos de contrataciones públicas, SFP se apoya asimismo de un Comité de Testigos Sociales; el cual es un órgano colegiado integrado por 10 elementos: 5 servidores públicos de SFP y 5 representantes de cámaras, asociaciones empresariales o colegios de profesionales. Este órgano colegiado,

133 Cabe apuntar que también existen actualmente Testigos Sociales en el ámbito federal en materia de asociaciones público-privadas, si bien sólo expuesto así por la ley especial en la materia y su muy reciente Reglamento, que establece bases muy similares a los de las leyes de contrataciones públicas. Asimismo, es de señalar que existen Testigos Sociales también en la legislación estatal, como en la del Estado de México.

entonces, resuelve sobre el otorgamiento y cancelación del registro de ciudadanos para fungir como Testigos Sociales. Esta función consultiva también importa a la designación y evaluación de los representantes sociales, respecto de su intervención en cada procedimiento.

La figura del Testigo Social está caracterizada y regulada en las Leyes (particularmente en los artículos 26 Ter de la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público -LA-* y 27 Bis de la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas -LO-*); mas no encuentra una definición puntal, sino en las disposiciones reglamentarias (artículo 60 del R-LA y 49 del R-LO), en los siguientes términos:

“Los testigos sociales son las personas físicas o morales que cuentan con el registro correspondiente en el padrón público de testigos sociales, el cual está a cargo de la Secretaría de la Función Pública y disponible mediante la plataforma electrónica *CompraNet*.¹³⁴

Como se observa, la definición de Testigo Social en el nuevo estatuto de la figura se ha simplificado, haciendo alusión a las personas que obtengan de la SFP el registro para desempeñar tales tareas. Un requisito básico para acceder al registro consiste en “[p]resentar currículum, en el que se acrediten los grados académicos, la especialidad correspondiente, la experiencia laboral y, en su caso, docente, así como los reconocimientos que haya recibido a nivel académico y profesional.”¹³⁵ El Testigo Social tiene una determinada preparación que le permite intervenir con su experiencia en las contrataciones, misma que deberá demostrar al momento de intentar el registro. Para lo cual, las normas reglamentarias (60 R-LA/49 R-LO), apuntan que la documentación exhibida deberá acreditar la “experiencia de cuando menos tres años en materia de con-

134 El sistema *Compranet* es una plataforma electrónica que concentra la información en materia de compras públicas del gobierno federal. Se encuentra disponible en internet en el sitio <http://www.compranet.gob.mx>; en esta razón la información sobre el Testigo Social debe aparecer en estos sistemas. Asimismo, este sistema, como se verá más adelante, es considerado como una de las herramientas para la puesta en marcha de la estrategia de *Gobierno Abierto*.

135 Ver: artículo 26 Ter, fracción III, inciso f) LA y artículo 27 Bis, fracción III, inciso f) LO.

trataciones;” es decir, se precisa un mínimo temporal de experiencia, para asegurar la debida satisfacción de este primer requisito.

Actualmente, el registro de los Testigos Sociales exige la emisión de una convocatoria pública por parte de la SFP, mediante su publicación en el *Sistema Electrónico de Compras Gubernamentales - Compranet*. En atención a esta convocatoria, los candidatos a convertirse en Testigos Sociales deben presentar solicitud, conforme a los requisitos mencionados. Después de su consulta ante el Comité, la SFP resolverá sobre las solicitudes comunicando a los candidatos el resultado en corto tiempo (artículo 62, R-LA y artículo 51, R-LO). El Registro tiene carácter permanente, pues las Leyes no disponen una vigencia del mismo; sin embargo, el nombramiento es revocable, mediante el procedimiento para la cancelación del Registro (artículo 70 R-LA y artículo 58 R-LO).¹³⁶

Es importante mencionar que el esquema operativo del Testigo Social preveía, desde los Lineamientos de 2004 (artículo 6º y 11º), el deber de las instancias gubernamentales de cubrir cuotas a los Testigos Sociales con motivo de su participación. Las disposiciones vigentes reglamentan esta característica de la figura, asignando a la SFP la responsabilidad de determinar las cuotas bajo la categoría de “contraprestaciones” que deberán de ser pagadas (26 Ter, último párrafo LA; 66 R-LA/27 Bis último párrafo LO; 54 R-LO). En consecuencia, previa opinión del Comité de

136 Procede la cancelación por algunas de las siguientes causas: a) Cuando el Testigo Social deja de cubrir los requisitos que señala la Ley para el Registro. b) Si el Testigo Social se conduce con parcialidad durante algún procedimiento. c) Cuando el Testigo Social haga uso indebido de la información que se le entrega con motivo de su participación en los procedimientos. d) En el caso de que el Testigo Social induzca a una dependencia o entidad a favorecer a algún participante en un proceso de contrataciones públicas. e) Si el Testigo Social, habiendo presenciado una irregularidad, se abstiene de denunciarla. f) Cuando se incumplen las funciones de “dar seguimiento al establecimiento de las acciones que se recomendaron derivadas de su participación en las contrataciones” y la de emitir el testimonio, al final de la participación en los procedimientos (artículo 26 Ter, fracción IV, incisos b) y c), de la LA). g) Cuando se incumpla con las obligaciones previstas en los Reglamentos de las Leyes, especialmente en lo concerniente al ámbito de acción y atribuciones del Testigo Social y la presentación del testimonio en tiempo y forma. h) Que el Testigo Social resulte sancionado como proveedor gubernamental, en términos de la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*.

Testigos Sociales,¹³⁷ la SFP integra y mantiene actualizado un tabulador de contraprestaciones que se aplica de manera ordinaria.

Un elemento característico del diseño institucional del Testigo Social, que se sigue también del contenido de los Lineamientos de 2004, es que la participación del representante social no persigue sustituir las atribuciones que originalmente corresponden a las autoridades en estos procedimientos. Por tanto, el artículo 67, párrafo cuarto del Reglamento de la LA (así como el 55 del R-LO), establece que en los procedimientos donde intervenga el Testigo Social quedarán a salvo las funciones de inspección, vigilancia y fiscalización propias de SFP y de los Órganos Internos de Control; así como las de la ASF. En este entendido, el Testigo Social viene a ser un mecanismo complementario de un sistema más acabado de control de la función pública en materia de contrataciones públicas.

Por último, es importante recordar que la SFP tiene a su cargo asimismo el permanente estudio y análisis de los informes parciales y los testimonios que emitan los Testigos Sociales. Al tiempo, las dependencias y entidades pueden proporcionar información que consideren relevante sobre los procedimientos y participación de los Testigos Sociales, por iniciativa propia o a petición de la Secretaría. Esta última podrá, incluso, solicitar la opinión de los licitantes respecto de la intervención del Testigo Social en cada uno de los procedimientos en los que se le designe. Todo lo anterior con la finalidad principal de evaluar su calidad y pertinencia de los atestiguamientos, orientada a la obtención de retroalimentación que fortalezca al mecanismo.

Clasificación del mecanismo de participación ciudadana

El Testigo Social es un mecanismo “de participación activa,” en términos de la clasificación de la OCDE, que incluye asimismo los mecanismos “de transparencia” y los “de consulta.” A esto, el Testigo Social se distingue por crear un espacio que requiere la participación com-

137 Ver: artículo 61 R-LA y artículo 50 R-LO

prometida y permanente del representante de la sociedad civil durante los procedimientos de contrataciones. De la misma forma, en cuanto a la propuesta de clasificación del MESICIC, el Testigo Social aparece como uno más de los “mecanismos de seguimiento a la gestión pública” de la región, realizando un seguimiento claro y preciso de cada uno de los momentos en los que se realizan actos públicos del proceso de contrataciones. En esto, los agentes públicos apoyan las labores del Testigo Social mediante la provisión de información de primera mano, que éste utiliza para la elaboración de informes públicos, si bien con el debido cuidado y sigilo que merecen los datos que, en razón de las leyes sobre transparencia, suelen ser reservados.

Por último, y con relación al esquema de análisis propuesto por Ernesto Isunza, el Testigo Social incorpora interfaces de transparencia y diálogo, mediante las cuales se hace posible que el representante social emita una opinión clara y justificada que después pueda ser discutida abiertamente con el ejecutor de política pública. En cuanto a las interfaces políticas, se observa que el testimonio y, en general las aportaciones del Testigo Social, carecen de poder legal para vincular el actuar de los entes públicos. Sólo se destaca de entre éstas la interfaz mandataria que surge como consecuencia del deber de denuncia de irregularidades que debe ejercer el Testigo Social siempre que detecte la posibilidad de comisión de conductas antijurídicas.

El Testigo Social en el combate a la corrupción.

La participación de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción, la definición de ésta como abuso de poder con fines privados y el énfasis en la materia de compras gubernamentales son elementos trascendentes del contexto que dan pie al surgimiento del Testigo Social en los términos en que se encuentra establecido actualmente en las leyes federales sobre adquisiciones y obras públicas en nuestro país. Los antecedentes, contenidos y mecanismos de evaluación de las convenciones internacionales contra la corrupción permiten anticipar la importante

relación entre éstas y el tema de las contrataciones gubernamentales. Por demás, se ha enfatizado este tema junto con el de la participación de la sociedad civil en el combate a la corrupción.

Del mismo modo, otro de los conceptos clave para comprender el desarrollo institucional del Testigo Social en el contexto mexicano es a partir de las estrategias puestas en marcha con la declarada “lucha mundial contra la corrupción,” establecida formalmente con las convenciones internacionales en las que el Estado mexicano ha quedado suscrito. El Testigo Social representa una de las parte activa de las acciones llevadas a cabo por el Estado mexicano al interior de la APF para poner en marcha una estrategia sólida de participación ciudadana al interior de la gestión pública orientada al combate a la corrupción. En ese sentido, se ha observado que el sistema normativo que regula esta materia no es uno de larga tradición y completamente evolucionado, sino más bien uno en desarrollo y perfectible; lo cual hace al Testigo Social es un mecanismo de participación ciudadana con un gran potencial de ajuste y mejora continua conforme al conocimiento que deriva de sus intervenciones.

Lo anterior, es importante mencionar, se inserta en un contexto donde la materia de contrataciones públicas reviste un importante valor cualitativo y cuantitativo tanto para las administraciones públicas nacionales como para la economía local y mundial. Es por ello que ha quedado definida de la siguiente manera en la *Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública de Bienes, Obras y Servicios*:

Por su carácter, la contratación pública supone la adopción de decisiones discrecionales en nombre de todas las instancias de gobierno; el gasto en adquisiciones puede representar el 10% y el 20% del PIB y no menos del 50%, o incluso más, del total del gasto público. También por su carácter, la contratación pública entraña necesariamente el riesgo de abuso, y el tamaño del mercado indica que las posibilidades pérdidas pueden ser considerables, pero, por otra parte, la contratación pública está relacionada con proyectos importantes (en los ámbitos de la salud, la educación o la infraes-

estructura) que repercuten considerablemente en el rendimiento y el desarrollo económicos.¹³⁸

Por ello, es de suma relevancia la adopción y puesta en marcha de mecanismos de participación ciudadana para la prevención y combate de actos de corrupción al interior de la administración pública mexicana, específicamente durante las contrataciones gubernamentales: los costos de la corrupción son demasiado altos. El Testigo Social, aparece, por tanto como una estrategia modelo para fortalecer el sistema de la gestión pública, generando una administración transparente, que se asegure el cumplimiento claro de las reglas del juego de las contrataciones (apego a la legalidad en las decisiones públicas) en beneficio de la libre competencia económica.

De ahí que, hoy en día, el Testigo Social sea uno de los mecanismos de participación ciudadana incluidos en el PNRCTCC dentro del grupo de aquéllos que requieren fortalecimiento, como estrategia principal para afrontar los retos de todo gobierno democrático. Particularmente, el Testigo Social apuntala la posibilidad de crecer el sistema de denuncias, como un medio adicional de captación de las mismas. Para esto, hace uso de la experiencia y capacidades profesionales de los participantes de la sociedad civil para lograr el Compromiso IX del PNRCTCC:

“Fortalecer, con la participación de la sociedad civil, el sistema de denuncias contra la corrupción y la mala actuación de servidores públicos federales de seguridad y procuración de justicia.”

Asimismo, en relación con las líneas de acción referidas en el PNRCTCC, tenemos que el Testigo Social aporta a los siguientes objetivos específicos:

138 Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) (2011) “Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública, Julio de 2011.” Documento electrónico disponible en http://www.uncitral.org/uncitral/uncitral_texts/procurement_infrastructure/2011Model.html y consultado en mayo de 2011.

1.3.2 Fortalecer el esquema de trabajo por el que los Órganos Internos de Control y los Delegados y Comisarios Públicos acompañan de manera corresponsable y preventiva a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en el análisis y reducción de riesgos de corrupción y de opacidad en trámites, servicios, programas y procesos.

1.5.1 Revisar la normatividad interna de las dependencias y entidades para evitar que generen obstáculos para la eficiencia de los procesos y se incluyan condiciones de prevención, transparencia y rendición de cuentas.

1.6.1 Realizar un proyecto de reforma a las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, que incorpore mejores prácticas internacionales en materia de contrataciones públicas, convirtiéndolo de un sistema de procesos al de una herramienta estratégica de eficiencia del gasto público.

3.3.4 Difundir y promover entre la sociedad, la adopción de mecanismos de autorregulación que contribuyan a hacer más transparente la relación con el gobierno y entre agentes privados.

4.1.1 Establecer lineamientos para garantizar la participación ciudadana en acciones de prevención y combate a la corrupción en la Administración Pública Federal.

4.1.2 Fortalecer la participación social en la vigilancia de los programas federales a través de la emisión y seguimiento de marcos normativos y operativos.

4.2.2 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.

Con lo anterior queda claro que los alcances del Testigo Social pueden tener diferentes impactos en áreas críticas previamente identificadas por la Administración Pública Federal. En este sentido, si bien este modelo es

de una incidencia francamente específica y quizás alejada de otros temas con un alcance masivo y más cercano a la ciudadanía en general, se tiene un potencial de acción realmente interesante que puede propiciar cambios relevantes en la gestión de las contrataciones públicas en general.

Gobierno Abierto

Apuntes teórico- conceptuales

Gobierno Abierto es un concepto que, en los últimos años, ha cobrado gran importancia a nivel mundial. Distintos gobiernos en todo el mundo han iniciado un proceso progresivo para promover e impulsar al interior de sus administraciones públicas estrategias basadas en los principios de transparencia, apertura y colaboración que, de acuerdo con Álvaro Ramírez, “han posicionado al *Gobierno Abierto* como un paradigma emergente (basado en la gobernanza colaborativa), representante de uno de los cambios más profundos en la forma, fondo y contenidos de la acción pública conocidos hasta ahora.”¹³⁹

De acuerdo con la Unión Europea, *Gobierno Abierto* es “la doctrina política que sostiene que la actividad del gobierno y de la administración del Estado debe estar abierta a todos los niveles para el escrutinio eficaz del público y de su supervisión.”¹⁴⁰ Lo anterior en el entendido de que esta nueva doctrina está fundamentada en un modelo de relación entre los gobiernos y sus sociedades, construida sobre principios de transparencia, colaboración y confianza. Para lo cual, resulta indis-

139 Álvaro Ramírez es fundador e investigador principal del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas del Instituto Universitario Ortega y Gasset. Álvaro Ramírez, “Gobierno Abierto es la respuesta... ¿Cuál era la pregunta?” ponencia escrita para la Mesa 23: Gestión política, campaña y nuevas tecnologías, del 1º Congreso Internacional en Comunicación Política y estrategias de campaña, realizado el 06 y 07 de julio de 2012(a) en Madrid, España.

140 #oGov (2012); *Open Government*; ver <http://www.ogov.eu/open-government/> (septiembre de 2012).

pensable echar mano de un conjunto de herramientas y tecnologías de la información que “optimicen la comunicación entre el gobierno y los ciudadanos para lograr un diálogo dinámico, multidireccional, transparente, colaborativo, eficaz, efectivo y directo,”¹⁴¹ más allá del límite establecido por el burócrata de ventanilla.

De esta manera, el Gobierno Abierto se entiende como aquél que es capaz de promover una constante conversación con los ciudadanos a fin de escuchar lo que ellos dicen y solicitan; tomar decisiones gubernamentales basadas en sus necesidades y preferencias; y facilitar la colaboración entre los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta. Es, por tanto, aquél que abraza y fomenta la transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana —en el marco de la gobernanza—, mediante el uso e innovación de nuevas tecnologías para interactuar y establecer un diálogo de manera más eficiente y en tiempo real con sus ciudadanos.”¹⁴² Esto, por supuesto, con el fin último de catalizar, articular y crear valor público desde y más allá de las fronteras burocráticas estatales, para el mejoramiento del bienestar social.

Visto desde este enfoque, es posible afirmar, que el concepto de Gobierno Abierto, sin embargo, no es nada novedoso. Históricamente, la idea de Gobierno Abierto se ha relacionado siempre al progresivo avance y aprobación de marcos legales sobre libertad de información, acceso a datos públicos, libertad de expresión, entre otros. De acuerdo con A. Ramírez, éste aparece por primera vez en el discurso público británico a mediados de los años setenta, referido como “una herramienta para abrir las ventanas del sector público hacia el escrutinio ciudadano, en aras de reducir la opacidad democrática.”¹⁴³

141 *Jefatura del Gabinete de Ministros de la Presidencia de Argentina* (2011); *II Semana Internacional del Gobierno Abierto, julio*; ver <http://opengovernment.com.ar/?p=233#more-233> (octubre de 2012).

142 *Ibidem*.

143 Á. Ramírez (2011), “Gobierno Abierto, Servicios Públicos 2.0 y Ciudadanía Digital: Notas para una nueva agenda de modernización de la gestión pública en Iberoamérica,” *GIGAPP Estudios Working Papers*, (WP-2011-09). Documento electrónico disponible en <http://www.gigapp.org/es/working-papers-gigapp> y consultado en octubre 2012.

Luego, con el paso de los años, esta primera concepción fue evolucionando y depurándose para ir definiendo la capacidad que los ciudadanos, en una democracia, tienen para exigir un gobierno plenamente responsable por sus acciones, así como para evaluar la validez de las medidas que éste adopta: el concepto de Gobierno Abierto comenzó a vincularse más con temas de transparencia y rendición de cuentas, entre otros conceptos relacionados con el principio de libertad de información (*freedom of information*).¹⁴⁴ Esto con el objetivo conectar al gobierno con la sociedad de una manera más fluida, en el marco de lograr una mayor involucramiento de la ciudadanía en la elaboración de políticas públicas y promover el buen gobierno. Así, este principio fue el que, a lo largo del tiempo, ha impulsado la aparición de marcos normativos que garanticen y doten de mecanismos que hagan posible el acceso a la información gubernamental y la protección de datos personales, por ejemplo.¹⁴⁵

Posteriormente, los cambios en las tecnologías de información, sin duda, son lo que han llevado a la aceptación de este concepto como se entiende actualmente pues, según explica A. Dokeniya, “han ampliado los límites de poder entre el gobierno y su sociedad, creando nuevas demandas ciudadanas para que éstos sean cada vez más inclusivos y abiertos.”¹⁴⁶ Por ejemplo, el primer cambio se produce cuando Gobierno Abierto empieza a relacionarse con el movimiento del *software libre*,¹⁴⁷ para pedir que se apliquen sus principios filosóficos de contenidos

144 De acuerdo con A. Ramírez, el principio de *freedom of information* (libertad de información) se refiere a la creación a nivel mundial de normas que garanticen el acceso a los datos en poder del Estado. Con ellas, se busca establecer un proceso legal para ejercer el derecho a saber por el que se podrán hacer las solicitudes de información en poder del gobierno, para ser recibidas gratuitamente o a un costo mínimo, salvo excepciones estándar. Véase Álvaro Ramírez (2012.b), “Gobierno Abierto: ¿Las nuevas ropas del Emperador? Las paradojas de un paradigma en construcción y su reflejo en Latinoamérica,” *GIGAPP Estudios Working Papers* (WP-2012-19). Documento electrónico disponible en <http://www.gigapp.org/es/working-papers-gigapp> y consultado en octubre 2012.

145 Véase A. Ramírez, *op. cit.*, 2012 (a).

146 Anupama Dokeniya (2011), *Enabling Open Government*. Documento electrónico disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6113> y consultado en octubre de 2012.

147 En términos generales *software libre* es aquél código informático en el que los

abiertos a la actividad de gobierno, mediante el uso de portales electrónicos que puedan ser cogenerados por el usuario. En esta actividad, se encuentra la consideración de que participar en la generación de información pública es una expresión de la participación en la vida política de un país, habilitando con esto a ciudadanos que antaño no podían intervenir en asuntos públicos. En los Estados anglosajones, este movimiento se denomina *open source governance* (gobernanza de fuente abierta)¹⁴⁸ y se vio acompañado del concepto *wiki*,¹⁴⁹ como un herramienta tecnológica colaborativa entre gobierno y sociedad.¹⁵⁰

Esto dio lugar al surgimiento, a su vez, del concepto de *wiki government* (*gobierno wiki*) como un modelo de gobierno donde los procesos participativos de la ciudadanía se maximizan al llevarse a cabo vía portales

usuarios tienen la libertad de copiar, distribuir, estudiar, modificar y mejorarlo, sin necesidad de solicitar una autorización o licencia y sin considerar derechos restrictivos, como los de autor, por sobre de los “derechos de la comunidad.” Este movimiento inició a mediados de los años ochenta, con el propósito de impulsar, primero, la libertad de copiar y redistribuir programas a la comunidad inmediata para hacer posible el uso, sin tener que cubrir gastos. Más tarde se incluyó la libertad de cambiar un programa para poder “controlarlo” a voluntad. De acuerdo con la filosofía del software libre, “si el programa no es controlado por los usuarios, entonces éste los controla a ellos.” Por ello, también se incluyó la libertad de redistribuir copias para poder “ayudar al prójimo” en necesidad. Por último, se tiene la libertad de mejorar el programa y publicar sus mejoras, y versiones modificadas en general, para que se beneficie toda la comunidad. Véanse para mayor información los sitios electrónicos de la *Fundación Software Libre* (<http://www.fsf.org> consultado en noviembre de 2012) y GNU, un sistema operativo que funciona como *software libre* (<http://www.gnu.org/philosophy/free-sw.es.html> consultado en noviembre de 2012).

148 Fuente abierta o código abierto se refiere, de manera más restrictiva, a “software libre”, es decir, a la posibilidad de alterar la forma en que funciona un programa, aplicación o sitio electrónico, mediante el libre acceso a su “código fuente” de programación. Esta idea, empero, no está del todo alineada con el aspecto filosófico del “software libre” y se entiende más desde el punto de vista pragmático, como en las herramientas Wiki (véase la siguiente nota).

149 De acuerdo con su definición más sencilla *wiki* es un sitio web cuyas páginas pueden ser editadas por múltiples voluntarios mediante el navegador web. Los usuarios pueden crear, modificar o borrar un mismo texto que comparten. Los textos o «páginas wiki» tienen títulos únicos. Si se escribe el título de una «página wiki» en algún sitio del wiki entre dobles corchetes ([[...]]), esta palabra se convierte en un «enlace web» a la página wiki. La aplicación de mayor peso y a la que le debe su mayor fama hasta el momento ha sido la creación de enciclopedias colectivas, como por ejemplo la Wikipedia.

150 Véase Liedo, Juan, *Open Government*, Ibermática, Madrid: 2012

electrónicos, logrando así la generación de conocimiento compartido y la mayor y más directa incidencia en políticas públicas. Así, por ejemplo, gracias a los datos abiertos y a los portales *wiki*, un ciudadano promedio, desde su hogar, podría comentar de manera directa sobre una política o programa público o, incluso, una ley. Con el uso de esta herramienta, se espera, por tanto, no sólo elevar la participación de la ciudadanía en los asuntos de interés público, sino también que sus demandas y opiniones queden dibujadas de manera más directa en el actuar gubernamental.¹⁵¹

A partir de estos movimientos de *software libre*, *datos abiertos* y *gobierno wiki* se promovió también que los métodos de toma de decisiones públicas fueran más abiertos, menos antagonicos y más capaces de determinar verdaderamente lo que es de interés público, respecto a las cuestiones de política pública; esto, por supuesto, con base en el uso de las tecnologías de información. Este énfasis se denominó *Open Politics* o *política abierta*.¹⁵² En este contexto, Gobierno Abierto se entendió como “aquél que se conecta con sus ciudadanos, con datos abiertos, innovación abierta y diálogo abierto.”¹⁵³ Para lo cual, la tecnología se presenta como el espacio donde el Gobierno Abierto puede ser; es decir, donde “se tiene el potencial de construir una plataforma que comprometa al gobierno con su sociedad para democratizar a la política, de hacer que diferentes poderes rindan cuentas y de fomentar el encuentro de soluciones innovadoras a los problemas.”¹⁵⁴

Es de señalar, sin embargo, que la tecnología por sí sola, no es capaz de crear ningún impacto en tal sentido y dado que en esta nueva plataforma la interacción entre gobierno y sociedad no se da de persona en persona, la efectividad del Gobierno Abierto recae en el tipo y calidad de los datos e información que se proporciona mediante los portales web a la ciudadanía: “No basta con que la información esté disponible, sino que es necesario que ésta sea accesible, es decir, que sea entendible, manejable y comparable, a fin de aumentar el profesionalismo y generar

151 *Ibidem*.

152 *Ibidem*.

153 A. Ramírez, *op. cit.*, 2011.

154 A. Ramírez, *op. cit.*, 2012 (b).

ciudadanos informados.”¹⁵⁵ Por lo que, tomando como referencia este apunte, se llega a la concepción actual de Gobierno Abierto como una nueva cultura de comunicación basada no sólo en la “tecnología por sí misma, sino en el uso de una tecnología social y relacional que impulsa y estimula un cambio en la concepción, gestión y prestación del servicio público.”¹⁵⁶ Cambio, que, según explica A. Ramírez, al estar asociado con entender que el objetivo principal de la Administración Pública es servir a los ciudadanos, conlleva a una reformulación de la manera en que se realiza el quehacer gubernamental del día a día, orientándolo a integrar la transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas como ingredientes fundamentales.

De esta manera, la transparencia y rendición de cuentas (como la visión gubernamental) y la participación ciudadana (como la voz de la sociedad) son los dos bloques centrales que sustentan la apertura y, como señala A. Ramírez, permiten la construcción de este enfoque al interior de los gobiernos actuales: “la visión, ligada a desarrollar una mejor comprensión de los cambios en el acceso a la información pública (transparencia) útil para informar sobre las decisiones y acciones de los gobiernos (rendición de cuentas); y la voz en términos del acceso a la toma de decisiones y a participar más allá de la arena electoral. [...] La visión, entonces, es la condición fundamental para sostener la voz (mediante la participación y la colaboración).”¹⁵⁷ De ahí, por tanto, el que todas las acciones que se han llevado a cabo recientemente como parte de la puesta en marcha del Gobierno Abierto —tanto en México, como alrededor del mundo— estén orientadas a construir una estrategia de comunicación tecnológica adaptada a los (potenciales) usuarios ciudadanos, bajo este supuesto de sinergia entre visión y voz, como se verá más adelante.

Siguiendo esta misma línea, la OCDE se refiere al Gobierno Abierto como “una política pública de múltiples facetas dirigida a mejorar los niveles de transparencia y rendición de cuentas en la administración

155 *Ibidem*.

156 Antoni Gutiérrez-Rubí, “*Open Government* y crisis económica,” columna de opinión del *Diario Cinco Días*, publicada el martes 25 de enero de 2011 en Madrid, España.

157 A. Ramírez (c), *op. cit.*, 2012 (b).

pública, ingrediente esencial para la gobernabilidad democrática, la estabilidad social y el desarrollo económico.”¹⁵⁸ Para ello, entonces, el Gobierno Abierto debe centrarse en tres acciones fundamentales:

- “a) Un gobierno transparente y accesible (que las acciones de los responsables públicos e instituciones estén bajo el escrutinio público y puedan ser impugnadas; así como que la capacidad de los ciudadanos para acceder a información comprensible, obtener servicios y realizar transacciones en cualquier momento y lugar sea óptima);
- b) Un gobierno responsable y que rinde cuentas (por sus acciones y omisiones);
- c) Un gobierno sensible y receptivo (a las posibilidades de consulta, participación e interacción permanente con los ciudadanos y sus demandas).”¹⁵⁹

Los principales beneficios de esto, por tanto, son: “restablecer una mayor confianza en el gobierno; garantizar mejores resultados al menor costo; elevar niveles de cumplimiento gubernamental; asegurar la equidad de acceso a la formulación de políticas públicas; fomentar la innovación y nuevas actividades económicas; y mejorar la eficacia mediante el aprovechamiento de los conocimientos y los recursos de los ciudadanos que de otra forma se enfrentan a barreras para participar;” es decir, la OCDE señaló, según explica A. Ramírez, que el impacto del Gobierno Abierto es principalmente en tres niveles:

- “1) Legitimidad democrática. Un Gobierno Abierto ayuda a hacer más clara y confiable la relación contractual entre gobernantes y gobernados.
- 2) Estabilidad social. Ayuda a que algunas decisiones gubernamentales que podrían considerarse *a priori* “impopulares” sean mejor aceptadas, y comprendidas por la sociedad, lo que reduce su impacto negativo en términos de estabilidad social.

158 A. Ramírez, *op. cit.*, 2011.

159 *Ibidem*.

3) Desarrollo económico. contribuye a incrementar el desarrollo económico de dos maneras: mediante la promoción del gasto público inteligente e innovador y mediante la reducción de acceso privilegiado a la información, permitiendo así la competencia de mercado libre y justa.”¹⁶⁰

Este discurso y propuesta de la OCDE fue retomado e impulsado por el gobierno de los Estados Unidos cuando, a principios de 2009, su Presidente Barack Obama promulgó el *Memorandum sobre Transparencia y Gobierno Abierto* con el objetivo “urgente de restaurar los espacios de confianza, reciprocidad, trabajo conjunto y responsabilidad que, desde siempre, han configurado el ideario constitutivo de las democracias modernas.”¹⁶¹ El *Memorandum*, de acuerdo con el propio Obama, “marcaba el inicio de una nueva era para la construcción de un gobierno transparente, responsable e íntegro, con el fin de reducir la brecha entre el pueblo americano y su gobierno.”¹⁶²

El *Memorandum* fue publicado en un contexto donde la necesidad de lograr los tres beneficios del Gobierno Abierto señalados por la OCDE era inminente:

“por demasiado tiempo, el pueblo americano [*sic*] ha experimentado una cultura de secrecía en Washington, donde la información está cerrada, los impuestos desaparecen sin rastro y los que practican el *lobbying* lo hacen sin rendición de cuentas alguna. Para los americanos [*sic*], la manera en que se manejan los asuntos en Washington ha reforzado la creencia de que el gobierno beneficia intereses especiales y los compadrazgos a expensas del pueblo. Pero mi gobierno [del Presidente Obama] está comprometido con cambiar la forma en que Washington funciona. Y ha empezado a hacer justamente eso. [...]”¹⁶³

160 *Ibidem*.

161 A. Ramírez, *op. cit.*, 2012 (b).

162 Barack Obama (2009), “Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies on Transparency and Open Government.” Documento electrónico disponible en http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyaandOpenGovernment/ y consultado en octubre de 2012.

163 The White House – Barack Obama Presidency (2012), *About Open Government*; ver <http://www.whitehouse.gov/open/about> (octubre de 2012).

Así, el gobierno de Obama adoptó el modelo de Gobierno Abierto como una importante estrategia para atender tal situación, llevando a la práctica su compromiso de “crear un nivel sin precedentes” de apertura de gobierno. Según sus propias palabras “[v]amos a trabajar juntos para asegurar la confianza pública y establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración. La apertura fortalecerá nuestra democracia y promoverá la eficiencia y la eficacia en el gobierno. El gobierno debe ser transparente... El gobierno debe ser participativo... El gobierno debe ser colaborativo...”¹⁶⁴

A la transparencia y participación anteriormente señaladas como base del Gobierno Abierto se les incorporó, entonces, el concepto de colaboración y se convirtieron en los tres pilares fundamentales sobre los cuales se estructuró la propuesta que acompañó al *Memorandum* de Obama, bajo las siguientes líneas:

“1) Transparencia: Un gobierno transparente proporciona información sobre lo que está haciendo, sobre sus planes de actuación, sus fuentes de datos y sobre lo que puede ser considerado responsable frente a la sociedad. Ello fomenta y promueve la rendición de cuentas y fortalece los mecanismos de control social.

2) Participación: Un gobierno participativo promueve el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la formulación de políticas públicas y facilita el camino para que las administraciones públicas se beneficien del conocimiento, ideas y experiencia de los ciudadanos. Asimismo, promueve la creación de nuevos espacios de encuentro que favorezcan el protagonismo e implicación de los ciudadanos en los asuntos públicas.

3) Colaboración: Un gobierno colaborativo compromete e implica a los ciudadanos y demás agentes sociales en el esfuerzo por trabajar conjuntamente para resolver problemas nacionales. Ello supone la cooperación y el trabajo coordinado no sólo con la ciudadanía, sino con las empresas, asociaciones y demás agentes y permite

¹⁶⁴ Barack Obama, *op. cit.*

el esfuerzo conjunto dentro de las propias administraciones, entre ellas y sus funcionarios transversalmente.”¹⁶⁵

De esta forma, con todos estos elementos, el *Memorandum* se convirtió, años más tarde, en la base para la creación de la *Alianza por el Gobierno Abierto* entre diferentes países del mundo; impulsada, por supuesto por Obama, con el apoyo inicial de siete países más, conocidos como fundadores: Brasil, Noruega, Sudáfrica, Indonesia, Filipinas y México. Esta *Alianza*, como propuesta multilateral de Gobierno Abierto, fue fundada con el propósito general de “lograr que los gobiernos alrededor del mundo asuman compromisos para promover la transparencia, incrementar la participación ciudadana, combatir la corrupción, fortalecer la rendición de cuentas y favorecer colaboración entre sus administraciones y su sociedad.”¹⁶⁶ Esto principalmente mediante el uso de tecnologías de información que favorezcan el contacto y relación directa y efectiva con los ciudadanos, según se ha descrito.

Para ello, los temas que se pusieron en el centro del debate de Gobierno Abierto como áreas principales de la gestión pública incluyeron: 1) acceso a la información; 2) archivos; 3) corrupción; 4) desclasificación de información; 5) eficiencia gubernamental; 6) entidades fiscalizadas; 7) equidad de género; 8) financiamiento partidos políticos; 9) industrias extractivas; 10) información judicial; 11) informantes; 12) licitaciones públicas y contratos gubernamentales; 13) mejora de servicios públicos; 14) datos abiertos; 15) participación ciudadana; 16) presupuestos participativos; 17) rendición de cuentas; 18) subsidios; 19) transparencia financiera; 20) transparencia legislativa; 21) Transparencia presupuestaria; 22) transparencia del sector privado y 23) uso de nuevas tecnologías. En todos, se coincidió, era necesario un mayor involucramiento de la ciudadanía, en colaboración con el gobierno. Para ello, sobre dichos

165 A. Ramírez, *op. cit.*, 2012 (b). Véase también The White House – Barack Obama Presidency (2011), US Action Plan. Documento electrónico disponible en http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/us_national_action_plan_final_2.pdf y consultado en julio de 2012.

166 Open Government Partnership (2012), *About the Open Government Partnership*; ver <http://www.opengovpartnership.org/about>, (octubre de 2012).

temas se derivaron inmediatamente compromisos de acción para las administraciones públicas de los países, vía la elaboración de *Planes de Acción* específicos, conforme a su propio contexto, avances y necesidades, según se verá más adelante con el ejemplo mexicano.

Desde su creación a la fecha, alrededor de 55 países de todo el mundo se han adherido a esta *Alianza* con el “compromiso concreto de promover la transparencia de sus gobiernos para permitir a los ciudadanos combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernabilidad de las naciones.”¹⁶⁷ Entre estos países destacan: Rusia, Italia, España, Canadá, Chile, Colombia, Suecia e Israel.

El Gobierno Abierto en México

El martes 20 de septiembre de 2011, el entonces Presidente Felipe Calderón suscribió el acuerdo donde México se adhería a la *Alianza por el Gobierno Abierto*, convirtiéndose en el octavo y último de los países fundadores. Para ello, asumió el compromiso de contribuir, en todo lo posible, “en este esfuerzo muy valioso para construir, en todo el mundo, mejores gobiernos, más transparentes y que rindan cuentas.”¹⁶⁸ El principal reto en México para hacer esto posible, de acuerdo con el propio Calderón, “e[ra] garantizar a cada mexicano el derecho a saber qué hace el Gobierno y cómo lo hace.”¹⁶⁹

La justificación detrás de la adhesión de México a la *Alianza por el Gobierno Abierto* parte de la idea de que la democracia del siglo XXI supone que los gobiernos estén en plena consonancia con los gobernantes. Para lo cual, es muy importante que los primeros tengan acceso a información oportuna y de calidad que les permita no sólo conocer,

167 Agencias, “El Gobierno Abierto permitiría abatir las asimetrías en la transparencia de los estados: Peschard,” Nota periodística publicada el 17 de abril de 2012 en la versión electrónica del *Periódico Vanguardia*, disponible en <http://www.vanguardia.com.mx/elgobiernoabiertopermitiriaabatirlasasimetriasenlatransparenciadelosestadospeschard-1266934>, consultada en agosto de 2012.

168 Felipe Calderón, *op. cit.*

169 *Ibidem.*

sino también entender cómo se toman las decisiones en los diferentes ámbitos del gobierno y, así, “tener la posibilidad de participar e incidir activamente en los procesos de elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas.”¹⁷⁰

En ese sentido, la *Alianza por el Gobierno Abierto* representó una oportunidad sin igual, pues permitiría al Gobierno Federal “articular políticas y programas en curso que coincid[ían] con los propósitos que inspira[ban] esta iniciativa multilateral, con el objetivo de: 1) transformar la relación entre gobernantes y gobernados hacia una más abierta y de mayor confianza; 2) proporcionar a los ciudadanos no sólo más información, sino información de mayor utilidad y calidad; 3) favorecer la participación ciudadana mejor informada en la elaboración de políticas públicas; y 4) en el largo plazo, que la sociedad mexicana reciba servicios de mejor calidad.”¹⁷¹

Para dar forma y sentido práctico al discurso anterior sobre la *Alianza por el Gobierno Abierto*, en 2011, se elaboró un *Plan de Acción*; el cual fue producto del diálogo entre diferentes dependencias de la APF, las principales empresas públicas del sector energía, el organismo regulador de las telecomunicaciones, la ASF, el Banco de México y diferentes organizaciones de la sociedad civil relacionadas con temas de transparencia presupuestal y participación ciudadana en la evaluación de políticas públicas, impulsados y coordinados para ello por la SFP, todo a partir del empuje inicial del IFAI.

Para dotar al *Plan de Acción* de un marco de referencia dentro de la gestión pública, de observancia general para toda la APF, sus líneas de acción se inscribieron como elementos centrales del PMG y el PN-RCTCC; pues, al cristalizarse en estos dos grandes programas el com-

170 Alianza por el Gobierno Abierto (2012.a), *Plan de Acción Ampliado (Mayo de 2012)*- Documento electrónico disponible en http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=gobierno%20abierto%20plan%20de%20acción%20mexico&source=web&cd=2&ved=0CCMQFjAB&url=http%3A%2F%2Ffaga.org.mx%2FSiteAssets%2FVarios%2FPlan%2520Acci%25C3%25B3n%2520Ampliado%25205%2520de%2520junio%2520vIMPRESI%25C3%2593N%2520copia.pdf&ei=qPWXUM_CNKSY2AWkwYCQBA&usq=AFQjCNHMT8e7R2QBkWEaQm21apl_ZO3eg y consultado en septiembre de 2012.

171 Alianza por el Gobierno Abierto, *op. cit.*, 2012 (a).

promiso del gobierno federal por fortalecer el Estado de Derecho, la cultura de la rendición de cuentas, el combate a la corrupción y, en general la mejora del desempeño institucional del gobierno, servirían de marco de actuación útil para enfocar los esfuerzos a cuatro de los cinco desafíos que enfrentaba (y enfrenta) México respecto de su adhesión a la *Alianza*, (delineados en *el Plan de Acción*): 1) mejora de servicios públicos; 2) lograr una mayor integridad pública; 3) manejo de recursos públicos con mayor eficiencia y eficacia; y 4) aumentar la rendición de cuentas corporativa.¹⁷²

Para la realización de tales esfuerzos, entonces, en el *Plan de Acción* se establecieron más de treinta compromisos —acciones fundamentales— que el Gobierno Federal debía cumplir. Algunos de los más significativos se resumen en el siguiente cuadro:

172 Felipe Calderón, *op. cit.*

TABLA 6. COMPROMISOS ESTABLECIDOS EN EL PLAN DE ACCIÓN, GOBIERNO ABIERTO.

Compromisos	Autoridad Responsable	Organización que lo propone	Responsable de Seguimiento
1) Mejora de los servicios públicos			
41. Desarrollar una página web de servicios públicos. Publicación, preferentemente en un solo sitio web que acumule los servicios públicos más solicitados a nivel federal o bien, que cada dependencia o entidad responsable de prestar cada servicio publiquen, bajo un formato previamente establecido y homogéneo para toda la Administración Pública Federal, la siguiente información en su sitio web nombre del servicio público, población beneficiaria, política o programa en el que se enmarca, trámites para obtener el servicio, costo, tiempo de respuesta, mecanismos de participación ciudadana y sus resultados, sistema de quejas y sugerencias y sus resultados, presupuesto asignado y ejercido e indicadores de calidad.	SFP	Artículo 19	SFP
57. Crear el catálogo nacional de programas sociales, mediante un sistema de información pública, administrado por un órgano de composición mixta (gobierno y sociedad civil) que garantice los flujos de información y la calidad de la misma. Se pueden utilizar los mínimos de información que plantea la ley y esfuerzos nacionales de dependencias gubernamentales, entidades federativas y organizaciones de la sociedad civil.	CONEVAL	Transparencia Mexicana	SFP
43 y 44 1)Habilitar herramientas y eventos para crear comunidades de programadores, desarrolladores y gente de la sociedad civil para fomentar innovación. Ejemplos: http://techcampglobal.org/ y http://datavizchallenge.org/ ; 2) Habilitar una plataforma web donde cada dependencia de gobierno ponga los retos a los que se enfrenta, proporcione datos e incluso un premio y permita recibir propuestas de los ciudadanos, universidades y comunidades. Por ejemplo, que la Secretaría de Educación Pública lance un reto para hacer que los niños sepan cuántas calorías comen en la escuela, ponga a disposición las bases de datos y se creen aplicaciones. Ejemplos: http://challenge.gov/	SFP	CitiVox	SFP

Fuente: *Elaboración propia con base en el Plan de Acción México, op. cit.*

TABLA 6. COMPROMISOS ESTABLECIDOS EN EL PLAN DE ACCIÓN, GOBIERNO ABIERTO.

Compromisos	Autoridad Responsable	Organización que lo propone	Responsable de Seguimiento
2) Lograr una mayor integridad pública			
1.1 Publicación en formato claro y útil de resoluciones y opiniones de órganos reguladores, mediante motores de búsqueda en línea que permitan la consulta por sector, etapa, número de expediente, o palabra clave.	Comisión Reguladora de Energía	CIDAC	SFP
1.2 Publicación en formato claro y útil de resoluciones y opiniones de órganos reguladores, mediante motores de búsqueda en línea que permitan la consulta por sector, etapa, número de expediente, o palabra clave.	Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFE/TEL)	CIDAC	SFP
1.4 Publicación en formato claro y útil de resoluciones y opiniones de órganos reguladores, mediante motores de búsqueda en línea que permitan la consulta por sector, etapa, número de expediente, o palabra clave.	Dirección General de Aeronáutica Civil, SCT	CIDAC	SFP
4. Incrementar el número de empresas que hacen pública la información sobre su gobierno corporativo y sus resultados económicos, sociales y ambientales. Línea de base 2011 40 (tomada del Índice de Gestión Corporativa para la Sustentabilidad 2011 de GESOC)	Secretaría de Economía	Gestión Social y Cooperación (GESOC)	SFP
7. Página de internet que compile todos los materiales y herramientas de capacitación, difusión y creación de capacidades desarrolladas por los sujetos obligados para difundir promocionar y enseñar el Derecho de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, que incluya espacios para subir aportes de otros actores.	IFAI	Cultura Ecológica	IFAI
8. Hacer sinergias con las plataformas existentes de vinculación con las comunidades a nivel nacional de otras dependencias de la APF para hacer promoción y difusión proactiva del DAI y protección de datos personales por medios no electrónicos. Se propone trabajar con la CDI, SSA, y eventualmente con la SEMARNAT/CONAFOR.			

Fuente: *Elaboración propia con base en el Plan de Acción México, op. cit.*

TABLA 6. COMPROMISOS ESTABLECIDOS EN EL PLAN DE ACCIÓN, GOBIERNO ABIERTO.

Compromisos	Autoridad Responsable	Organización que lo propone	Responsable de Seguimiento
2) Lograr una mayor integridad pública			
9. Elaborar un plan de trabajo para lograr la publicación de los padrones de beneficiarios de programas de subsidios gubernamentales en formatos abiertos y libres.	IFAI	Fundar, Centro de Análisis e Investigación	IFAI
13. Mejorar la calidad de ciertas bases de datos que son utilizadas por los investigadores y recibir apoyo técnico específico para acceder a bases de datos completas.	INEGI	CIDAC	IFAI
14. Elaborar un programa dirigido a las víctimas del delito para conocer el estado de sus averiguaciones previas vía electrónica con el objetivo de agilizar y transparentar la consulta de las investigaciones.	PCR	Artículo 19	SFP
16. Publicar el número de denuncias realizadas en cada Ministerio Público, por lugar de ocurrencia y tipo de delito, actualizadas mensualmente con registros semanales, por colonia y localidad.	PCR	CIDAC	SFP
29. 1) Sistematización de un banco de datos abierto que agregue todas las fuentes de financiamiento e informaciones sobre los proyectos para el cambio climático; 2) Institucionalización de mecanismos de participación ciudadana en las deliberaciones, ejecuciones y monitoreo de los proyectos.	SFP y SEMARNAT	Transparencia Mexicana	SFP
40. Desarrollar una página web del sistema de sanciones por incumplimiento al marco normativo de acceso a la información: expediente, causa que motivó el proceso, estado del proceso, en procesos concluidos: tipo de sanción o no sanción, nombre; puesto, investigación documentada protegiendo los datos personales.	SFP	Artículo 19	SFP

Fuente: *Elaboración propia con base en el Plan de Acción México, op. cit.*

TABLA 6. COMPROMISOS ESTABLECIDOS EN EL PLAN DE ACCIÓN, GOBIERNO ABIERTO.

Compromisos	Autoridad Responsable	Organización que lo propone	Responsable de Seguimiento
2) Lograr una mayor integridad pública			
42. Que no se considere un PDF como información pública, únicamente datos en formatos CSV, XML, KML para que se pueda analizar en cualquier herramienta. Que se modifiquen a texto y a bases de datos recuperables todos los archivos escaneados que se presentan en formato .pdf y que tengan su origen en archivos de imagen como los .jpg	SFP	CitiVox	SFP
47. Desarrollar una página de internet que compile todos los Planes y Programas Sectoriales de la Administración Pública Federal.	SFP (DG/AVI)	Cultura Ecológica	SFP
62. Desarrollar una página web que contenga información sindical permanente y actualizada.	STPSS	Artículo 19	SFP
3) Manejo de los recursos públicos con mayor eficiencia			
15. Desarrollar una página web que publique de manera permanente y actualizada los recursos destinados, asignación y ejecución mensual, a la protección de los periodistas y defensores de los derechos humanos, incluyendo concepto y motivación del gasto y resultados.	PGR	Artículo 19	SFP
19. Publicar los montos asignados a las entidades federativas (regímenes estatales de protección social en salud) para la compra de medicamentos y otros insumos para la salud.	Comisión Nacional de Protección Social en Salud (Seguro Popular)	Fundar, Centro de Análisis e Investigación	SFP
31. Elaborar una base de datos pública y en formato electrónico con información sobre los proyectos de exploración y explotación de las compañías mineras que operan en México.	Secretaría de Economía	Fundar, Centro de Análisis e Investigación	SFP

Fuente: *Elaboración propia con base en el Plan de Acción México, op. cit.*

TABLA 6. COMPROMISOS ESTABLECIDOS EN EL PLAN DE ACCIÓN, GOBIERNO ABIERTO.

Compromisos	Autoridad Responsable	Organización que lo propone	Responsable de Seguimiento
3) Manejo de los recursos públicos con mayor eficiencia			
32. Publicar en la página de internet de PEMEX la relación anual de donativos y donaciones, reportes de comprobación y seguimiento de los recursos entregados y evaluaciones realizadas por PEMEX en cuanto a la correcta aplicación de los recursos.	Secretaría de Energía y Petróleos Mexicanos	Fundar, Centro de Análisis e Investigación	-
36. Construir y presentar un presupuesto para cada escuela pública de primaria y secundaria del Distrito Federal, que dependen administrativa y financieramente de la SEP.	SEP y SHCP	Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO)	SFP
45. Publicar en la página de internet Compranet y en la página web de PEMEX y sus subsidiarias, los fallos de licitación y las versiones públicas de los contratos celebrados por PEMEX y sus subsidiarias.	IFAI	Fundar, Centro de Análisis e Investigación	SFP
46. Mejorar los sistemas electrónicos de compras (COMPRANET) de las dependencias de gobierno federal para que se puedan consultar: 1) número de transacciones realizadas por cada dependencia, por tipo y monto; 2) No. de adjudicaciones directas realizadas por cada dependencia y el precio final de cada uno de los contratos; 3) lista de proveedores autorizados y sancionados; 4) funcionarios responsables de cada operación; 5) contratos rescindidos; 6) cotejo de presupuesto aprobado con presupuesto ejercido.	PGR	CIDAC	SFP
48. Desarrollar una página web con información, por dependencia o entidad, de gasto en publicidad oficial que contenga institución, gasto por medio, campaña, objetivo y criterio de asignación, documentación completa sobre contratación (contrato/convenio y facturas) presupuesto asignado e informes de ejecución, un contador que actualice el gasto. Resultados obtenidos.	SFP y SEMARNAT	Transparencia Mexicana	SFP

Fuente: *Elaboración propia con base en el Plan de Acción México, op. cit.*

TABLA 6. COMPROMISOS ESTABLECIDOS EN EL PLAN DE ACCIÓN, GOBIERNO ABIERTO.

Compromisos	Autoridad Responsable	Organización que lo propone	Responsable de Seguimiento
<p>3) Manejo de los recursos públicos con mayor eficiencia</p>			
<p>49. Con base en el criterio con el que se han detallado en el PEF 2012 las percepciones para el personal adscrito a la ASF, integrar el presupuesto de percepciones destinado a los servidores públicos adscritos a la Administración Pública Federal. El IMCO reconoce la imposibilidad material para que se haga esta adición ahora, así que para registrar el primer avance de esta propuesta, el IMCO solicitará que quede como compromiso y, llegado el momento de integración del PEF 2013, se realicen las acciones correspondientes.</p>	SHCP	Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO)	SFP
<p>50. Incluir en el portal www.transparenciapresupuestaria.gob.mx información sobre: la formulación del presupuesto (POAs, anteproyectos de presupuestos, carátulas de los techos presupuestarios, los criterios de utilización de información del SED y recomendaciones de la ASF); bases de cálculo de estimaciones de ingresos y variables macroeconómicas; información de la clasificación económica hasta el nivel de partida y partida específica dentro de los Analíticos Presupuestarios; información detallada sobre la composición, plazos y destino de la deuda pública; información desagregada sobre el uso de fondos y fideicomisos y publicación detallada sobre créditos fiscales.</p>	SHCP	Fundar, Centro de Análisis e Investigación	SFP
<p>51. Elaborar un micro sitio en la página web del SAT que contenga toda la explicación sobre la cancelación masiva de créditos fiscales 2007 y una base de datos en formato abierto que contenga los siguientes campos: ID del crédito, importe, rango del importe (A-J), tipo de contribuyente, razón o motivo de la cancelación (imposibilidad práctica de cobro o incosteabilidad [sic]), supuesto (I-IV o I-II), estado de la república y sector. Sería ideal que se generara una visualización de dicha base de datos.</p>	Servicio de Administración Tributaria	Fundar, Centro de Análisis e Investigación	IFAI

Fuente: *Elaboración propia con base en el Plan de Acción México, op. cit.*

TABLA 6. COMPROMISOS ESTABLECIDOS EN EL PLAN DE ACCIÓN, GOBIERNO ABIERTO.

Compromisos	Autoridad Responsable	Organización que lo propone	Responsable de Seguimiento
3) Manejo de los recursos públicos con mayor eficiencia			
54. Publicar elementos que permitan identificar la evolución histórica de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) de todos los programas que han sido evaluados al menos una vez desde el ejercicio presupuestal 2008.	SHCP y CONEVAL	Gestión Social y Cooperación (GE-SOC)	SFP
4) Aumento de la rendición de cuentas por parte de las empresas			
17. Publicar, bajo lo dispuesto por la ley mexicana y en concordancia con los objetivos de OGP la estadística sobre investigaciones de empresas mexicanas que operan en el extranjero o extranjeras que operan en México en materia de cohecho transnacional, detallando características que sin menoscabo de lo dispuesto por la secrecía en la investigación, permitan reconocer el desempeño de las instituciones mexicanas en la materia.	PGR	Transparencia Mexicana	SFP
27. Incentivar la corresponsabilidad de las empresas privadas en el manejo adecuado de los residuos, principalmente en los envases de PET, promoviendo la coordinación con las autoridades correspondientes para hacer un portal con información relativa a puntos de acopio y centros de reciclaje, por etapas (definir por fases) cantidad de PET fabricado, cantidad de PET exportado, cuanto se recicla, cual es la infraestructura en el país para el reciclaje de PET y otra información relativa al tema (trámites, normas, planes y programas, precios, etc.) que brinde a los actores del sector y al público en general herramientas para la toma de decisiones y a la vez promueva de manera focalizada la transparencia y la participación social conjunta (esta acción se deberá priorizar en los municipios que tengan más de 70,000 habitantes).	SEMARNAT	Cultura Ecológica	SFP

Fuente: *Elaboración propia con base en el Plan de Acción México, op. cit.*

Tabla 6. COMPROMISOS ESTABLECIDOS EN EL PLAN DE ACCIÓN, GOBIERNO ABIERTO.

Compromisos	Autoridad Responsable	Organización que lo propone	Responsable de Seguimiento
4) Aumento de la rendición de cuentas por parte de las empresas			
28. Mejorar las herramientas de difusión y acceso a la información de los estudios de impacto ambiental a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), para garantizar que la población potencialmente afectada por los proyectos que requieran estudio de impacto ambiental tenga acceso a esta información, previo a la autorización de impacto ambiental.	SEMARNAT	Centro Mexicano de Derecho Ambiental/ Fundar, Centro de Análisis e Investigación	SFP
30. Adhesión de México a la Iniciativa Internacional de las Industrias Extractivas (EITI). EITI es una iniciativa global para la transparencia en materia de recursos estratégicos de extracción como el petróleo, gas y minerales; que provee de estándares para que las compañías publiquen lo que pagan y los gobiernos revelen lo que reciben. EITI es una coalición multi actor compuesta por gobiernos, empresas, grupos de la sociedad civil, inversionistas y organizaciones internacionales. Dada la riqueza de México en estos recursos, la propuesta consiste en apoyar la inclusión de México en EITI.	Secretaría de Energía, Petróleos Mexicanos, SHCP, Secretaría de Economía y Secretaría de Relaciones Exteriores	Transparencia Mexicana/ Fundar, Centro de Análisis e Investigación	SFP

Fuente: *Elaboración propia con base en el Plan de Acción México, op. cit.*

Para el diseño de estos compromisos- acciones, desde diciembre de 2011 que se inició a mayo de 2012 que finalizó la segunda etapa de elaboración de este plan,¹⁷³ se realizaron alrededor de 42 reuniones, donde participaron aproximadamente 210 servidores públicos de 18 dependencias y entidades de la APF (incluidos el IFAI y la SFP), ocho organizaciones de la sociedad civil y el INEGI. Esto, coordinado desde un Secretariado Técnico tripartita (un representante de la SFP, uno del IFAI y uno de la sociedad civil organizada) quien se encargó de definir la siguiente mecánica de trabajo: 1) establecer contacto con las áreas de las dependencias de la APF que podrían atender estas propuestas. 2) Presentarles los objetivos del Gobierno Abierto y el compromiso que México había asumido y 3) establecer un calendario de reuniones entre los representantes de la sociedad civil organizada y los servidores públicos para la formulación de las acciones- compromisos señaladas.¹⁷⁴ El resultado más importante de esta segunda etapa, además del *Plan de Acción*, es la publicación de la página web www.aga.org.mx donde el gobierno federal y las organizaciones de la sociedad civil informan sobre las actividades que se realizan en la Alianza. En esta página, entonces, se pueden consultar desde noticias hasta las cédulas de seguimiento a las acciones del *Plan*.

Es importante mencionar que si bien el *Plan de Acción* elaborado es reciente, los compromisos - acciones no parten de cero; por ejemplo, se refieren como marcos normativos y legales que garantizan la instrumen-

173 Es importante mencionar que la elaboración del *Plan de Acción* se dio en dos etapas. La primera, como respuesta a la adhesión de México a la *Alianza por el Gobierno Abierto*; y la segunda, en diciembre de 2011, como resultado de una revisión crítica que hicieron las organizaciones de la sociedad civil al primer *Plan de Acción*, en el cual no vieron reflejadas sus propuestas. En esta segunda ocasión, entonces, se incluyó la inquietud de ocho organizaciones de la sociedad civil con experiencia en temas de transparencia y evaluación de políticas públicas: Artículo 19, CIDAC, CitiVox, Cultura Ecológica, Fundar, GESOC, IMCO y Transparencia Mexicana. En esta segunda etapa, sigue vigente a la fecha, las organizaciones participan activamente tanto con nuevas recomendaciones y adiciones al *Plan de Acción*, como con la difusión de la Alianza a nivel nacional, regional e internacional. Véase, *Alianza por el Gobierno Abierto* (2012.b), *Cómo participan*; ver: <http://aga.org.mx/SitePages/ComoParticipan.aspx> (agosto de 2012).

174 *Ibidem*.

tación del Gobierno Abierto en México a la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* (como garante del acceso a la información); al *Código de Ética de la Administración Pública Federal* y a la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas* (para reafirmar los valores del sector público y promover la integridad). Esto, junto con las estrategias de mejora regulatoria a los trámites y servicios federales, como parte de los compromisos asumidos en materia de mejora de la gestión.¹⁷⁵

Asimismo, algunos portales web y tecnologías de información con las que el Gobierno Federal ya contaba, se han puesto a disposición de la ciudadanía como herramientas de Gobierno Abierto, a fin de que ésta conozca más sobre las prácticas que ejecuta la APF, a saber:

175 Alianza por el Gobierno Abierto, *op. cit.*, 2012 (a).

TABLA 7. PORTALES WEB: HERRAMIENTAS DE GOBIERNO ABIERTO.

Infomex	<p>Es una herramienta que administra la gestión de solicitudes de información para que cualquier persona pueda ejercer su derecho de acceso a la información pública y de acceso o corrección de datos personales que se encuentran en poder de los gobiernos federales, estatales y municipales. Este instrumento electrónico sirve para ejercer el derecho de acceso a la información y se utiliza para:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Facilitar que la sociedad pida información gubernamental, tenga acceso a sus datos personales y los corrija, así como que interponga Recursos de Revisión. 2. Administrar las Solicitudes de Información Pública, las Solicitudes de Acceso y Corrección de Datos Personales para cualquier instancia gubernamental. 	<p>http://www.infomex.org.mx</p>
Zoom	<p>Motor de búsqueda de todas las solicitudes de información que se han hecho al gobierno federal, de las respuestas que se han dado, y de las resoluciones del IFAI ante la negativa de información.</p>	<p>http://buscador.ifai.org.mx</p>
Portal de Obligaciones de Transparencia	<p>Portal que muestra la información que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deben publicar por ley entre otros: estructura orgánica; facultades; directorio; remuneración mensual; metas y objetivos; servicios; presupuesto; auditorías; programas de subsidios; concesiones, permisos y autorizaciones; contrataciones; marco normativo; informes; etcétera.</p>	<p>http://portaltransparencia.gob.mx</p>
Canal Judicial	<p>Portal que ofrece información un programa de transmisiones en vivo especializada en materia jurídica, sobre acontecimientos nacionales y reportajes.</p>	<p>http://www.canaljudicial.gob.mx</p>
Portal Ciudadano	<p>Este Portal ofrece un servicio de búsquedas especializadas en el gobierno mexicano. Con esta herramienta cualquier ciudadano está en condición de encontrar la información oficial para atender sus necesidades en relación con los servicios que le ofrece el gobierno.</p>	<p>http://www.gob.mx</p>
Compranet	<p>Es un sistema electrónico de compras gubernamentales desarrollado con el objetivo de simplificar, modernizar y dar transparencia a los procesos de contratación de bienes, servicios, arrendamientos y obra pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Permite a las unidades compradoras del gobierno dar a conocer por medios informáticos sus demandas de bienes, servicios, arrendamientos y obras públicas, para que los proveedores y contratistas puedan acceder a esta información y presentar por el mismo medio sus ofertas y, posteriormente, continuar con todo el proceso de contratación hasta su finiquito.</p>	<p>http://web.compranet.gob.mx</p>

Fuente: *Elaboración propia con información proporcionada en la página web oficial de la Alianza por el Gobierno Abierto: <http://www.aga.org.mx>*

Aun cuando se han comenzado a llevar a cabo algunas estas acciones, es importante mencionar que el proceso de abrir un gobierno no es tarea fácil, sino que es un continuo, del día a día del quehacer público, que no debe cesar hasta que haya permeado en lo más profundo de las administraciones gubernamentales. Por ello, debe dársele el adecuado seguimiento para asegurar que se cumplan con los compromisos establecidos e, incluso, con nuevos que surjan dada la identificación de otras áreas de oportunidad y mejora de la gestión. Esto, por supuesto, en mayor beneficio no sólo de una mayor participación ciudadana, sino también de una mayor transparencia, rendición de cuentas e integridad en el ejercicio de la administración pública.

Clasificación del mecanismo de participación ciudadana

Conforme al análisis ofrecido por la OCDE en cuanto a mecanismos de participación ciudadana, Gobierno Abierto se puede considerar como uno de “de participación activa” que compromete, sobre la base de un diálogo permanente en un modelo definido, la realización de una serie de acciones conjuntas, en la forma de “compromisos” para la determinación de opciones de política pública.

En el caso del análisis realizado por MESICIC en cuanto a los mecanismos de participación en Latinoamérica, resulta difícil clasificar éste mecanismo; esto, en razón de que no trata simplemente de la transferencia de datos (información/consulta) o del fomento a la participación ciudadana, exclusivamente. Más allá, el Gobierno Abierto parece romper con la fórmula asumida de la participación ciudadana como contraloría social (en su concepción más amplia), como el método clásico en la región. Esto porque si bien el mecanismo permite de algún modo el “seguimiento a la gestión pública,” esta evolución se da sobre la base de la participación permanente, la colaboración comprometida y el necesario trabajo de gobierno y sociedad sobre la misma premisa; es decir, Gobierno Abierto va desde la propuesta de “vigilante-vigilado” como modelo de incidencia a una relación abierta de colaboración, independientemente de un objetivo de sanción.

Por último, respecto de la clasificación de interfaces socioestatales de Ernesto Isunza, se observa la existencia de momentos de consulta y transparencia en las primeras fases del mecanismo (se solicitan demandas a la sociedad civil y se retroalimentan); pero, en adelante, se enfatiza el diálogo como herramienta para hacer posible el ejercicio. Por lo demás, es claro que el Gobierno Abierto opera sobre una interfaz puramente cogestiva, puesto que los compromisos atañen a los participantes de la sociedad civil y a las autoridades por igual, sin distinguir y con el mismo peso para la obtención final de resultados en el marco de esta *Alianza* intergubernamental sí, pero sobre todo entre gobierno y ciudadanía.

El Gobierno Abierto en el marco del combate a la corrupción

Tal y como lo señala la *Declaración sobre Gobierno Abierto*, la adhesión de los gobiernos a esta iniciativa significa “aceptar la responsabilidad de aprovechar este momento para fortalecer su compromiso con miras a promover la transparencia, luchar contra la corrupción, empoderar a los ciudadanos y aprovechar el poder de las nuevas tecnologías para que el gobierno sea más abierto y responsable.”¹⁷⁶ Por tal razón, el *Plan de Acción* elaborado buscó la coincidencia y su enmarque con los principios rectores y acciones del PNRCTCC, específicamente en lo que respecta a su objetivo uno: “Consolidar una política de Estado en materia de información, transparencia y rendición de cuentas,” como ya se ha señalado.

Este objetivo, establecido bajo la justificación de que “la creación de mejores mecanismos democráticos de rendición de cuentas, de manejo de la información del gobierno, de transparencia y combate a la corrupción son elementos que promueven una administración pública más eficiente, que responda mejor a las necesidades de la sociedad y que contribuya a fortalecer la confianza en las instituciones y la com-

176 Open Government Partnership (2011), *Declaración sobre Gobierno Abierto*. Documento electrónico disponible en <http://www.opengovpartnership.org/declaracion-sobre-gobierno-abierto> y consultado en junio de 2012.

petitividad del país.”¹⁷⁷ Para el logro de los objetivos particulares de la AGA y el PNRCTCC, es decir, para detener la corrupción, promover la integridad pública y reconstruir la ciudadanía en las instituciones públicas, el Programa base señalaba como necesario tener “voluntad y determinación política, así como una estrategia comprensiva, integral y consistente.”¹⁷⁸ Esta estrategia podría decirse, viene a cristalizarse con la promoción de los ejercicios para el Gobierno Abierto, con las acciones que ya han mencionado.¹⁷⁹

Las implicaciones del Gobierno Abierto como estrategia de combate a la corrupción son simples: la apertura gubernamental favorece la transparencia en su actuar y, por tanto, reduce ámbitos de discrecionalidad que pudieran prestarse a la comisión de ilícitos. Más aún, el hecho de que la apertura del gobierno se dé en un nivel accesible y comprensible para un ciudadano promedio (datos abiertos, portales electrónicos, etcétera) favorece que éste se involucre más en conocer el quehacer gubernamental, siendo capaz de exigir de mejor manera cuentas a su administración respecto de su actuar o no actuar e, incluso, denunciar ilicitudes que pudiera detectar en el proceso.

El principal resultado del Gobierno Abierto respecto del Objetivo 1 del PNRCTCC, de acuerdo con el *Informe de Rendición de Cuentas de la APF (2006-2012, Segunda Etapa)* de la SFP, es la puesta en marcha de acciones para mejora de los sitios web oficiales de las dependencias y entidades, mediante acciones orientadas (por ejemplo) a construir la versiones móviles de éstos, consolidar la presencia de los entes públicos en las redes sociales, fortalecer la interoperabilidad entre portales y transformar la publicación de su información, de acuerdo a los criterios de transparencia, en formato de datos abiertos.¹⁸⁰ Como se ha señalado, sin embargo, esto es un trabajo continuo que si bien debe darse y permear en el interior de la gestión pública, requiere de ciudadanos

177 Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, *op. cit.*, 2008 (a).

178 *Ibidem.*

179 Véase, SFP, Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, *op. cit.*, 2008 (a), pp. 51 a 56.

180 Secretaría de la Función Pública (2012.a), *op. cit.*

despiertos e interesados que hagan eco, es decir, que hagan funcionar al modelo. Al igual que el resto de los mecanismos analizados, Gobierno Abierto requiere, por tanto, de una corresponsabilidad entre gobierno y sociedad para ser efectivo. Los cambios comienzan a verse, pero dado lo reciente de su puesta en marcha, es probable que sus frutos no estén del todo maduros hasta dentro de un par de años, si no en décadas.

Con este apunte, entonces, concluye la caracterización de los cinco modelos de incidencia objeto del estudio; por lo que se procede al desarrollo del Capítulo III, donde se refiere el aparato metodológico general de esta investigación (incluyendo el sustento para lo presentado en las páginas hasta ahora escritas); con un énfasis especial sobre el trabajo de campo y los resultados de éste, que nos permitirán explorar más allá del papel la situación actual y real de estos modelos de incidencia en relación con el combate a la corrupción en nuestro país.

METODOLOGÍA Y RESULTADOS: LOS SERVIDORES PÚBLICOS FRENTE A LOS MODELOS DE INCIDENCIA

APARATO METODOLÓGICO

Justificación y alcances del enfoque metodológico

Una vez referido brevemente el marco teórico sobre combate a la corrupción y participación ciudadana, así como identificados y descritos los cinco modelos de incidencia que se analizan a detalle como objeto de este estudio, el presente Capítulo desarrolla el instrumental metodológico necesario para conocer a mayor profundidad, desde la voz de los servidores públicos que los operan, la manera en que se han desarrollado estos mecanismos de interacción entre sociedad y gobierno. Valga decir, como comienzo, que esta inquietud no viene a ser aleatoria para Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C. (CCRC) y el equipo de investigación, según se mencionó en la introducción al estudio. Este interés particular deriva de una línea de investigación previamente establecida sobre el tema de la participación ciudadana, como elemento principal de la agenda de la organización, por lo que se ha procedido al conocimiento más detallado de los programas y herramientas con que la sociedad civil cuenta en México, específicamente en materia anticorrupción.

El diseño del estudio, por tanto, atiende de manera muy concreta a los resultados de la investigación desarrollada en 2011 con motivo de la experiencia de incidencia de actores de la sociedad civil (individuos y organizaciones) en torno a la figura del Testigo Social. En ese sentido, es de señalar, en primer lugar, que esto justifica las reiteradas referen-

cias a los anteriores resultados obtenidos (en voz de los participantes ciudadanos) cuando se postulan algunos hallazgos propios de este estudio. En segundo lugar y más importante aún, es de mencionar que en las limitaciones de aquel análisis se encuentra la razón de ser plena del ejercicio que hoy se presenta y se describe.

En efecto, la investigación precedente sobre el Testigo Social se enmarca (casi naturalmente) en una perspectiva de estudio sobre la participación ciudadana bastante socorrida en el ámbito latinoamericano: Se trata de la narración, síntesis o sistematización de experiencias de los actores de la sociedad civil en diferentes circunstancias que significan la intervención de la ciudadanía con motivo de incidencia en el actuar público. Ahora bien, independientemente de que este cúmulo de estudios ha sido de gran valor para comprender este fenómeno en amplitud (incluyendo la identificación de los alcances y limitaciones más frecuentes para la ciudadanía respecto de la participación), en general, se trata de unos que no consideran la existencia de una contraparte evidente en el desarrollo de esta clase de ejercicio, la voz de los servidores públicos que reciben esa participación.

Los servidores públicos en los mecanismos de participación ciudadana no son simples autómatas que replican un proceso establecido en la normatividad determinado número de veces. Si se habla de incidencia, se está aludiendo de manera clara a un impacto, a una transformación, que el servidor público resiente en primer lugar y de manera directa. El propósito de la participación ciudadana es, desde luego, intervenir en el proceso decisorio del ámbito público, para lo cual debe influenciar (visto objetivamente) a las personas habitualmente encargadas de la realización de estos procesos: los servidores públicos.

Resulta sorprendente, por tanto, que en la mayoría de los trabajos anteriormente referidos no se proponga, por lo menos, examinar de manera simultánea la experiencia de la ciudadanía junto con la de los servidores públicos cuando se intenta comprender de qué forma funciona un mecanismo de participación ciudadana. Si bien es posible obtener datos, por ejemplo, de los informes del desempeño de las administraciones públicas, éstos se refieren por lo general a medidas cuantitativas que

difícilmente informan del impacto amplio que pueden estar generando las interacciones entre sociedad y gobierno al interior de estos modelos de incidencia. Es pues, necesario, revalorar la oportunidad de conocer de qué consiste y cómo se actualiza la incidencia en voz de quiénes vienen a ser los sujetos directos de este fenómeno.

De manera interesante, esta nueva vertiente de estudios puede aportar significativamente a otra de las inquietudes manifestada por la academia en torno a los resultados obtenidos en nuestra investigación previa sobre el Testigo Social. ¿Cuáles son los patrones, las vías, las interacciones, que preceden a un ejercicio exitoso de trabajo conjunto entre sociedad y gobierno? Es decir, ¿cuáles son las piezas del ensamblaje de los modelos de incidencia que mejor funcionan para obtener determinados efectos esperados?

Respecto de las anteriores incógnitas es necesario aclarar, anticipadamente, que la metodología de trabajo seguido quizás no aportará resultados concluyentes sobre el particular; pues el presente ejercicio está más bien orientado por la método de *sistematización de experiencias*, con el objetivo de recuperar, organizar y sintetizar la experiencia de grupo de participantes en torno a una circunstancia similar vivida (la operación de los modelos de incidencia).¹ Queda claro, entonces, que esta investigación no es una evaluación propiamente dicha, que se pro-

1 Cfr. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), *Guía Metodológica de Sistematización*, Programa Especial para la Seguridad Alimentaria PESA en Centroamérica: 2004. Véase también: Oscar Jara, *Para sistematizar experiencias*, Alforja, Costa Rica: 1994.

Jara propone algunos objetivos, que suscribimos, con relación a la sistematización de experiencias:

- Comprender profundamente lo sucedido y proponer mejoras en nuevas oportunidades de intervención.
- Descubrir aciertos, errores, formas de superar obstáculos y dificultades o equivocaciones repetidas.
- Habilitar al intercambio de los aprendizajes con otras experiencias similares de manera cualitativa.
- Contribuir a la reflexión teórica con conocimientos surgidos directamente de la vivencia de los participantes.

Fomenta la incidencia en políticas y planes a partir de aprendizajes concretos que provienen de circunstancias reales.

Estos criterios, por tanto, sirvieron de base fundamental para guiar el diseño de la metodología para el desarrollo de la presente investigación.

ponga medir la eficiencia o eficacia de los mecanismos respecto de un determinado propósito; sin embargo, sí permitirá mostrar si en el caso concreto de la participación ciudadana en el combate a la corrupción se tienen resultados y si éstos son los esperados. Esto sin, de alguna manera, pretender mencionar que éste o aquel modelo de incidencia tienen un “mejor desempeño” o resulta más “adecuado” para un fin dado.

Por lo demás, empero, se espera que los rasgos destacados de la experiencia, reflejados en el análisis, detonen en los diferentes destinatarios y lectores una reflexión sobre la naturaleza, alcances y posibilidades que surgen de una determinada situación presentada. Queda, entonces, a consideración de una amplia audiencia, la determinación de conclusiones particulares sobre el tema. Esto, conforme a la expectativa deseable que surge de la sistematización: que los actores y la sociedad en general atiendan a un ejercicio de reflexión crítica que permita formular nuevos ejercicios sobre mejores pautas para la acción.

Apuntes sobre la elección de los casos de estudio

En el Capítulo I se revisó la noción de participación ciudadana, sin reparar en un detalle que es de particular interés explicar ahora. Ciertamente que éste fenómeno se refiere a la voluntad de intervención de la ciudadanía en asuntos públicos pero, ¿es también cierto que esta manifestación ocurre de una sola forma posible? Es decir, nos referimos a la realidad de que la participación acontece no sólo como una consecuencia de un andamiaje institucional que habilita a la ciudadanía a intervenir en determinados temas, foros, tiempos y en determinadas condiciones; sino que, en efecto, la participación puede acontecer de manera no institucional: simplemente como consecuencia de un ejercicio deliberado y concertado de ejercicio de derechos civiles y políticos básicos de la ciudadanía.

En estos ejemplos de movilización de la sociedad civil, la clasificación de las experiencias como “de participación ciudadana,” viene en la mayoría de los casos dada como consecuencia de un estudio o análisis

a posteriori que permite efectivamente distinguir una determinada articulación ciudadana de otras situaciones como aquéllas de participación comunitaria o participación política en estricto sentido. En relación con este estudio, sin embargo, cuando se reflexiona sobre mecanismos institucionalizados, se comienza de manera inversa: primeramente se estudia el diseño de los modelos de interacción entre sociedad y gobierno, a fin de clasificarlos como “de participación ciudadana,” a partir de su “potencial para la incidencia;” es decir, la medida en que hacen posible la intervención de la ciudadanía en los procesos deliberativos del ámbito público.

No se desestima, por supuesto, la existencia de fenómenos de participación ciudadana con una incidencia significativa. De hecho se reconoce que, sobre todo en América Latina, estas formas no institucionales fueron las que detonaron todo un movimiento favorable al desarrollo de la ciudadanía en sus formas de expresión y acción política. Muchos de estos casos, sin embargo, difícilmente proveen información estable que puedan informar y orientar la acción de la ciudadanía en nuevas experiencias; pues en su mayoría se trata de situaciones que atienden a una circunstancia política extrema, una coyuntura irrepetible o, incluso, a la reacción organizada de la sociedad civil frente a condiciones antidemocráticas hoy superadas adecuadamente.

Desde nuestra perspectiva, creemos que el estudio sobre participación ciudadana merece orientarse hacia los mecanismos como fenómeno institucional que, además, provee de condiciones estables para el análisis (mediante metodologías como la sistematización). Esto, a efecto de conocer las características de cada modelo que en verdad favorecen o entorpecen la intervención de la ciudadanía en los procesos de interés público. Como menciona Ernesto Isunza, los mecanismos institucionales permiten que las políticas públicas (como objeto de la incidencia) sean retroalimentadas permanentemente por sus beneficiarios; generen buenas prácticas y estándares de la actuación pública; den certeza sobre la existencia de espacios formales de deliberación; y, finalmente, sean un complemento efectivo del sistema de democracia representativa.²

2 Ernesto Isunza, *op. cit.*, 2006.

Por lo anterior, es que este trabajo se orienta al estudio de mecanismos de participación ciudadana establecidos en la normatividad, como *modelos de incidencia* con relación al problema público específico del combate a la corrupción, en los términos anunciados desde el Capítulo I.

Conforme a lo expuesto en el Capítulo II, se han seleccionado modelos de incidencia que *aparecen* directamente mencionados en el PNRCTCC, o bien se encuentran *fundamentados* en este mismo instrumento normativo, siguiendo los antecedentes y forma de operación descritos. Sobre estos modelos se atiende, entonces, a la problemática que se explica a continuación.

Preguntas de investigación e hipótesis de trabajo.

El diseño general de esta investigación partió, por supuesto, de la necesidad de examinar casos de estudio para poder determinar que estos se adecuaban como modelos de incidencia. Este trabajo, presentado en el Capítulo II de este texto, se orientó por la siguiente pregunta de investigación:

A) ¿Ha generado la política pública federal anticorrupción modelos de incidencia en los procesos decisorios de interés público en la materia, articulados con los objetivos y metas del *Programa Nacional de Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción*?

Como se desprende de lo presentado en tal Capítulo, se pudo demostrar a cabalidad la hipótesis señalada originalmente:

A') La política pública federal anticorrupción ha generado mecanismos de participación ciudadana que funcionan como modelos de incidencia, total o parcialmente articulados con los objetivos y metas del *Programa Nacional de Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción*.

En segundo lugar, el interés principal de este estudio, una vez identificados los modelos de incidencia, consistió en la obtención de información sobre la operación en la práctica de estos mecanismos de participación ciudadana, desde la voz de servidores públicos responsables de su operación. A esto, se recurrió, como se ha mencionado, a la metodología de la sistematización de experiencias con el objeto de recabar datos que brindaran un panorama general sobre cómo se han desarrollado las interacciones entre sociedad y gobierno al interior de los mecanismos.

El diseño original de la investigación consideró, en este caso, que la caracterización de la incidencia de la sociedad civil mediante estos mecanismos debería obtenerse de manera directa e indirecta. Es decir, no sólo debía preguntársele a los servidores públicos ¿ha impactado o no este mecanismo de participación ciudadana en su labor cotidiana? sino que era necesario explorar otras dimensiones de interés para obtener información sobre algunas características relevantes de la interacción entre autoridades y ciudadanos, como un proceso complejo y mucho más amplio.

Así, a partir del concepto mismo de participación ciudadana, se observa que esta consiste, de primera mano, en una *intervención*. Esto representa necesariamente que la intervención puede reflejarse en el ejercicio del servicio público, es decir, que existe alguna constancia de dicha “intrusión” de la ciudadanía en los procesos deliberativos. Alrededor de esta característica, el equipo de investigación problematizó algunos aspectos que podrían derivarse de la “intrusión” ciudadana en el proceso operativo regular de la gestión de la política pública anticorrupción. En este sentido se obtuvieron cinco inquietudes principales sobre la participación como intervención que, a la vez, amplificaron los alcances del estudio desde un simple reflejo de experiencias o situaciones anecdóticas, hacia una comprensión más integral de lo que acontece al interior de la administración pública cuando los modelos de incidencia se ponen en práctica. Las inquietudes se formularon como criterios de la participación, según se describe a continuación:

1) Oportunidad.

La participación implica la ruptura del orden tradicional de la toma de decisiones al interior de una agencia gubernamental. Los servidores públicos sujetos a un proceso real de incidencia serán capaces de percibir dicha ruptura. En este caso, se problematiza este tema como una cuestión de “oportunidad;” es decir, que la intervención de la ciudadanía “sucede en tiempo a propósito y cuando conviene”³ de manera que los servidores públicos sean capaces de: 1) identificar la ocurrencia de la ruptura; 2) asimilarla como un elemento connatural al proceso o, incluso, como una interrupción dañina o una amenaza a la realización adecuada de las atribuciones que les son conferidas; y 3) determinar que la intervención facilita o entorpece los procesos de toma de decisiones al interior de los entes públicos.

2) Eficacia.

Otra forma de identificar la intervención de la ciudadanía consiste en verificar que la voz ciudadana postulada se refleje en la construcción de los actos públicos como tales; es decir, en la “capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera”⁴ del funcionamiento de los mismos. La posibilidad de rastreo de estas intervenciones permite disipar la posibilidad de que un mecanismo sea “usado simbólicamente” con propósitos exclusivos de transparencia y rendición de cuentas “como una compensación a la ausencia de canales reales de participación en los asuntos públicos,” como advierte Nuria Cunill.⁵ En ese sentido, asimismo, es de señalar que la no inclusión de la voz ciudadana también puede estar relacionada con una cuestión de pertinencia de la intervención, en fun-

3 Voz “oportunidad” en:

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, España: 2001.

4 Voz “eficacia” en:

Real Academia Española, *op. cit.*, 2001.

5 Este mismo problema ya se había propuesto desde el Capítulo I al examinar categorías como los “mecanismos de transparencia” presentados en la tipología sobre mecanismos de participación ciudadana que utilizan la OCDE y el MESICIC. Resulta difícil hablar de incidencia si sólo se “promueve” ésta sin que el mecanismo verdaderamente garantice que ésta ocurrirá en algún momento preciso.

ción (por ejemplo) del “grado de especialización de la labor de algunas instituciones públicas [que] puede dificultar la participación ciudadana en ellas.”⁶ Por ello, también resulta necesario detectar si los servidores públicos perciben un cambio de actitud en la ciudadanía en razón de que los participantes “se den por escuchados” en cada ejercicio. Así, este criterio, en consecuencia, permitió descubrir 1) si existen formas de hacer evidente la voz ciudadana en los procesos deliberativos, o incluso, hacia los actos producidos por los entes gubernamentales; 2) si la voz ciudadana es pertinente en cada caso; y 3) si los servidores públicos perciben satisfacción entre los participantes como consecuencia de esta intervención.

3) Eficiencia

Es un hecho evidente que la intervención de la ciudadanía en la gestión pública impacta en los recursos con que cuentan los servidores públicos para atender las tareas que realizan día con día. Los recursos por supuesto incluyen los caudales públicos destinados a la operación de las oficinas pero también el personal que trabaja en ellas, que invierte tiempo y esfuerzos para atender a la participación ciudadana. Esta dimensión, implícita por lo general y poco referida en la literatura académica, permite conocer el equilibrio que existe o no al interior de los entes públicos en cuanto a la atención de los asuntos propiamente “de participación ciudadana” frente a aquellos sustantivos y encomendados directamente por la normatividad (que son la razón de ser de estas instancias). Asimismo, se aproxima a saber si acaso el uso de recursos para la atención de la participación distrae de hecho la aplicación de recursos públicos en tareas sustantivas. Por último, a determinar si la incidencia de la ciudadanía también se puede reflejar también hacia

6 Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, *op. cit.*, 2008.

Por su parte, Enrique Peruzzotti ha destacado que también existe un movimiento de la sociedad civil hacia la consolidación de organizaciones con capacidades en el diseño de políticas públicas, como los “*think tanks*, [los cuales incluyen] ciudadanos dispuestos a pensar y desarrollar políticas e iniciativas desde un punto de vista societal.” Enrique Peruzzotti, *op. cit.*, 2006.

nuevas estrategias para la aplicación de recursos públicos que dé como consecuencia una mejor aplicación global de éstos hacia la atención de funciones sustantivas. Por lo anterior, la reflexión sobre la eficiencia en relación al uso de recursos para la atención de la participación ciudadana informa sobre 1) la implicación de recursos para la atención de la participación; 2) el equilibrio entre otras actividades sustantivas y las de participación ciudadana en el uso de recursos; y 3) si la incidencia se ha manifestado en una mejor utilización de los recursos públicos por parte de los agentes gubernamentales.

4) Sustentabilidad

Por sustentable o sostenible se entiende que un proceso “puede mantenerse por sí mismo, como lo hace, (...) sin ayuda exterior ni merma de los recursos existentes.” Esta inquietud parte de la posibilidad de que los modelos de incidencia, como se han desarrollado a la fecha, puedan persistir en el tiempo “sin ayuda exterior,” definida como la modificación de su institucionalidad, o la asignación de mayores recursos (frente a la inadecuada provisión con que se cuenta actualmente). De esta manera, el criterio de sustentabilidad atiende al hecho de que en un proceso de incidencia puede ocurrir que su institucionalidad muestre sus limitaciones en la operación del mecanismo o, incluso, que se pueda informar sobre los obstáculos en el caso en que no se hayan producido resultados como consecuencia de la operación de éste. En este sentido, el criterio prevé obtener de los servidores públicos información sobre: 1) la funcionalidad de la institución; 2) las limitantes observables sobre el mecanismo; y 3) las amenazas para la operación en el futuro (y para la posibilidad de incidencia, en consecuencia).

5) Replicabilidad

La existencia de un modelo operativo de incidencia es capaz de informar sobre las capacidades que conlleva su institucionalidad, es decir, cuáles elementos que lo forman propician un intercambio adecuado entre los participantes y las autoridades, de manera que se logren resultados óptimos. Estas características resaltan entonces como patrones

o elementos que adquieren valor para el diseño y operación de otros o nuevos modelos de incidencia, expresados como la “replicabilidad” del modelo original. Un modelo que se postula como replicable, por tanto, contiene en sí mismo información valiosa sobre el tema de la participación ciudadana en su funcionamiento cotidiano y general.

Ahora bien, en su conjunto, el equipo de trabajo determinó que los criterios apuntados tenían que ver con la “viabilidad” de los modelos de incidencia; es decir que cada uno “por sus circunstancias, tiene probabilidades de poder llevarse a cabo”⁷ para los propósitos que se les atribuyen en el combate a la corrupción. Por lo anterior, la segunda pregunta de investigación se configuró como:

B) ¿Son los modelos de incidencia anticorrupción juzgados viables por los servidores públicos en tanto que permiten una toma de decisiones oportuna, eficiente y eficaz siendo a la vez sustentables y replicables?

La hipótesis sobre esta pregunta se dirige a aceptar que, en general, los modelos de incidencia anticorrupción permiten una toma de decisiones oportuna, eficiente y eficaz; al tiempo que son sustentables y replicables; por lo tanto son viables. Esta consideración, empero, está sujeta al ejercicio propio de trabajo en campo de este estudio, cuyas características se describen a continuación, seguidas por los resultados obtenidos de la aplicación del instrumento como la porción restante de este Capítulo III.

Metodología

A efecto de la demostración o refutación de las hipótesis presentadas, se siguieron dos técnicas fundamentales, como ya se anticipaba: el trabajo

⁷ Voz “viable” en: Real Academia Española, *op.cit.*, Real Academia Española, España: 2001.

de gabinete (con resultados visibles en los capítulos I y II) y el trabajo de campo. Ambas, conforme a los términos descritos enseguida.

Metodología de investigación documental

Consistió en la recopilación de información, de manera prioritaria de fuentes públicas o privadas autorizadas (normatividad, estudios especializados, metodologías, documentos de difusión, entre otros), que se han generado con motivo de la puesta en práctica de cada uno de los modelos de incidencia, a fin de caracterizarlos de acuerdo con los siguientes criterios:

- 1) Antecedentes y ubicación teórica-conceptual de cada modelo
- 2) Normatividad y praxis actual del modelo en México
- 3) Clasificación del modelo en razón de herramientas para el análisis de mecanismos de participación ciudadana
- 4) Resultados de funcionamiento del modelo, como estrategia anticorrupción.

De esta manera, se obtuvo por cada modelo de incidencia una ficha sintética y descriptiva que permitió la construcción de los contenidos del Capítulo II. Estos contenidos también se difundieron públicamente mediante un portal electrónico sobre el tema, como parte de los objetivos más amplios del proyecto.⁸

Metodología para el trabajo de campo

Diseño del instrumento de recolección de datos

Como se ha mencionado, el método general de la investigación consiste en la sistematización de experiencia, entendida como el proceso de

8 El portal electrónico www.anticorrupcion.mx brinda la información sintética y en extenso sobre estos mecanismos de participación ciudadana, esperando que la ciudadanía pueda conocerlos para ponerlos en práctica.

recolección de la experiencia de un grupo de actores sociales (en este caso, gubernamentales) para reconstruir lo acontecido en un contexto particular; en este caso, el funcionamiento de los modelos de incidencia identificados durante el último período sexenal de la gestión del Presidente Felipe Calderón (2006 - 2012).

A efecto de ordenar los resultados de la investigación de campo, la pregunta de investigación y la hipótesis para este segmento proponen explorar la “viabilidad” de los modelos de incidencia previamente descritos en la primera fase de la investigación, desde la perspectiva de los servidores públicos. A tal efecto, se ha definido la viabilidad como la idoneidad de un modelo dado para lograr la incidencia de la sociedad civil conforme a cinco criterios: oportunidad, eficacia, eficiencia, sustentabilidad y replicabilidad.

Respecto de los criterios de viabilidad, entonces, se diseñó un cuestionario que permite explorar cada una de estas categorías; el cual permitió obtener mayor información no sólo mediante preguntas abiertas, sino también con la aplicación de preguntas valorativas, útiles para redondear algunas conclusiones sobre la experiencia en particular y detonar nuevas reflexiones. En total se diseñaron veinte reactivos con este propósito.

El cuestionario, también incluyó un primer bloque de preguntas directas sobre la experiencia de incidencia, con cinco preguntas, que exploraban: 1) si se percibía la incorporación de la ciudadanía en los procesos deliberativos; 2) casos concretos que comprobaran dicha impresión; 3) la percepción de transformación de la gestión pública, a raíz de la puesta en marcha del mecanismo y 4) el cambio en la apreciación sobre el servicio público y la sociedad civil a partir de estos ejercicios. Asimismo, se incluyó una sección final para captar las impresiones generales de los participantes sobre la viabilidad del modelo de incidencia como mecanismo de participación ciudadana (en el sentido descrito en el Capítulo I); junto con un espacio abierto para la reflexión por parte de los entrevistados. En total, el instrumento consta de 27 preguntas y se ofrece completo en el Anexo 1.

Determinación de la muestra.

De acuerdo con la caracterización realizada mediante el trabajo de gabinete se identificaron asimismo las principales oficinas públicas responsables de la operación de cada modelo de incidencia. De éstas se seleccionaron por lo menos tres que tuvieran relevancia en relación con la existencia de información que documentara o soportara la realización de ejercicios concretos para cada mecanismo.

Hecha la selección de las dependencias, correspondió la de servidores públicos, empezando por el encargado de la oficina que directamente administra el modelo de incidencia o sus subordinados inmediatos.⁹ El objetivo consistió en concertar la realización de por lo menos 6 entrevistas a profundidad sobre cada modelo de incidencia, es decir, en total lograr 30 entrevistas. Se obtuvo, asimismo, una entrevista adicional obtenida para el caso de los ERCS. La muestra final puede observarse en la siguiente Tabla:

9 En algunos casos al concertar la entrevista, sin embargo, el equipo de investigación fue conducido hacia el superior jerárquico, para que este servidor público atendiera la audiencia.

TABLA 8. MUESTRA DE ENTREVISTADOS

Nombre del mecanismo	Monitoreo Ciudadano	Contraloría Social	Testigo Social	Ejercicios de Rendición de Cuentas a la Sociedad	Gobierno Abierto
<p>Secretaría de Relaciones Exteriores Cabrera de la Peña Subdirección de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil</p>	<p>Secretaría de la Función Pública Víctor Manuel Pérez Dirección General Adjunta de Contraloría Social</p>	<p>Secretaría de la Función Pública Lourdes M. Sánchez Dirección General Adjunta de Normatividad de Bienes Muebles y de Apoyo en Contrataciones Públicas</p>	<p>Secretaría de Relaciones Exteriores Gustavo Torres Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil</p>	<p>Secretaría de Hacienda y Crédito Público Benjamín Hill Mayoral Jefe de Unidad Homólogo</p>	
<p>Hospital General de México Jorge Miyamoto Dirección de Planeación y Desarrollo de Sistemas Administrativos</p>	<p>Instituto Nacional de Desarrollo Social Sonia Aguilar Dirección de Concertación y Gestión con Delegaciones</p>	<p>Secretaría de Salud Raymunda Maldonado Dirección General de Administración</p>	<p>Comisión Nacional de Protección Social en Salud Gabriel Cortés Gallo Dirección General Adjunta</p>	<p>Secretaría de Gobernación Jorge A. Lara Comisionado para el Desarrollo Político</p>	
<p>Registro Agrario Nacional Elsa Ma. Martínez Dirección de Coordinación Institucional</p>	<p>Secretaría de Desarrollo Social (Programa Hábitat) Gabriel Lechuga Trejo Director de Desarrollo Social y Comunitario</p>	<p>PEMEX Refinación Adolfo S. Lima Sánchez Gerencia de Control de Gestión</p>	<p>Secretaría de la Función Pública Moisés Rodríguez Dirección de Vinculación con Gobierno y Sociedad</p>	<p>Secretaría de la Función Pública Joel Salas Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional</p>	
<p>Secretaría de Salud Arturo Muñoz Dirección General Adjunta del Programa para la Transparencia y Combate a la Corrupción y Apoyo a Informes.</p>	<p>Secretaría de Educación Pública Miguel Salecido Coordinador General de Atención Ciudadana</p>	<p>PEMEX Gas y Petroquímica Básica Bibiana Palacio Gerencia de Control de Gestión y Desempeño</p>	<p>Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas Victor J. Montes Subdirección de Innovación y Calidad</p>	<p>Secretaría de Gobernación Julia Romero Subsecretaría de Migración</p>	
<p>Secretaría de Comunicaciones y Transportes Ofelia Amaro Martínez Dirección General Adjunta Normativa de Permisos del Autotransporte Federal</p>	<p>Secretaría de Desarrollo Social Ingrid Corral Coordinación General de Contraloría Social Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano</p>	<p>PEMEX Exploración y Producción Miguel Ángel Lugo Gerencia de Recursos Materiales</p>	<p>Secretaría de la Reforma Agraria Beatriz Herrera Subsecretaría de Política Sectorial</p>	<p>Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Sergio López Director de Promoción y Vinculación con la Sociedad Organizada</p>	
<p>Secretaría de Salud Alma Cáliz Morales/ Lilia Arcelia Tinoco Subdirección de Vinculación Ciudadana</p>	<p>Programa de Desarrollo Humano Oportunidades Juan Manuel Cárdenas Dirección de Participación Comunitaria y Contraloría Social</p>	<p>Secretaría de Comunicaciones y Transportes Víctor A. Gómez Cruz Dirección de Supervisión y Control</p>	<p>Secretaría de Economía Claudia I. García Dirección General de Comercio Interior y Economía</p>	<p>Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. Tamón Takahashi-Iturriaga</p>	
<p>Entrevistados (Dependencia/nombre/cargo)</p>	<p>Instituto Mexicano de la Juventud Manfred Celis Subdirección de Apoyo a Proyectos Juveniles</p>				

Procesamiento de los datos y requisitos de la sistematización

Los resultados recolectados mediante el uso de la herramienta descrita se sistematizaron, como experiencia global de los participantes en cada mecanismo, en torno a los cinco criterios de viabilidad antes descritos, así como en un apartado inicial sobre la experiencia de incidencia en general y uno final sobre las dos últimas preguntas del cuestionario. Esto estructura los contenidos de la segunda sección de este Capítulo III.

Es importante mencionar que, conforme a lo establecido en el proyecto (así como en las líneas metodológicas generales para la sistematización de experiencias), los resultados preliminares obtenidos fueron puestos a disposición de los participantes en las entrevistas para su consideración y comentarios. Este ejercicio se llevó a cabo en noviembre de 2012, en la Ciudad de México, donde se recibió retroalimentación enriquecedora por parte de los participantes de manera presencial. A los no asistentes a la reunión, se les envió el documento en medios electrónicos e impresos, para los mismos efectos. Esto permitió realizar algunos apuntes, ajustes y comentarios pertinentes a los resultados. La publicación de este libro, por su parte, consiste en la segunda etapa de este proceso de socialización, mediante el cual se ponen a disposición del público en general los resultados, para lograr su máxima difusión y continuar con la construcción colectiva de aprendizajes sobre los mismos. Sin más preámbulo, entonces, seguiremos a la presentación de los resultados.

RESULTADOS DE APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA.

A continuación se presentan los resultados obtenidos de la aplicación del instrumento, siguiendo la línea del cuestionario empleado para tal efecto, según se ha señalado.

Experiencia de incidencia

En este primer apartado, se buscó caracterizar y documentar, de manera muy general, la experiencia de los servidores públicos en torno a los modelos de incidencia analizados, respecto de los siguientes aspectos:

1. *De acuerdo con su opinión, en uso de este mecanismo de participación ciudadana ¿la sociedad civil se ha involucrado en los procesos de toma de decisiones en esta Dependencia?*
2. *¿Podría citar y describir de uno a tres ejemplos sobre decisiones tomadas conjuntamente, en el marco de este mecanismo?*
3. *Respecto de la experiencia anterior más relevante ¿puede hacer una comparación (antes y después) del proceso de toma de decisiones sobre el tema en particular?*
4. *¿Cómo ha cambiado esta experiencia su visión sobre el servicio público?*
5. *¿Y sobre la sociedad civil?*

En relación con la primera pregunta, la opinión de los entrevistados fue homogénea, señalando que, mediante los mecanismos analizados, la sociedad civil sí se involucra en el proceso de toma de decisiones interno de la dependencia de diferentes maneras (en mayor y menor medida), aunque no propiamente en relación con el combate a la corrupción. Por ejemplo, en la Contraloría Social, la ciudadanía se involucra de manera directa en todos y cada uno de los aspectos de la operación de los programas públicos; orientando no sólo la toma de decisiones, sino el actuar gubernamental hacia la transparencia y rendición de cuentas continua. Mientras que en el Monitoreo Ciudadano, la participación contribuye a señalar las deficiencias de un trámite o servicio, proporcionándole la información necesaria al ente público para tomar decisiones de mejora de la gestión. En relación con el Testigo Social, los entrevistados no

hicieron apuntes significativos, más que las observaciones emitidas por éste durante el proceso de licitaciones; las cuales aparecen como una manera muy limitada de involucrarse en la toma de decisiones públicas.

Por otra parte, en los ERCS, los entrevistados consideran que la ciudadanía se involucra en el proceso de toma de decisiones de manera indirecta, ya que si bien permiten que se establezca un diálogo enriquecedor con la sociedad (es decir, un intercambio de información que amplía la visión pública), sus recomendaciones y apuntes sólo serán tomados en cuenta en la medida en que la institución lo considere pertinente; por lo que su incidencia no se da de manera puntual ni precisa. Al respecto, es de señalar que tal no es el propósito principal de los ejercicios.

Sólo el Gobierno Abierto es la excepción a la afirmación anterior, pues los entrevistados especificaron que las herramientas derivadas de este mecanismo son meramente informativas hacia la sociedad y no propiamente para el involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones; sin embargo, mencionan que ésta puede ser una consecuencia indirecta del Gobierno Abierto, ya que le proporciona a la sociedad los insumos necesarios para participar e incidir en la gestión pública.¹⁰

La segunda pregunta se dirigió a la determinación de respuestas concretas y ejemplos que permitieran verificar aseveraciones sobre el involucramiento de la sociedad civil en la toma de decisiones mediante el uso de mecanismos de participación ciudadana. Si bien este reactivo estuvo diseñado como una prueba de falsabilidad de la primera pregunta, en realidad aportó hacia el conocimiento más profundo sobre los modelos de incidencia.

Así, las respuestas fueron variadas y ricas: los participantes no dudaron en encontrar ejemplos de decisiones conjuntas tomadas en el marco de

10 En este mismo sentido, se han perfilado ejercicios en la estrategia de Gobierno Abierto que apuntan a un movimiento probable de esta forma de actuar hacia el impacto en la toma de decisiones. Particularmente, se observó durante esta primera ronda, una propuesta de Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., a las autoridades migratorias (Secretaría de Gobernación e Instituto Nacional de Migración) para postular un “presupuesto por derechos”, donde la asignación presupuestal obedezca a la garantía efectiva de derechos humanos de la población involucrada. Esto significaría un avance del *ajuste* a modelos de transparencia focalizada (como resultado principal de la estrategia Gobierno Abierto) hacia la definitiva *incidencia*, visible en la transformación de decisiones públicas, como la presupuestaria. Consideramos, por ahora que este es un debate pendiente.

cada mecanismo; por lo que a continuación, sólo se hace mención de estas de manera sucinta. En la Contraloría Social se hizo referencia a la organización anual del *Premio Nacional de Contraloría Social*,¹¹ como ejemplo de prácticas relevantes en el mecanismo. Coincidentemente, de entre los entrevistados se hizo eco de casos como el ganador en el estado de Aguascalientes, en año 2010, donde las beneficiarias del *Programa Oportunidades* formaron un Comité de Contraloría Social para documentar el trato y la calidad de servicio que recibían por parte de los funcionarios públicos, permitiendo modificar exitosamente el esquema de atención en aquella entidad.

Por su parte, en Monitoreo Ciudadano se mencionó la abierta participación que ha tenido la ciudadanía mediante el mecanismo formal del *Aval Ciudadano* articulando los esfuerzos de decenas de miles de personas no sólo en la vigilancia de la gestión y la medición de indicadores de calidad en las unidades médicas a lo largo y ancho de la República, sino incluso fomentando acciones concretas de equipamiento, construcción de infraestructura y modificación de los esquemas operativos al interior de las mismas no sólo de un trato digno a los pacientes, sino destacadamente en un avance general sobre la percepción de los servicios de salud por sus usuarios¹². El mismo mecanismo, en un caso concreto, se ha aplicado en el Hospital General de México para mejorar los trámites y servicios que éste brinda; así como para modernizar diferentes áreas de la gestión (particularmente el área de Urgencias), en beneficio de una mejor atención ciudadana¹³. En Gobierno Abierto, se subrayaron casos

11 En el año 2012, *Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C.*, tuvo el privilegio de participar como jurado en este *Premio* en su modalidad nacional (que reconoce los casos más destacados de entre los ya premiados en las entidades federativas). Cabe mencionar que los casos que se pudieron analizar en aquella ocasión por este equipo de trabajo corroboraron muchas de las impresiones que se obtuvieron de las entrevistas. En caso de mayor interés sobre la figura, las experiencias galardonadas constituyen un variopinto banco de información que habla de los alcances de este mecanismo.

12 En este sentido, el mecanismo satisface una de las razones para su creación, consistente en la urgencia de superar dramáticos niveles de insatisfacción de los servicios, incluyendo un trato inadecuado por parte del personal médico y un rezago de infraestructura evidente.

13 El rasgo principal de esta experiencia, así como el del sector salud en general,

como el de COFETEL, PEMEX y la Dirección General de Minas de la Secretaría de Economía en la generación de motores de búsqueda de información más eficientes, como consecuencia de la construcción de mejores esquemas favorables a la transparencia efectiva. En los ERCS se mencionó el ejemplo de Casa de la Amistad, A.C., donde gracias a estos diálogos entre gobierno y sociedad fue posible para los funcionarios del Seguro Popular establecer mejores sinergias con la organización y lograr así una atención más adecuada de los pacientes con cáncer y sus familiares. En Testigo Social, se refirió, de manera genérica, la mejora continua de procesos institucionales, sobre parámetros de calidad, en las contrataciones públicas.¹⁴

Partiendo de lo anterior, la siguiente pregunta estuvo encaminada a saber si, entonces, estas experiencias marcaban un antes y después, un parteaguas, en la gestión pública. En general, la respuesta de los entrevistados, fue, sin mayor apunte, que sí lo era. Para lo cual les bastó sólo señalar que habían contribuido a fortalecer los lazos entre gobierno y sociedad, mediante este mecanismo, de la manera esperada. Asimismo, en algunos casos, como en la Contraloría Social y el Monitoreo Ciudadano, esta opinión se complementó con la idea de que se avanzó en la institucionalización de la participación social, dentro de la gestión pública; logrando, incluso, promover la transparencia, aumentar la confianza social en las instituciones públicas y crear una espiral de mejora continua del quehacer gubernamental.

En el caso de Gobierno Abierto, el apunte anterior es matizado, a su vez, con la opinión de que ahora, al partir del supuesto de que los datos deben ser transformados para su aprovechamiento e investigación, es posible avanzar hacia un cambio en la percepción ciudadana del gobierno

consiste en que el Aval Ciudadano permite, por primera vez, concentrar efectivamente la opinión libre de los usuarios hacia propuestas de mejora que atienden a necesidades reales de éstos, de parte de las autoridades.

14 También se mencionó aquí la iniciativa de PEMEX para generar una campaña de difusión llamada “Hay un PEMEX que debes conocer,” donde se mostraba a la población el trabajo cotidiano de la paraestatal. Empero, esta iniciativa surgió a consecuencia de que los servidores públicos no encontraron (ni encuentran) en el Testigo Social un apoyo ciudadano que visibilice los trabajos de PEMEX- no se trató de una acción concertada, en realidad.

y del gobierno en sí mismo. Mientras que, en contraste con lo señalado para estos cuatro modelos, en el Testigo Social se mencionó que, en realidad no es la figura lo que marca un antes y después, sino más bien la normatividad que la acompaña como la LFTAIPG o bien, la instauración de procesos y políticas de calidad al interior de los entes públicos.

La siguiente pregunta se enderezó a averiguar si, desde la opinión de los entrevistados, la operación de mecanismos ha cambiado o no la visión de éstos respecto del servicio público. En el caso de la Contraloría Social, la opinión general es que ésta sensibiliza a los funcionarios públicos ante las problemáticas reales que enfrentan las comunidades que atienden; logrando, con ello, conocer si efectivamente las acciones derivadas de los programas que llevan a cabo responden a tales necesidades. En ese sentido, la opinión en cuanto al Monitoreo Ciudadano es similar, pues se señala que éste favorece el intercambio de puntos de vista que le permite al servidor público identificar cuáles áreas del servicio o trámite que presta son susceptibles de mejora, con base en la satisfacción de los ciudadanos que lo reciben. No sólo eso sino en casos como el *Aval Ciudadano* se avanza hacia la colaboración para el logro de resultados.

Los apuntes respecto de los ERCS también siguen la orientación anterior, señalando, por ejemplo, que les permite ampliar los conocimientos sobre el perfil de población que atienden, las organizaciones con quien tienen vínculos, la opinión de la sociedad respecto de su actuar, etcétera. Asimismo, mencionaron que la adopción de este mecanismo les ha ayudado adoptar, al interior de sus dependencias, una cultura de gestión orientada hacia una mayor transparencia y rendición de cuentas “ciudadana,” con base en una corresponsabilidad y diálogo entre gobierno y sociedad.

En cuanto al Gobierno Abierto, la impresión de los entrevistados es que la participación ciudadana mediante el uso de las herramientas que derivan de este modelo contribuirá a una “des-burocratización” del servicio público, favoreciendo el fluir de los procesos internos. Esta opinión contrasta con el caso del Testigo Social, donde los entrevistados señalan que, en realidad, la participación de la ciudadanía mediante este

mecanismo, no ha transformado su visión sobre el quehacer realizado; más bien éste se entiende como una disposición legal del procedimiento de adquisiciones que es necesario atender.

Por último, siguiendo con esta misma línea, los entrevistados respondieron, en relación con la quinta pregunta, que estos mecanismos, sin duda, han cambiado (aunque no en la misma medida, ni con la misma satisfacción) su percepción sobre la sociedad civil. Las respuestas en este apartado fueron, sobre todo, genéricas en sentido positivo, sin aportar realmente información sobre qué se puede conocer mejor acerca de la sociedad civil (por ejemplo, su organización, sus métodos de trabajo, su forma de actuar, entre otros). En este sentido, queda claro que la mayoría de los ejercicios vienen a ser primeras aproximaciones o acercamientos iniciales entre los actores. Por tal razón, no es de extrañar que nuevamente la excepción sea el Testigo Social, donde los entrevistados se mostraron indiferentes al cuestionamiento; señalando, incluso, el deber de los funcionarios públicos de buscar la colaboración entre gobierno y sociedad, aun cuando no existan mecanismos institucionalizados establecidos para ello.

En cambio, de la Contraloría Social se menciona que se observa una sociedad civil, si bien un tanto desinformada, comprometida, en cierta medida, con la operación del mecanismo. Aunque, se enfatiza, esto es consecuencia de un largo proceso de consolidación de la Contraloría Social que se ha dado a la par entre gobierno y sociedad. Mientras que el Monitoreo Ciudadano, en general, ha sido útil para que los servidores públicos se den cuenta de las posibilidades de establecer sinergias entre gobierno y sociedad, en beneficio mutuo. En ese sentido, la impresión sobre la experiencia del Gobierno Abierto es similar, pues los entrevistados señalan que, con este tipo de ejercicios, se dan una idea de cómo trabajan juntos gobierno y sociedad para obtener mejores resultados. Asimismo, esta impresión también se comparte entre los entrevistados sobre los ERCS, complementándola con el énfasis de que éstos han servido para abrirse a la cooperación con organizaciones con base en el fortalecimiento de la corresponsabilidad que existe entre ambos para lograr un mayor bienestar social.

Oportunidad de la intervención de la ciudadanía

Este segmento del cuestionario se dirigió a inquirir entre los participantes si el momento de la intervención de la ciudadanía era adecuado, es decir, si ésta no interrumpe procesos internos de las dependencias, si se obtienen resultados en un tiempo razonable y si tal interacción de hecho favorece los tiempos internos de la deliberación. Para ello, se formularon las siguientes cuatro preguntas:

6. *¿El momento de realización del ejercicio interrumpe algún proceso interno de deliberación?*
7. *Una vez expuesta la opinión de los ciudadanos, en promedio, ¿cuánto tiempo transcurre para que ésta se vea reflejada en alguna acción de esta oficina (publicación, deliberación, resolución, etc.)? ¿Este tiempo podría reducirse?*
8. *Diría Ud. que la intervención del ciudadano a) impacta de manera significativa en el momento en el que se expone, b) podría impactar si se expusiera en otro momento de la dinámica institucional, c) impacta por igual, independientemente del momento en que se exponga*
9. *En general ¿la participación de la ciudadanía facilita o entorpece los tiempos para la toma de decisiones?*

Respecto del primer reactivo, en los cinco modelos existe una impresión homogénea de que los mecanismos no interrumpen o dificultan los procesos internos de los entes públicos; sino que, más bien, los complementan, fortalecen y enriquecen. Asimismo, señalan que su inclusión en la normatividad, programas especiales y, desde luego, en los procedimientos cotidianos, favorece que la intervención de la ciudadanía se dé de manera ordenada, sin entorpecer el actuar público. Esto es especialmente cierto para los ejercicios previamente concertados entre gobierno y sociedad como los ERCS o el Monitoreo Ciudadano; sin

embargo, incluso en espacios como la Contraloría Social o el Testigo Social donde la acción pública puede prolongarse en el tiempo, ésta jamás se interrumpe. En el caso del Gobierno Abierto, inclusive, si bien se han requerido ajustes en las dinámicas ordinarias de los agentes públicos responsables (en su primer ejercicio), tampoco ha significado una interrupción de la actividad cotidiana para la atención particular de las metas y objetivos de este mecanismo.¹⁵

Por otra parte, en relación con el segundo reactivo, se señala que, para todos los mecanismos, los tiempos de atención tratan de ser lo más pronto, en la medida de lo posible. Esto obedece, en general, a que existen medios y tiempos claros establecidos para ello, como parte de los procedimientos señalados para la operación de cada mecanismo. Así, por ejemplo, la atención puede ser prácticamente inmediata, como en los ERCS; las recomendaciones del Testigo Social suelen tomar un poco más de tiempo en atenderse (72 horas a 10 días máximo, en opinión de los servidores públicos); registrando tiempos mayores de entre quince días a un mes en la Contraloría Social; los cambios más profundos, como resultado del Monitoreo Ciudadano toman ajustes de hasta algunos meses o incluso un año. Esta atención, sin embargo, está en función de varias situaciones como la disponibilidad de recursos para llevar a cabo las recomendaciones o sugerencias ciudadanas; o, incluso, la pertinencia de las mismas, ya que, como se mostrará más adelante, se ha mencionado que muchas de ellas recaen en aspectos que no forman parte o no dependen directamente del área que opera estos modelos. Otras más deben incluirse en procesos de planeación de largo plazo, como los cambios sustantivos que llegan a sugerirse mediante el Monitoreo Ciudadano. En este sentido, la oportunidad de la emisión de la voz ciudadana se aprecia en relación a la pertinencia que, por tema, o momento de desarrollo de la política pública, puede llegar a tener.¹⁶

15 Es de señalar, empero, que en algunas de las entrevistas realizadas se enfatiza que aún es muy pronto para juzgar las herramientas de Gobierno Abierto como oportunas, dado su carácter innovador e incipiente.

16 Este último criterio, sin embargo, es el más relevante conforme a nuestra definición de oportunidad sobre la característica principal del tiempo. La pertinencia temática está más relacionada con la eficacia, dentro de nuestra matriz de análisis,

En tercer lugar, en relación al tiempo de realización de la participación, la intervención a lo largo de los procesos internos de la gestión, como la Contraloría Social y el Testigo Social, se aprecian como beneficios de su diseño institucional en pro de la transparencia y vigilancia permanente o continuada en el manejo de los recursos públicos; señalando que la intervención del ciudadano impacta de manera significativa en el momento en el que se expone. Esto, aun cuando en el caso del Testigo Social, la restricción de la participación del representante social únicamente en los actos públicos del proceso de contrataciones (como se marca claramente en la normatividad) sí aparece como una limitación; por lo que, en opinión de los servidores públicos, un acompañamiento más cercano en todos los momentos del proceso sería más oportuno. Igualmente, se destacó el hecho de que muchas de las sugerencias y observaciones no se hacen saber sino hasta la emisión del testimonio, lo cual no permite una atención directa y oportuna de las mismas. En este sentido, los entrevistados se pronunciaron también por dar lugar a más trabajo colaborativo antes y después de cada procedimiento de contrataciones, como un requerimiento indispensable para la realización de aclaraciones en el debido tiempo.

Por su parte, el Monitoreo Ciudadano y el Gobierno Abierto no presentan complicaciones en relación al tiempo de emisión de la opinión de la ciudadanía, pues se ha señalado de antemano un tiempo específico para que estos mecanismos desdoblen sus efectos. Respecto de los ERCS, en cambio, se mencionó que la participación de la ciudadanía podría impactar más si expusiera en otro momento de la dinámica institucional, por ejemplo, al cierre de cada ejercicio fiscal para tomar las medidas correctivas y preventivas necesarias al momento de iniciar la planeación anual; o en el marco de otras instancias de participación ciudadana de las dependencias como los Consejos Consultivos, que tienen un carácter más permanente.¹⁷ Esto, con la finalidad de que el mecanismo, al ejercer-

como se verá en el siguiente apartado.

17 A este respecto, conviene relatar la experiencia del ERCS del año 2012 en SEMARNAT, en el que se convocó a los participantes en los *Consejos Consultivos Nacionales para el Desarrollo Sustentable*, que son instancias de consulta que existen en el ámbito nacional, regional y estatal. Ante estos representantes (claramente

se en tiempos y espacios cruciales, pueda traducirse en mejoras al quehacer gubernamental derivadas del diálogo entre gobierno y sociedad.

Por último, respecto del favorecimiento del fluir de los procesos de toma de decisiones, existen experiencias diferenciadas entre los mecanismos e, incluso al interior de cada caso, sin llegar a ser, por tanto, enteramente homogénea la opinión en alguno. Este es un tema sin mucha discusión, por ejemplo, en el Testigo Social y la Contraloría Social, pues es un efecto esperado que en algunas ocasiones la participación ciudadana signifique un esfuerzo adicional por parte de los servidores públicos para atender las observaciones ciudadanas, sin que ésta se traduzca, como se apuntó, en una obstrucción de la acción pública (sino quizás solamente en un ligero retraso en la emisión de un acto de la autoridad, sin generar perjuicio alguno).

Respecto del Testigo Social, entonces, se tiende a afirmar que, en realidad no facilita ni entorpece los procesos de toma de decisiones internos de la dependencia; mientras que respecto de la Contraloría Social no hay duda de que ésta tiende a facilitarlos, sobre todo en relación a la atención adecuada de quejas de los programas sociales y la detección de áreas de oportunidad. Con los años, se han consolidado experiencias de flexibilidad del mecanismo de Contraloría Social, de acuerdo con los entrevistados, que permiten que el mecanismo se adapte al quehacer gubernamental y no el quehacer gubernamental quien se adapte a éste.¹⁸

informados y conscientes de la problemática en materia ambiental) se les puso a disposición la programación por metas del sector ambiental, a modo que se formularan preguntas específicas respecto de cada una. La dependencia y sus órganos desconcentrados desde luego contestaron cada una de las inquietudes así vertidas, convirtiéndose en un interesante caso de transparencia focalizada sin precedentes en este sector. Véanse los documentos de esta experiencia:

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2012) “Informe de Resultados. Cuarto Ejercicio de Rendición de Cuentas del Sector Ambiental” Documento electrónico disponible en: <http://www.semarnat.gob.mx/transparencia/participacion/Documents/Informe%20de%20Resultados%20Cuarto%20Ejercicio%20de%20Rendici%C3%B3n%20de%20Cuentas.pdf> y consultado en noviembre de 2012.

18 Como experiencias relevantes, pueden citarse los programas de atención a infantes, donde éstos generalmente no participan como contralores, sino sus padres u otros representantes, y más significativamente el caso del *Programa 70 y Más* de SEDESOL, donde los adultos mayores (beneficiarios directos) no realizan la contra-

Ahora bien, de los ERCS y el Gobierno Abierto, es cierto que no impactan de manera evidente en la toma de decisiones internas sobre actividades sustantivas; es decir, su objetivo no está realmente encaminado a la incidencia en la planeación o ejecución de políticas públicas. Su principal objetivo consiste en consolidar *formas de hacer* de los entes públicos y sus colaboradores, para lograr una administración más transparente y abierta.¹⁹ Por lo anterior, es difícil juzgar si facilitan o entorpecen los procesos ordinarios de la administración. Es de señalar, sin embargo, que en algunos casos podría existir esta impresión, dado, por ejemplo, a que el actuar gubernamental se ve enriquecido con el punto de vista de actores externos; lo cual contribuye a un mejor uso de recursos - especialmente del tiempo-, como se examina más adelante. Incluso, en el mecanismo de Gobierno Abierto, existe una apreciación acerca de que la sistematización oportuna, veraz y confiable de la información derivada del ejercicio, favorece el desahogo de la carga administrativa para responder las solicitudes de información generadas por la ciudadanía, por ejemplo.

En el caso del Monitoreo Ciudadano, por último, es evidente que aporta información, conforme a la intención para su realización, que permite no sólo una mejor toma de decisiones internas; sino también una mejora de procesos que se traducen en un mejor desempeño gubernamental y, por tanto, en una mejor atención y satisfacción de las necesidades ciudadanas. Esto se ha convertido en un aliciente para el ejercicio de acciones públicas que previamente han sido sugeridas o moldeadas con la participación de la ciudadanía. Los entrevistados, sin embargo, subrayan la necesidad de fortalecer el mecanismo con herramientas claras para el seguimiento ciudadano de las acciones de mejora

loría sino más bien los “gestores voluntarios” quienes son los enlaces entre la comunidad y la dependencia. Véase asimismo:

Secretaría de Desarrollo Social (2012) “Guía Operativa de Contraloría Social” Documento electrónico disponible en: <http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SE-DESOL/Resource/1466/1/images/GuiaOperativaContraloriaSocial70ymas2012.pdf> y consultado en noviembre de 2012.

¹⁹ Valga citar aquí nuevamente la excepción, que bien puede marcar una tendencia sobre la probable evolución del esquema de Gobierno Abierto, referida en la primera nota al pie de esta sección de resultados.

que derivan de esta clase de experiencia. Esto como una necesidad hacia el logro de la mejora continua.

En suma, entonces, es posible afirmar que la oportunidad de la intervención de la ciudadanía mediante estos mecanismos es evidente e, incluso, puede significar contribuciones a la toma de decisiones públicas y al desempeño gubernamental cuando estos mecanismos tienen por objeto realizar esta clase de aportación. Así, más que entorpecer o dificultar el quehacer gubernamental, estos mecanismos lo acompañan y complementan. En ese sentido, es importante mencionar que es una opinión generalizada en este rubro que la inclusión de la sociedad es fundamental para lograr objetivos comunes, en beneficio del interés público. En esta razón se señala que la *oportunidad* de la participación ciudadana puede entenderse sobre todo en función de la disposición a establecer lazos de colaboración, confianza y corresponsabilidad entre sociedad y gobierno, independientemente de la temporalidad en que se haga posible la participación.

Eficacia de la opinión ciudadana en la transformación de políticas públicas

En relación con el estudio del fenómeno de la incidencia, no sólo es importante el reflejo de la voz oportuna de la ciudadanía y su trámite en tiempos razonables; sino que, como se ha señalado, es necesario también evidenciar si la participación puede ser verificada en la producción final de las acciones públicas o, al menos, rastrearse en los procedimientos ordinarios que llevan finalmente a moldear esta toma de decisiones. Con tal fin, el primer conjunto de reactivos estuvo orientado a considerar la eficacia de los mecanismos en términos de su incidencia; entendida ésta como la medida en que se refleja finalmente la voz ciudadana en la toma de decisiones de un ente público, como consecuencia de la operación de un mecanismo de participación ciudadana. Las preguntas formuladas para ello, en primer lugar, fueron:

10. *¿Considera Usted que la voz ciudadana se ve reflejada en las decisiones que se toman en esta oficina cuando se expresa mediante un mecanismo de participación ciudadana?*

11. *¿De qué manera se hace constar la voz ciudadana en el proceso de toma de decisiones?*

En general, los resultados de este grupo de reactivos son interesantes, pues reflejan que a las interacciones entre sociedad y gobierno no siempre están sucedidas de herramientas de seguimiento que permitan caracterizar de manera detallada, documentar y mejorar la incidencia en cada ocasión. Esto fue sobre todo evidente respecto de las respuestas obtenidas para el primer y segundo reactivo, donde no se ofrecieron resultados homogéneos, incluso entre los entrevistados de un mismo mecanismo.

En consecuencia se tiene que, en espacios como los ERCS y la Contraloría Social, el reflejo y la documentación de la experiencia se limita a una relación formal de los actos públicos que se realizan conforme a la normatividad vigente: actas, listas de comités, cédulas de vigilancia etcétera. En el segundo caso, la mayoría de los entrevistados no identifica una forma de dar cuenta y seguimiento a las denuncias que derivan de la intervención de los contralores sociales, por ejemplo;²⁰ esto aún cuando son evidentes los esfuerzos de la SFP, mediante el *Sistema Informático de la Contraloría Social*, para mantener un registro constante y actualizado en tiempo real de las actividades de los miles de comités que operan a lo largo del país.

En el Testigo Social y el Monitoreo Ciudadano, en cambio, recae en los actores sociales la labor de documentación de la experiencia de incidencia. En ambos casos, las propias dependencias se interesan por darle seguimiento a las observaciones y recomendaciones que se formulan. Esto no ha generado, empero, mecanismos ordenados y sistemáticos para conocer cómo se realizan las interacciones entre los actores sociales y gu-

20 Ahora bien, sí es importante mencionar que otra forma de impacto (menos documentada pero identificada claramente por los participantes de la Contraloría Social) se reporta sobre la normatividad operativa de los programas (Reglas de Operación) que se han transformado sucesivamente atendiendo a inquietudes verdidas. No es claro, empero, ni permanece constancia de cómo se realizan estos procedimientos.

bernamentales, frecuentemente bajo la premisa de que las observaciones se atienden de manera pronta. La excepción al caso es el mecanismo de *Aval Ciudadano* de la Secretaría de Salud que, en sus últimos tres (de diez) años de vida ha priorizado la suscripción y seguimiento de “cartas compromiso” entre los ciudadanos y las unidades médicas, a las que se realiza un seguimiento particular. En este caso se han demostrado efectos positivos e, incluso, la realización conjunta de proyectos de mejora de infraestructura de atención como consecuencia. Como estos, otros efectos positivos del seguimiento, se han excluido por la falta de mecanismos específicos con este fin en la mayoría de estos modelos de incidencia.²¹

Respecto del mecanismo de Gobierno Abierto, el seguimiento puntual de los compromisos adquiridos se hace posible por la existencia de acciones concertadas de antemano, incluso calendarizadas y con metas estimables. A pesar de su corto período de operación de este mecanismo, en su primera experiencia se ha notado una intensa actividad recíproca entre los actores, que ha dado como resultado un seguimiento constante con buenos resultados. No obstante, a la fecha, no se ha definido aún alguna estrategia para dar seguimiento a estos primeros productos después de la primera fase de operación del mecanismo.

Además de lo señalado en cuanto al registro de la voz ciudadana en la toma de decisiones de la administración pública, en cuanto a la eficacia, resulta importante también la calificación de los servidores públicos sobre la clase de voz que permiten recoger estos instrumentos; es decir, su opinión sobre la relevancia y calidad de esta manifestación, al igual que la pertinencia temática de la participación. Para ello, la pregunta formulada fue:

12. La información que exponen los ciudadanos es a) altamente relevante pues permite una mejor comprensión de la situación que atiende la política pública, b) medianamente importante, sólo resulta interesante como un complemento de la visión de la oficina pública, c) poco relevante para la labor de la oficina pública.

21 Particularmente en el caso del Testigo Social esta inquietud ya había sido manifestada en el estudio precedente de *Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C.*, contenido en el libro “El Testigo Social: experiencia de incidencia de la sociedad civil en la gestión pública,” publicado en el año 2011.

La opinión generalizada es que estos mecanismos, por su definición normativa, son claros en la clase de expresiones que la ciudadanía puede verter en cada ocasión, aunque esto no excluye que se formulen todo tipo de manifestaciones una vez que los actores pueden acceder a estos espacios, en uso absoluto de su libertad. Por tal razón, las respuestas oscilan entre “altamente relevante, pues permite una mejor comprensión de la situación que atiende la política pública” y “medianamente importante, sólo resulta interesante como un complemento de la función pública;” en relación con situaciones particulares de las experiencias analizadas por cada mecanismo. Es común, sin embargo, un reiterado énfasis entre todos los entrevistados sobre la necesidad de contar con la voz ciudadana siempre, independientemente de su relevancia variable.

En este sentido, por ejemplo, es importante mencionar que se siguen detectando desviaciones en las expresiones de los Testigos Sociales que opinan sobre las condiciones sustantivas de las contrataciones públicas, las cuáles, en el mayor de los casos, están dadas desde antes de la formulación del procedimiento concreto. Por tal razón, se sugiere que los Testigos Sociales se informen de manera más precisa sobre el proceso de contratación que presencian y que, a pesar de su experiencia práctica en el proceso de contratación de manera global, enfoquen sus labores de observación en la aplicación de la normatividad en los momentos precisos de su intervención.

También se documentó que, en ocasiones, el área de experiencia del representante social no coincide con el producto o servicio objeto de la contratación (por ejemplo, un experto en finanzas en la contratación de bienes informáticos), lo que desvía la participación hacia los temas en los que el Testigo Social tiene experiencia profesional concreta (de manera frecuente, sin relación a los actos públicos que se atestiguan).

Esta opinión respecto del profesionalismo del representante de la sociedad civil que participa en estos mecanismos es retomada también para el Monitoreo Ciudadano, a fin de dotar de un mayor grado de profesionalización a las recomendaciones y apuntes que se hagan respecto de los procedimientos de trámites y servicios; facilitando, con ello, su asimilación por parte del ente público en la forma de ajustes y mejoras a

los procedimientos internos. En este sentido contrasta el *Aval Ciudadano*, nuevamente, puesto que es un mecanismo abierto a la participación de la sociedad, independientemente de su calificación profesional. Empero, en este caso la profesionalización se subsana (como en la Contraloría Social) con un intensivo programa de capacitación y seguimiento, apoyado en las estructuras administrativas con que cuenta la Secretaría de Salud. Esto ha permitido hacer, con los años, un mecanismo que vierte opiniones mucho más pertinentes, con mejores resultados. Un argumento similar sobre la importancia de la capacidad profesional de los participantes es válido, incluso, para Gobierno Abierto, ya que algunas propuestas de la sociedad civil resultaron inviables, dada la brevedad de tiempo para realizarlas o la capacidad jurídica, material o financiera real de los entes públicos involucrados.

En relación con los ERCS, por ejemplo, se subraya la necesidad de que las organizaciones que participen en estos ejercicios estén verdaderamente involucradas en la temática de la dependencia, a fin de que el diálogo y la retroalimentación sea verdaderamente enriquecedora y útil. Por lo que hace al caso de la Contraloría Social, se señala que un alto índice de rezago educativo -connatural al público beneficiario de los programas sociales- representa, en ocasiones, una seria limitante para aprovechar al máximo el mecanismo, conforme a los propósitos para los cuales fue diseñado. Esto, sin embargo, no significa que la opinión ciudadana así captada no sea relevante, pues con el fin de lograr una participación plena, los esfuerzos de capacitación han permitido que la población beneficiaria de los programas sociales esté cada vez más informada y ejerza mejor sus derechos. Lo anterior, aun cuando, en ambos casos, los comentarios ciudadanos no relacionados con los programas concernidos siguen siendo muy frecuentes.²² Específicamente, en los ERCS se hace un llamado para que la participación ciudadana tienda a ser sí crítica, pero también más propositiva.

22 En el caso de la Contraloría Social, empero, también se ha avanzado en el compromiso de los operadores en el sector público para canalizar efectivamente las demandas, quejas y denuncias que no corresponden, bajo la premisa de orientar, en todos los casos, a la ciudadanía que participa.

Por último, respecto de este criterio de eficacia, interesaba conocer también si los mecanismos funcionan o no como medio idóneo para reflejar las inquietudes ciudadanas, conforme a los propósitos de la definición anteriormente descrita; lo cuál fue formulado de la siguiente manera:

*13. En general ¿el mecanismo funciona como el medio idóneo para reflejar las inquietudes ciudadanas respecto de este aspecto de la administración pública?*²³

En cuanto a la Contraloría Social, el Monitoreo Ciudadano, el Testigo Social y los ERCS se señala que sí son mecanismos efectivos para canalizar las inquietudes de la ciudadanía. De hecho, respecto del primero, los entrevistados apuntan que, a pesar de las limitaciones que el modelo pudiera tener, la ciudadanía se siente parte de éste, por lo que considera que es tomada en cuenta y sus opiniones integradas al quehacer público. Respecto del segundo mecanismo, los participantes matizan el señalamiento anterior, puntualizando que, en ocasiones, ha habido algunas resistencias por parte de los funcionarios para entenderlo como un medio de escucha de la voz ciudadana, ya que generalmente es asociado con la emisión de recomendaciones concretas para la mejora de la gestión (que se interpreta como invasivo de un ámbito de competencia o de discrecionalidad *muy propio* del servidor público).²⁴ En el caso específico del *Aval Ciudadano*, empero, esta resistencia se ha venido paulatinamente al probar que la participación puede tener una

23 Es importante mencionar que la pregunta funcionó adecuadamente en la prueba piloto, pero no tanto en adelante. Por tanto, debe mencionarse que se complementó con el siguiente cuestionamiento: "es decir, ¿podemos afirmar que la ciudadanía obtiene cierta satisfacción al utilizar este mecanismo?"

24 El comentario no es menor, puesto que informa de una visión patrimonialista del servicio público, en la que el funcionario "se apropia" de "su espacio," cual si le perteneciera. En este sentido, convendría realizar un trabajo de examen posterior al Monitoreo Ciudadano para identificar esta clase de resistencias que reflejan un comportamiento poco abierto y opaco del servidor público que pudiera (eventualmente) estar relacionado a un área susceptible a la corrupción. Como se observa, el combate a la corrupción requiere de un trabajo aún más detallado, incluso por parte de los participantes de la sociedad civil organizada y profesional, como suele ser el caso de los monitores ciudadanos.

función colaborativa mediante la consolidación de los mecanismos de seguimiento y planeación conjuntos.

En relación con los ERCS, la sesión de diálogo que se da al final de la presentación realizada por la dependencia, permite que las inquietudes de la ciudadanía sean escuchadas de manera directa por los participantes y hasta atendidas inmediatamente por los funcionarios públicos cuando éstas derivan en la formulación de ciertos compromisos para la dependencia, al terminar los ejercicios. Durante el proceso de licitaciones el Testigo Social también tiene esa oportunidad de ser escuchado (de forma escrita u oral); aunque no en todos los casos se puede interpretar que se obtenga una respuesta “satisfactoria” de parte de los servidores públicos, en razón de las desviaciones en las solicitudes, antes referidas.

Contrastan estos casos con el del Gobierno Abierto, ya que se señala que en realidad no se ha dado la apertura completa para considerarlo como un mecanismo de participación ciudadana representativo; pues, a la fecha, solamente se ha favorecido el involucramiento de unas cuantas organizaciones que, si bien expertas en temas de transparencia y acceso a la información, no son reflejo de la sociedad civil organizada (de componentes mucho más variados) en México. Por tal razón se subraya que uno de los principales retos de este modelo es lograr incorporar más voces, a fin de que pueda consolidarse como un verdadero instrumento para la interacción y el diálogo entre gobierno y sociedad, conforme al propósito para el cual fue creado.

En general, entonces, se observa que existen diferentes medidas de la eficacia de los modelos de incidencia en estudio. En primer término, la consignación única de elementos formales en algunos modelos que, junto con la falta de mecanismos de seguimiento como regla general, no permite hacer evidente de qué manera la voz ciudadana se incorpora en la toma de decisiones públicas. Empero, para los servidores públicos la voz ciudadana se ha vuelto importante, incluso si es o no pertinente; lo cual ha movilizado la generación de estrategias para el fortalecimiento de las capacidades de respuesta de la sociedad civil. Por último, habrá que apuntar que, en su sentido más inmediato, los mecanismos son eficaces en generar espacios de escucha para la voz

ciudadana, donde se generan de entrada la satisfacción de la interacción como paso inicial en la construcción de relaciones de confianza. No obstante estos avances, se advierten claramente diferentes áreas de oportunidad para que la voz ciudadana no sólo se emita y eventualmente se capture, sino que se asegure su trámite e impacto en el quehacer cotidiano de la gestión pública.

Eficiencia de los mecanismos

Respecto de este criterio en particular, la opinión de los servidores públicos resultó valiosa para informar sobre un dato generalmente obviado en los estudios sobre participación ciudadana: la utilización de recursos para la atención de la intervención de la sociedad civil. Si bien algunos teóricos han presumido la necesidad de fortalecer los espacios de participación con aportaciones materiales directas (entre otras opciones), este estudio ha permitido identificar diferentes resultados en relación con esta aseveración; específicamente: a) si la operación de los mecanismos requiere un mayor compromiso de recursos públicos; b) si dicha utilización de recursos, en su caso, implica una distracción en la atención de tareas sustantivas de un ente público; y c) si este uso de recursos se puede calificar como una inversión, en tanto que repercute en una mejor asignación de otros recursos administrados por la dependencia o entidad. En esta secuencia se define la eficiencia del mecanismo, como aquel que si bien hace uso de recursos públicos, no implica soslayar otras tareas sustantivas y reporta (incluso) un mejor uso global de estas asignaciones, al final del día.

Tomando como referencia lo anterior, las preguntas diseñadas para esta variable fueron cuatro:

14. ¿Implica la participación de la ciudadanía un mayor compromiso de recursos para esta oficina (considere como recursos: materiales, humanos y financieros)?

15. *La utilización de recursos para favorecer la participación ciudadana ¿se contraponen con las necesidades de recursos para otras funciones o tareas de esta oficina?*

16. *Diría Ud. que desde la entrada en funcionamiento del mecanismo a) se usan cada vez más recursos, con mejores resultados, b) se usan recursos que favorecen no sólo la participación, sino el funcionamiento de la oficina, c) no se han designado recursos específicos para esta actividad.*

17. *En general ¿ha permitido la participación de la ciudadanía que los recursos de esta oficina se usen de forma cada vez más adecuada, si no óptima?*

Las respuestas de los servidores públicos respecto del primer reactivo señalan que, en efecto, los mecanismos sí implican un mayor compromiso de recursos (en todos los aspectos) para el área que se encarga de operarlos. Esto debido, fundamentalmente, a que no existe un presupuesto específico asignado (salvo en el Testigo Social y, en algunas ocasiones, en el Monitoreo Ciudadano) para ello. Este compromiso, sin embargo, está en función de la naturaleza de cada mecanismo y, en opinión de todos los entrevistados, no se considera gravoso al compararlo con los resultados obtenidos.

Así, por ejemplo, la Contraloría Social, con sus amplios alcances y resultados, implica un despliegue importante de recursos públicos para llegar a la población beneficiaria al interior de la República, máxime cuando los beneficiarios de los programas sociales pueden residir en comunidades marginadas incluso territorialmente. Una medida evidente y positiva en este caso ha sido la creación de unidades especializadas al interior de las dependencias y entidades para la atención de este tema en particular;²⁵ aun cuando, para muchos agentes públicos, esto signi-

25 Las unidades especializadas en Contraloría Social, en el sector Desarrollo Social presentan importantes experiencias en el mejor uso de recursos humanos y financieros mediante la coordinación de esfuerzos para lograr la mayor cobertura territorial posible. Así, los enlaces en campo de los diferentes programas públicos pueden ser conductos simultáneos para los comités de Contraloría Social de dos o tres programas a la vez. De la misma manera, se observaron prácticas de colaboración con la ciudadanía en la integración de comités intermunicipales o incluso regionales, donde se privilegia la intervención de ciudadanos comprometidos con la

fica la multiplicación de esfuerzos sobre una misma base para lograr cumplir con los objetivos de esta estrategia en los tiempos establecidos.

Esta poca disponibilidad de recursos se señala como consecuencia de una cada vez mayor exigencia de ampliar el ámbito de acción del mecanismo, sin un correspondiente flujo de los mismos. Empero, en opinión de los entrevistados, esta situación no pone en riesgo a la Contraloría Social, pues su flexibilidad permite que se pueda poner en marcha “con lo que se tiene a la mano.” Sí enfatizan, en cambio, que lo ideal es que hubiera recursos etiquetados para, con ello, ampliar su difusión, alcance e impacto entre la ciudadanía, conforme a sus propósitos; fomentando así una mayor corresponsabilidad y compromiso de las entidades federativas en ese sentido.

La Contraloría Social contrasta con las respuestas obtenidas respecto del Gobierno Abierto, donde los entrevistados mencionan que se han utilizado mayores recursos (incluso cuantiosos) para la elaboración de soluciones informáticas, entendidas como una inversión a largo plazo para favorecer el diálogo y la participación colaborativa entre gobierno y sociedad. En ese sentido, subrayan que el éxito en la adecuada asignación de recursos para el funcionamiento del mecanismo deriva de la disposición de los funcionarios públicos en el marco de los acuerdos internacionales vigentes, junto con el aprovechamiento del PNRCTCC y el PMG como vehículos para cumplir con los objetivos establecidos. Esto, sin embargo, lo señalan como un reto para las futuras administraciones, pues los compromisos adquiridos en el marco de la Alianza por el Gobierno Abierto demandarán una inversión si no mayor, sí continua de recursos para su atención.

Basta apuntar, en este momento, que esta medida de eficiencia va de la mano con la satisfacción reflejada por los servidores públicos en cuanto a la meta que deben atender, los recursos con los que se cuenta y la medida en que se logran los objetivos. En ese sentido es posible

participación para formar estructuras de Contraloría Social donde anteriormente no existían (principalmente por la apatía o desconocimiento de los beneficiarios). Éstas, además de ser prácticas para el uso eficiente de recursos, son elementos rescatables en la configuración de redes para el flujo adecuado del capital social entre los propios ciudadanos y de éstos con las autoridades.

afirmar que, al menos en esta primera pregunta, los operadores de la Contraloría Social reflejan cierto desánimo al respecto, mientras que los del Gobierno Abierto se perciben bastante satisfechos.

En cuanto al Testigo Social y el Monitoreo Ciudadano, la asignación de recursos *ex profeso* a estos propósitos se percibe como un avance significativo; esto, aunque en ocasiones, como se mostrará con las respuestas a la siguiente pregunta, las erogaciones para el pago de contraprestaciones, honorarios o servicios de consultoría (como se etiquetan presupuestalmente estos ejercicios) implican un desequilibrio en la planeación que debe ser enfrentado de “algún modo” por las dependencias y entidades; es decir, frecuentemente genera intrincados movimientos presupuestarios y una serie de trámites ante las autoridades hacendarias que deriva en un entorpecimiento del desempeño gubernamental cotidiano (incluso, una insatisfacción del participante). Por tal razón, se sugiere la asignación de recursos por la vía presupuestal de manera concreta como una alternativa para evitar sucedan estos imprevistos, como acontece en el *Aval Ciudadano* que no enfrenta este reto dada su estructura orgánica perfectamente definida, que le atribuye recursos por la vía presupuestal directa.²⁶

Por su parte, la realización calendarizada de manera anual de los ERCS implica, en el mayor de los casos, su organización con recursos de un área destinada a la participación ciudadana en el ente público o, incluso, de la propia unidad administrativa que presenta los resultados. Si bien en general no se le aprecia como un gasto, es cierto que de ampliarse estos ejercicios (por ejemplo hacerlos más frecuentes o darles seguimiento), podrían resultar en un mayor compromiso de recursos, situándolos en la hipótesis de insuficiencia antes mencionada.

En el mismo mecanismo, también se señaló la necesidad de contar recursos para, por ejemplo, trasladar a organizaciones de la sociedad civil del interior de la República al Distrito Federal, cuando la depen-

26 En nuestro estudio pasado ya se había propuesto, por ejemplo, la existencia de bolsas unificadas (administradas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por ejemplo) que atienda a las erogaciones realizadas por los Testigos Sociales. Igualmente, podría crearse un fondo para atender compromisos financieros por concepto de monitoreo.

dencia que presente estos ejercicios cuente con la mayor parte de su población beneficiaria fuera de la Ciudad de México, a fin de que éstos cumplan verdaderamente con su propósito de informar y escuchar a su población beneficiaria.²⁷ En este caso, también se insistirá en la opción de asignar recursos por la vía presupuestal directa.

En relación con la segunda pregunta, la respuesta de los entrevistados en la mayoría de los casos apuntó a que la falta de recursos asignados o etiquetados para la operación de cada mecanismo tiene como principal consecuencia que, si bien su utilización para favorecer la participación ciudadana no se contrapone con las necesidades de la oficina pública, sí surge una tendencia a distraer o intercambiar recursos de otras tareas para poder poner en marcha al mecanismo. Es una práctica común, en consecuencia la reutilización de recursos de otras áreas para “sacar a flote” el ejercicio (en el caso del recurso humano, el trabajo por jornadas prolongadas, para acreditar las metas esperadas). Esto, como se ha señalado, es especialmente cierto en el caso del ERCS y el Monitoreo Ciudadano, donde los entrevistados enfatizaron la necesidad de contar con mayores recursos para lograr una mejor incidencia. Incluso, respecto de los ERCS, la falta de recursos etiquetados para su operación se subraya como uno de los principales riesgos que éstos podrían enfrentar en su viabilidad a futuro.

Por lo anterior, no es de extrañar que las repuestas a la tercer pregunta, en el mayor de los casos, recaigan sobre “no se han designado recursos específicos para esta actividad;” enfatizando esto, nuevamente, como uno de los principales riesgos para la permanencia de mecanismos como el Monitoreo Ciudadano, los ERCS e, incluso, el Gobierno Abierto. Esto, aun cuando respecto del último, los entrevistados señalaron que “cada vez se han usado más recursos con mejores resultados” -dado el desarrollo de nuevas estrategias para la socialización de la información gubernamental-; sin embargo, este alto grado de inversión

27 Como alternativa, también se mencionó la posibilidad de presentar estos ejercicios fuera de las oficinas centrales, donde se concentre la mayor parte de la población atendida, aunque también requiere de un mayor uso de recursos en el traslado de servidores públicos y documentos hasta el lugar de destino.

en nuevas tecnologías para hacer funcionar el mecanismo es la razón (al no existir sustento presupuestal determinado normativamente) que podría, en opinión de los entrevistados, significar la desaparición del mecanismo en el largo plazo, su estancamiento o su falta de resultados.

Sólo respecto del Testigo Social se menciona que “se usan recursos que favorecen no sólo la participación, sino el funcionamiento de la oficina,” en tanto que tiende a facilitar los procesos de licitaciones públicas; sin embargo, en este caso vale realizar una anotación marginal sobre la “satisfacción” de los servidores públicos, en función de los resultados esperados del mecanismo. En el Testigo Social, la impresión generalizada sobre los limitados alcances del mecanismo para promover una transparencia focalizada y útil a la ciudadanía, con efectos de publicidad generalizada, dan como resultado un fuerte cuestionamiento sobre el financiamiento del mecanismo.²⁸ Esto, en contraste, por ejemplo, con las asignaciones dadas al Monitoreo Ciudadano que si bien en ocasiones pueden implicar costos elevados, tienden a cumplir con la expectativa de los entes públicos, de manera que la inversión se juzga, incluso, pequeña en relación con los resultados que se producen.

Este apunte lleva, precisamente a las respuestas obtenidas de la última pregunta, donde, en general, la impresión de los servidores públicos en relación a la eficiencia del mecanismo, independientemente del uso de recursos que implique su operación, se refiere a que la retroalimentación ciudadana recibida como parte de estos esquemas permite utilizar siempre de mejor manera los recursos públicos, hacia una óptima consecución de los objetivos de interés general de los programas y políticas públicas que llevan a cabo. La participación ciudadana mediante estos mecanismos permite identificar áreas de oportunidad en el quehacer gubernamental y mejorar procesos (como en el caso del Monitoreo Ciudadano y Gobierno Abierto); así como clarificar necesidades y focalizar acciones (como en la Contraloría Social y los ERCS). Esto signi-

28 Lo anterior no significa que la contraprestación del Testigo Social no se justifique, sólo que se espera pueda reforzar su labor en la consecución de otros objetivos públicos que interesan a los entes públicos, como mejorar la perspectiva ciudadana sobre el manejo de recursos en su interior.

fica, en opinión de los servidores públicos, un mejor aprovechamiento global de los recursos públicos. Asimismo, la opinión, en suma, es que estos mecanismos son más una inversión que un gasto para los entes gubernamentales.

Conforme a lo expuesto, la eficiencia en los modelos de incidencia responde sobre todo a un mejor uso de recursos públicos muy limitados para hacerlos funcionar. Ahora bien, esto ha significado en ocasiones la distracción de la aplicación de tiempo, esfuerzo y materiales que corresponderían a la realización de otras actividades de los entes públicos. En este sentido, debe considerarse (cuando sea justificado) asignar por la vía presupuestal directa más recursos para la adecuada operación de los mecanismos, como medida favorable a su viabilidad futura pero también en la expectativa de que, en general, los modelos de incidencia en estudio promueven un mejor uso integral de los recursos públicos que se le asignan a un ente público.

Sustentabilidad de los modelos de incidencia

Para la mayoría de los entrevistados, la sustentabilidad de los modelos de incidencia, tal y como se ha definido anteriormente, está fuera de duda. Sólo en casos críticos como el Testigo Social, donde se han hecho fuertes llamados a volver el esquema más funcional hacia la sociedad abierta (como se comentó líneas arriba); o el Gobierno Abierto, en el que es grande su expectativa de permanencia futura, dada la coyuntura política particular que le dio origen, existen señalamientos que cuestionan la sustentabilidad de estos esquemas. En el resto de los mecanismos, sin embargo, los servidores públicos fueron especialmente generosos en cuanto a diagnosticar las áreas de oportunidad de los modelos e, incluso, proponer soluciones para la atención inmediata de éstas. Esto, se muestra a continuación siguiendo la línea de las respuestas obtenidas a las cuatro preguntas formuladas para este criterio:

18. *¿Considera Ud. que este modelo de participación funcionará como hasta ahora por un largo tiempo?*

19. *¿Cuáles son las limitaciones más importantes para que el modelo siga operando como hasta ahora?*

20. *El modelo en cuestión a) enfrenta obstáculos, pero no lo ponen en riesgo, b) encontrará su límite en el largo plazo, sin dificultades, c) no enfrenta riesgos de terminarse.*

21. *En general, ¿el modelo tendrá una demanda garantizada a lo largo del tiempo o cumplirá su ciclo en el corto plazo?*

Con relación a la primer pregunta, como se ha señalado, es opinión general de los entrevistados que estos modelos funcionarán por un largo tiempo, en tanto que son indispensables e irremplazables para una gestión pública eficaz y eficiente; sin embargo, se menciona como requisito indispensable que se subsane el déficit de participación ciudadana que en el mayor de los casos existe para que esto sea posible, especialmente respecto de la Contraloría Social,²⁹ el Monitoreo Ciudadano y los ERCS. Esto, a pesar de las evidencias de muchos ciudadanos comprometidos que se involucran no sólo en uno sino en varios ejercicios simultáneos de Contraloría Social o Monitoreo Ciudadano (especialmente en el *Aval Ciudadano*) que permiten subsanar en gran medida ese “déficit de demanda”.

En el caso del Gobierno Abierto, se menciona la necesidad de fortalecer la corresponsabilidad entre gobierno y sociedad civil a fin de que éste se vuelva sustentable en el largo plazo, a pesar de los vaivenes políticos que pudieran darse. Estas inquietudes perfilan el hecho de que la sustentabilidad y permanencia de los modelos está dada, sobre todo, por la colaboración y corresponsabilidad que se origina a su interior, como se apuntaba ya desde el capítulo anterior y se confirma respecto de los siguientes reactivos.

29 Resulta interesante mencionar que algunos de los entrevistados señalaron, sin mayor apunte, que, en el caso de la Contraloría Social, gran parte de su posible permanencia está dada por el reconocimiento internacional que se ha logrado del mecanismo, así como por su amplio grado de institucionalidad, su bajo costo de operación y la satisfacción de las expectativas propuestas.

En el caso de contraste, el Testigo Social, es opinión generalizada de los entrevistados que la figura necesita cambios urgentes para seguir operando, ya que no satisface en su totalidad, desde esta óptica, los objetivos para los cuales fue diseñado. Se menciona, por ejemplo, que el mecanismo serviría mejor si tuviera las directrices correctas que le dieran fuerza, mostrando como una debilidad en ese sentido que la SFP (con la opinión de su Comité de Testigos Sociales) selecciona a los Testigo Sociales sobre la base de un padrón muy limitado en el número de participantes, conforme a las áreas de especialidad. Esto, desde la perspectiva de algunos servidores públicos, se entiende como si de antemano “se eligiera” al representante social, quien se vuelve de a poco un “viejo conocido” en la oficina pública.³⁰

Los propios actores públicos sugieren entonces que se diversifique el padrón de Testigos Sociales, considerando que los contratantes habituales del mecanismo son por lo general las mismas dependencias y entidades, anualmente. También se postuló la elaboración de un manual de procedimientos que oriente adecuadamente a los Testigos Sociales sobre sus funciones y la expectativa de su desempeño en materia de transparencia y rendición de cuentas. Se propuso, asimismo dotar al mecanismo de una mayor autonomía operativa mediante un esquema que impida la identificación de los participantes, en una estructura similar al *usuario simulado* (que se emplea, por cierto, con éxito como uno de los instrumentos para el Monitoreo Ciudadano). Incluso, se habla de la posibilidad de establecer un sistema de incentivos que genere competencia entre los Testigos Sociales, para fortalecer la profesionalización de su participación.³¹

30 Esto trae como consecuencia, lamentables prácticas que fueron denunciadas en el sentido de que, en ocasiones, el Testigo Social tiende a buscar espacios y favores para su círculo social más allegado, en razón de su circunstancia estática que le daría cierto “poder de decisión.” Esto, por supuesto, requiere de un servidor público que acepte dichas prácticas indeseables, de la otra parte. Los informantes no aportaron mayores datos sobre la consumación de estas prácticas.

31 La cuestión de la profesionalización está fuera de duda entre los Testigos Sociales que participan en nombre de organizaciones de la sociedad civil mediante manuales y procedimientos homogéneos. En el caso de los participantes a título individual no se observó esta clase de elementos que favorecen una participación clara y ordenada del Testigo Social en cada proceso.

En relación con la segunda pregunta, como ya se apuntaba en las respuestas obtenidas respecto del criterio de eficiencia, la principal limitación que encuentran los participantes en el mayor de los casos para que los modelos sigan operando es la presupuestal. Esto es especialmente cierto para los ERCS y el Monitoreo Ciudadano, donde se señala como el límite más importante para su funcionamiento sostenido en el largo plazo, seguida de una falta de participación ciudadana en los ejercicios, dada la poca difusión de los mecanismos. Sólo en el caso del *Aval Ciudadano* se cita que es una figura tan arraigada en el sistema de salud pública que, incluso de desaparecer la estructura operativa, sería igualmente asumida por los ciudadanos o bien, retomado por las entidades federativas.

De lo anterior, por ejemplo, se desprende la opinión de que los ERCS han seguido un proceso de maduración y fortalecimiento a lo largo de estos años, permitiéndoles focalizar sus espacios de atención y sus objetivos, en beneficio de una mejor interacción entre gobierno y sociedad.³²Razón por la cual los entrevistados han sido entusiastas en señalar nuevas áreas de oportunidad para superar las posibles limitaciones que pudiera enfrentar y fortalecerlos como: una periodicidad más frecuente; continuar afinando la idoneidad temática a los ámbitos operativos de cada ente público; y amplificar la difusión de sus resultados para lograr una mayor participación. Este último asunto, empero, requiere un compromiso especial de las propias organizaciones de la sociedad civil, ya que los entrevistados señalan que, en multitud de ocasiones, no atienden las invitaciones a participar. Esto, por supuesto, en detrimento de la efectividad del mecanismo como modelo de incidencia y, por tanto, límite para su sustentabilidad, como se ha mencionado.

Por su parte, en el caso específico de la Contraloría Social, la limitación presupuestal se acompaña con una necesidad imperante de capacitar mejor e informar tanto a los beneficiarios de los programas, como a los funcionarios que operan el mecanismo, especialmente en las entidades federativas y los municipios, ya que esta situación dificulta de mane-

32 Es interesante mencionar que tanto estos Ejercicios como el Gobierno Abierto son conducidos por la misma unidad administrativa de la SFP, lo que permite prever que la misma curva de aprendizaje se genere en el segundo mecanismo.

ra cotidiana su funcionalidad hacia el logro de los objetivos propuestos. En ese sentido se subraya también la falta de recursos humanos capacitados como otra limitante importante para el adecuado funcionamiento del modelo.³³ Así, existe una impresión generalizada entre los entrevistados sobre la consolidación paulatina de ésta que no deja, por ello, de requerir una importante inversión en capital humano; más no por eso la Contraloría Social encuentra limitaciones serias que pudieran afectar su continuidad. Por el contrario, hay una consideración de que ésta, incluso sin cambios, debería seguir existiendo por sus variados aportes para la construcción de ciudadanía y la certeza a la acción pública.

Contrasta con esta postura las respuestas obtenidas sobre Gobierno Abierto, donde la asignación presupuestal hasta ahora se juzga como suficiente y más bien existe una preocupación para que ésta se mantenga como hasta ahora en los próximos años, a fin de dar continuidad al mecanismo. Esto, sin embargo, no es la principal limitante del modelo, según los participantes, sino más bien lograr que la ciudadanía en general se apropie de las herramientas y la información generada para ser aprovechada al máximo y darle permanencia al modelo. Para ello, es necesario fortalecer las sinergias y el diálogo entre el gobierno y la sociedad civil, situación que, hasta ahora, se ha dado con dificultades, limitando los alcances del mecanismo.

En cuanto al Testigo Social, se menciona la necesidad de fortalecer su papel frente a la ciudadanía general, apuntalando su función como vector de información de alta relevancia para la contraloría social en su aspecto más abierto. Otro señalamiento recae sobre la instancia normativa (la SFP), hacia fortalecer la participación mediante la incorporación de nuevos actores y el acompañamiento hacia el logro de una comunicación social efectiva del papel del Testigo Social.

En general, a pesar de las limitaciones señaladas, al responder la tercera pregunta, la mayoría de los participantes señaló que los modelos

33 A este respecto, la SFP ha emprendido esfuerzos recientes para fortalecer la formación de servidores públicos y ciudadanos mediante la generación de un estándar técnico de competencia en materia de Contraloría Social que estará disponible en los últimos meses de 2012.

“enfrentan obstáculos, pero no los ponen en riesgo.” Salvo en el caso del Testigo Social, donde la respuesta generalizada fue que “encontrará su límite en el largo plazo”, de permanecer sin cambios, dadas las razones anteriormente referidas. Estas afirmaciones van de la mano de la última pregunta formulada, respecto de si el modelo tendrá una demanda garantizada a lo largo del tiempo, o si éste cumplirá su ciclo en el corto plazo.

Nuevamente, la impresión de los participantes tiende a ser homogénea, señalando que sí existe una demanda garantizada en el largo plazo; más no por ello dejan pasar nuevamente la oportunidad de insistir en incentivar y aumentar la participación ciudadana para un mayor éxito de estos modelos, especialmente en el caso del Monitoreo Ciudadano y los ERCS. Esto, a pesar de que en el *Aval Ciudadano* se observa una demanda sostenida. En Gobierno Abierto, sin embargo, es de nuevo, la excepción; ya que la opinión de los entrevistados es que aún no hay una demanda por parte de la sociedad civil para hacer uso de las herramientas y la información que proporciona este mecanismo, sino que es necesario comunicar los avances para favorecer una participación más abierta. Esta labor, no es sencilla, por lo que es precisamente en este punto, donde, como se ha señalado, radica gran parte de las oportunidades que tiene el modelo para asegurar su permanencia a futuro.

Por último, es importante mencionar que de las respuestas a estas cuatro preguntas se desprende también la opinión general de que la sustentabilidad de los mecanismos puede darse de mejor manera en el futuro mediante el fortalecimiento de estos modelos en su orientación como espacios de combate a la corrupción. Si bien, como se observa, tienen aportes significativos en la creación de relaciones productivas entre sociedad y gobierno, así como un impacto considerable en materia de transparencia y rendición de cuentas; es indispensable robustecer la existencia de éstos mecanismos para combatir frontalmente la corrupción. Esto, por supuesto, sin menospreciar que la existencia de mejores espacios de diálogo e interacción; así como de estrategias que construyen ciudadanía de manera continuada -como identificaron varios de los entrevistados respecto de los modelos analizados- crean de

hecho espacios gubernamentales abiertos al escrutinio público, en detrimento de áreas públicas oscuras y propensas a la ilicitud, dominados por la apatía ciudadana.

Replicabilidad de los mecanismos

El interés de este apartado es conocer la opinión de los participantes respecto de hacia cuáles otros espacios, áreas o niveles de la gestión pública consideran útil, necesario y posible sean trasladados estos mecanismos de participación ciudadana. Para ello, las preguntas que se formularon fueron:

22. ¿Podría pensar en otro espacio dónde utilizar el modelo exitosamente?

23. ¿Qué razones daría alguna dependencia para oponerse a la aplicación del modelo?

24. Este modelo a) representa una práctica de valor en la Administración Pública Federal, b) es relevante sólo en la materia específica, no para toda la administración, c) difícilmente sería aceptado en un contexto diferente.

25. En general ¿cree Ud. que el modelo puede trasladarse a otros ámbitos de gestión.

Es importante mencionar que, si bien entre los participantes de la sociedad civil en el estudio anterior sobre el Testigo Social, este conjunto de preguntas generó inquietudes que fueron publicadas y difundidas con amplitud, para los servidores públicos éste rubro no produjo informaciones variadas o significativas. Esto, quizá, debido a que existe la opinión generalizada de que todos los modelos de incidencia en este estudio son prácticas de valor que deben asumirse transversalmente en cualquier orden de la administración pública; según lo muestran las respuestas a la primera, tercera pregunta y cuarta pregunta. Se afirma, por

tanto, que no existe solamente algún espacio que merezca la incorporación de esta clase de modelos, sino que deben considerarse en general para las muy diversas áreas de la administración pública en su conjunto.

Específicamente de la Contraloría Social, se señala que ésta debería existir en todos los programas y acciones sociales del Gobierno Federal, conforme a la Ley y lo previsto en el PNRCTCC. Para combatir los rezagos existentes en el alcance, los servidores públicos sugieren apoyar las estructuras oficiales en organizaciones de la sociedad civil, universidades y centros de investigación; así como en la cooperación entre los agentes públicos existentes, incluidos los de otros órdenes de gobierno, a fin de cubrir la totalidad de los programas. Esto, empero, no es sino el reflejo de algunas experiencias exitosas que se han ido acumulando con el tiempo en la operación del mecanismo, que permite afirmar su viabilidad. Respecto del Monitoreo Ciudadano, por otra parte, se sugiere que se pueda llevar a cabo, de manera genérica, “en todos los sitios donde haya presencia de usuarios para realizar un trámite o recibir un servicio público.” Esto, en tanto que se percibe al modelo como un coadyuvante indispensable para vigilar y mejorar la calidad en la prestación de éstos, sobre todo en rubros donde su participación ya ha sido prolongada, como en el sector salud. Desde este último sector destaca la oportunidad de llevar el esquema de *Aval Ciudadano* como garante de la calidad de los servicios públicos, al sistema educativo nacional e, incluso, al sistema de procuración y administración de justicia.

En el caso del Testigo Social, se obtuvieron acaso muchas más propuestas, que hacen pensar que el mecanismo se observa como más flexible o ajustable a nuevos contextos. Se propuso, por ejemplo, que participe en los Consejos de Administración de empresas públicas,³⁴ en la vigilancia del uso de recursos por parte de Sindicatos, y en la propia administración pública en los dictámenes y decisiones de instancias como los Comités de Obras y Servicios (o, en su caso, los de Adquisiciones). En

34 A semejanza de algunas andanzas del veedor ciudadano en Colombia, figura muy emparentada con el Testigo Social mexicano. Estas experiencias de “ciudadanización” han tenido éxito en promover la transparencia de estos entes públicos, deseo manifestado también por servidores públicos como los de PEMEX, de manera general.

todos se prevé su intervención con el fin de transparentar tales procesos de tomas de decisiones; asimismo, se sugiere que éste participe también en licitaciones por montos menores a los establecidos por la Ley para la participación obligatoria de representantes sociales³⁵ y que pueda tomar parte más activa en el estudio de los fallos de las licitaciones para llegar a una propuesta más solvente en beneficio de la sociedad en general. Se señala, sin embargo, que, para ello, es necesario ampliar las funciones de la figura más allá de un mero atestiguamiento del procedimiento.

En relación con Gobierno Abierto, se menciona que, de antemano, ésta es ya una política transversal de la APF, obligatoria para todas las dependencias, y que se han cubierto ya las áreas propuestas por las organizaciones; por lo que no considera necesario que éste se traslade a otras áreas del gobierno federal, sino que más bien se vayan afinando, tematizando y focalizando cada vez mejor sus herramientas. Siguiendo un argumento similar, es opinión de los entrevistados que los ERCS se amplíen a otras áreas o, mejor dicho, temas más allá de las políticas sectoriales o programas con *Reglas de Operación*, como se propuso para el año 2012. Se enfatiza, sin embargo que, para ello, es fundamental que exista una vocación de diálogo con las organizaciones de la sociedad civil al interior de las dependencias, a fin de generar sinergias entre ambas partes.

Asimismo, resulta relevante rescatar el señalamiento reiterado para cada uno de los mecanismos de que es necesario y urgente que éstos sean transferidos y se hagan funcionales (en los casos donde ya existen, como en la Contraloría Social) al interior de las administraciones de las entidades federativas y los municipios. Esto no sólo en la medida en que son ejecutores, en algunas ocasiones, que apoyan el desarrollo de las tareas federales; sino también porque en estos ámbitos no es común encontrar esta clase de modelos para la participación e incidencia de la ciudadanía. Excepciones honrosas en este sentido son la Contraloría Social y el Monitoreo Ciudadano en su modalidad de *Aval Ciudadano*. Este último mecanismo ha aumentado su utilidad y resultados prácticos mediante la efectiva des-

35 En adquisiciones, 5 millones de días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, para obras públicas 10 millones. A valores de 2012: \$311,650,000.00 en adquisiciones y \$623,300,000.00 en obras públicas.

centralización de su operación hacia las diferentes jurisdicciones sanitarias de país y de ahí a las unidades médicas mediante una red operativa de gestores de calidad e incluso, especializados en el mecanismo concreto.

Por otra parte, debe anotarse el importante grado de avance en la integración de procesos definidos y controlables que se observa en el gobierno federal, de manera global, con un nivel de operación sofisticado pero, sobre todo, por una razón más simple e importante: la permanencia y regularidad que estos mecanismos han logrado a lo largo de la APF. Esta es una pauta importante para la traslación de estos esquemas hacia el orden subnacional.

En el caso de Gobierno Abierto, por ejemplo, destaca la necesidad de que este compromiso del Estado mexicano se refleje hacia las administraciones subnacionales. Para la exitosa réplica, ya se cuenta con criterios establecidos por el IFAI al efecto. Esta instancia sería, a su vez, quien se encargaría de acompañar a los estados y municipios en la tarea de construir portales con requisitos mínimos de información abierta. De igual forma, respecto de la Contraloría Social, los entrevistados señalaron que es importante fortalecer las sinergias y colaboración que ya existen con los órdenes estatales y municipales, a fin de ampliar sus alcances y lograr un mayor beneficio. Particularmente esta visión sobre las entidades federativas y los municipios para estos dos mecanismos fue complementada con la necesidad de trasladarlos también a los poderes legislativos y judicial del orden federal (sin mayores especificaciones).

Esta replicabilidad de los mecanismos hacia los diferentes órdenes de gobierno y poderes de la unión sólo será posible, en opinión general de los entrevistados, si estos modelos de incidencia se asumen como parte de una política institucionalizada del Estado mexicano en materia de participación ciudadana, transparencia, combate a la corrupción y rendición de cuentas, más allá de un mero programa gubernamental aislado que se planee, ejecute y evalúe de manera exclusiva por el gobierno federal.

Por otra parte, en relación con la posible resistencia que pudieran enfrentar los modelos al replicarse en otros espacios, en general los entrevistados opinan que no consideran que ninguna dependencia, al menos de la APF, pudiera oponerse a éstos; ya que son lo suficientemente flexi-

bles y abiertos como para no realizarse. Incluso, llegan a calificar como negligentes a aquellos funcionarios públicos que se niegan a facilitar la operación de los mecanismos. Las posibles razones que pudieran darse, en todo caso, se relacionan con: 1) un desconocimiento del funcionamiento del modelo, especialmente en el caso de los ERCS y el Gobierno Abierto; 2) una deficiente comunicación entre gobierno y sociedad para subsanar errores y deficiencias del quehacer gubernamental, para el Testigo Social y el Monitoreo Ciudadano; y 3) un alto grado de compromiso para alcanzar los objetivos propuestos, respecto de la Contraloría Social.

Por último, es importante enfatizar que, dentro de las sugerencias ofrecidas por los servidores públicos para la efectiva realización de estos modelos de incidencia, la apertura de los propios agentes operadores del modelo, así como su dedicación y perseverancia (compromiso) en la obtención de resultados a partir de su aplicación, es fundamental para su éxito y replicabilidad. Elementos indispensables que, necesariamente, deben acompañarse de una adecuada difusión del mecanismo para lograr así una participación ciudadana más nutrida que asegure el alcance de los objetivos propuestos a lo largo del tiempo.

Consideración de la participación ciudadana

Este último apartado del cuestionario consistió en un espacio abierto para captar la opinión final de los entrevistados respecto de la participación ciudadana que resulta de la puesta en marcha de estos mecanismos. En general, los participantes coincidieron con la propuesta de esta investigación, en cuanto a que esta participación de los ciudadanos no sólo es una vía de expresión delante de la gestión pública; sino también un canal para la incidencia y la transformación de la acción gubernamental, en mayor beneficio del interés común. La participación ciudadana, se concluyó, es un canal de cambio que dota de un enfoque diferente (más amplio, más completo, más apegado a la realidad social) a la toma de decisiones y el quehacer cotidiano de los entes gubernamentales.

Lo anterior, aun cuando en el mayor de los casos se reconoció que estos mecanismos no son modelos acabados que hayan alcanzado su plenitud, sino que son dinámicos y con procesos de perfeccionamiento a lo largo del tiempo y en atención a la demanda de la sociedad, por supuesto. Asimismo, en casos como el Monitoreo Ciudadano, los ERCS, el Testigo Social y la Contraloría Social se señaló nuevamente la importancia de fortalecer a estos mecanismos con herramientas que permitan darle el seguimiento adecuado a las propuestas realizadas por los ciudadanos; para lo cual, la apertura y disposición de los entes gubernamentales resaltó, una vez más, como fundamental.

Se señaló, a su vez, que estos mecanismos son grandes canales de comunicación, útiles para el establecimiento de un diálogo entre sociedad civil y gobierno basado, para su éxito, en una relación de corresponsabilidad entre ambas partes para generar tal interlocución. En este diálogo, justamente, entonces, es donde se encuentra la capacidad transformadora de la gestión pública de estos mecanismos; sin embargo, se resalta la importancia de que, para asegurar su continuidad en el tiempo, éstos sean verdaderamente apropiados e impulsados desde la sociedad, más que desde el gobierno.

Para ello, por ejemplo, en el caso de Gobierno Abierto, se menciona la necesidad de que la participación ciudadana vaya ligada con información relevante para saber dónde y cómo se puede incidir, a fin de orientar la participación de la sociedad civil hacia la elaboración de propuestas que atiendan prioridades de interés común. Esto, al tiempo que se acompañe de una amplia socialización de los resultados obtenidos (específicamente se menciona en el caso de Contraloría Social y Monitoreo Ciudadano) para, así, generar un proceso de aprendizaje colectivo que enriquezca cada vez más estos mecanismos.

Por último, se menciona que la existencia de este tipo de mecanismos favorece el cambio de percepción de los ciudadanos hacia las instituciones públicas, respecto de su quehacer cotidiano; facilitando la construcción de relaciones de confianza entre gobierno y sociedad, basadas en la apertura, el compromiso, la transparencia y la rendición de cuentas.

Algunos apuntes preliminares

Con base en todo lo descrito, es posible afirmar que los resultados son bastante alentadores en cuanto a la viabilidad de los modelos, según lo ya definido. Esto, por supuesto, sin dejar de lado la particularidad de cada uno de los mecanismos, junto con la diversidad de opciones y propuestas presentadas para su fortalecimiento, mejora y desarrollo. En ese sentido, los resultados obtenidos abren una importante oportunidad para reorientar estos mecanismos hacia un propósito fortalecido en el combate a la corrupción, mediante la adecuada facilitación a la ciudadanía de herramientas para fomentar estos usos.

Lo anterior debido a que, de los resultados encontrados en esta investigación, resulta difícil identificar claramente de qué manera la sociedad civil, mediante estos cinco modelos de incidencia, produce cambios significativos en este tema; pues las respuestas más bien orientan a que los logros obtenidos de esta participación se relacionan con aspectos de mejora de la gestión, transparencia y rendición de cuentas que, indirectamente, pueden incidir en la reducción de espacios de discrecionalidad y opacidad en beneficio de una mayor integridad (y una menor corrupción, por tanto) del quehacer público, como ya anticipaba desde el inicio de este estudio.

En ese sentido, estos hallazgos sirven para cuestionar el postulado (hasta cierto punto simplista) de que la pura existencia de mecanismos de participación ciudadana resulta en una intervención significativa del público en general contra la corrupción; sin embargo, de las expresiones reflejadas, un hecho que sí es innegable son las importantes aportaciones de estos mecanismos, como producto del esfuerzo cotidiano de servidores públicos y ciudadanos, para la consolidación de espacios democráticos para la incidencia oportuna, eficaz y eficiente en políti-

cas públicas, mediante modelos sustentables y replicables. Sobre estas líneas se profundiza en el Capítulo siguiente, incluyendo algunas recomendaciones para fortalecer, en el sentido señalado, estos mecanismos.

COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ANOTACIONES FINALES

LA CORRUPCIÓN Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN NUESTROS DÍAS

La “lucha contra la corrupción” es un fenómeno de alcance global si consideramos la existencia de convenciones de esta dimensión en la materia, como la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, o bien si consideramos la existencia de nueve convenciones regionales sobre el tema, que abarcan los subcontinentes más importantes del mundo; sin embargo, aún hoy, no se existe una definición consolidada y aplicable de manera homogénea, más allá de la definición básica del “quiebre del orden normativo,” expresada en la academia ya desde mediados del siglo XX.

La expectativa, empero, no es la de conseguir un concepto comprensivo de esta compleja realidad social mundial. Por el contrario, cada región, cada país o incluso cada cultura tienen sus parámetros para distinguir aquellas porciones del marco normativo (jurídico o social) que conforman el límite para el uso de la influencia personal con fines privados. Por lo tanto, resulta impensable que un día estemos de acuerdo con la definición de corrupción y, con mucha mayor razón, con las prácticas y avances que en cada región se han dado en la materia.

Las diferencias son evidentes. Así, por ejemplo, en el África, de acuerdo con algunos teóricos, la “lucha contra la corrupción” tiene por objeto abrir mayores espacios de incidencia a las organizaciones transnacionales “sin fines de lucro” con la intención de satisfacer intereses extraños a cambio de un permanente financiamiento de campañas “modernizadoras”, consiguiendo así un permanente tercer mundo en constante *estado natural* de corrupción por su atraso en el desarrollo. En contraste,

se ha mencionado el caso europeo, donde destaca el compromiso de la academia y las propias empresas por capitalizar los esfuerzos anticorrupción en mejores prácticas corporativas que, a la larga, reditúan al sector privado. En esto se observa, con toda razón, que la corrupción tiene que ver en mucho con un sistema adecuado de incentivos: en el caso europeo la oferta competitiva por la vía legal ahora es incluso más barata que la producida por la vía ilegal. A pesar de los avances en la autoregulación del sector privado, difícilmente se ubica en Europa un involucramiento de la sociedad civil, sobre todo mediante sus organizaciones, para el logro de estos objetivos.

En lo concerniente a nuestra región, Latinoamérica, es evidente el empuje brindado para la atención pública del tema por la existencia, entrada en vigencia y seguimiento de las convenciones internacionales contra el cohecho (de la OCDE) y anticorrupción (de la OEA). Los mecanismos de observación del cumplimiento de los Estados partes son, sobre todo, una pieza vital de este sistema que reporta áreas de interés y resultados comparables. Así, por ejemplo, las más grandes economías de la región, en torno a la convención de la OCDE, han producido avances en la tipificación y sanción del cohecho, proveyendo de los mecanismos necesarios para hacer posible la sanción de servidores públicos y empresas más allá de las fronteras de los países.

En el caso específico de México, la OCDE ha reconocido el esfuerzo del gobierno federal en el fortalecimiento del sistema de contrataciones públicas, como una política excepcional en la región. Por tanto, queda claro que, en cuanto a esta Convención, los avances han consistido sobre todo en crear una estructura pública que atienda al combate de hechos ilícitos determinados de forma homogénea para una serie de países. En el mismo sentido, los avances obtenidos en el marco de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CIC) se refieren a la debida mención jurídica de las conductas ilícitas y su posibilidad de sanción, junto con un grupo de actividades de control sobre la función pública que se han diseminado entre los diferentes países del continente.

La adopción de códigos de ética, lineamientos de conducta, sistemas de control patrimonial de servidores públicos, fortalecimiento de ins-

tancias de vigilancia y control internas, entre otros, forman parte del legado de la implementación de esta Convención en los países miembros. A éstos avances se suman, por supuesto, la identificación de autoridades nacionales responsables del tema, la definición clara por la vía administrativa y penal de ilícitos de corrupción y más avances en materia de cooperación interestatal (técnica, de extradición y de apoyo judicial) entre las naciones de la región. Existe, sin embargo, un elemento más que la CIC ha previsto y destacado de entre la experiencia en otras regiones del mundo: la permanente identificación y revisión del funcionamiento de los mecanismos de involucramiento de la sociedad civil en el tema. Esto, a pesar de una muy dispersa y tenue participación del sector privado en acciones anticorrupción, permite presentar nuevos avances comparables, por ejemplo, con el caso europeo.

En razón de este primer indicio que determina en gran medida el caso mexicano, sin duda, es que nos dirigimos entonces a un breve repaso sobre la teoría de la participación ciudadana. En principio, se ha reconocido que el tema no se puede entender de manera aislada, a manera de que la participación es un artículo que viene como “necesaria consecuencia” de la adopción de formas de gobierno democráticas. La participación ciudadana entraña la posibilidad de ejercicio pleno de un derecho humano específico (el derecho a la participación) y al mismo tiempo aparece como un importante vector de una serie de derechos básicos (libertades civiles y políticas, sobre todo) de todo individuo en una comunidad política, como la igualdad, el pensamiento y la manifestación de ideas, la asociación, la seguridad personal, entre otros.

Por ello, cuando se habla de participación ciudadana resulta indispensable diferenciarla de cualquier otro fenómeno análogo que carezca de la finalidad o propósito específico que la caracteriza: el propósito de incidencia. En efecto, la voluntad deliberada de “participar en la dirección de los asuntos públicos,” de transformar procesos de toma de decisiones y, en fin, de darle forma a los asuntos de interés público, es lo que destaca a la participación ciudadana de cualquier otro fenómeno que implique el ejercicio de derechos y libertades básicas.

La base de una democracia participativa, desde luego, consiste en la presencia y articulación adecuada de espacios para la intervención de la ciudadanía. La existencia de “modelos de incidencia” que se institucionalizan con este propósito permite prever una mayor y mejor suma de interacciones positivas entre sociedad y gobierno. No existe pues disputa entre esta dimensión participativa y la representativa de un sistema político democrático, sólo la posibilidad de complementarlos adecuadamente en beneficio de mejores resultados en la gestión de asuntos de interés público.

Para la adecuada creación y operación de estos modelos de incidencia, además de este sustento teórico y “ontológico” de la participación ciudadana, se ha avanzado de igual forma en el estudio y conocimiento de algunas particularidades del fenómeno, como en la clasificación de mecanismos. Este no es un ejercicio ocioso de ordenamiento del conocimiento; se trata de verdaderas herramientas de análisis que permiten prever cómo operará un mecanismo en la práctica, cuáles serán sus alcances y limitaciones, así como en qué consiste finalmente su propósito específico. En este estudio se retoman clasificaciones como las elaboradas por la OCDE y el MESICIC, que informan sobre los mecanismos más frecuentes y sus características; sin embargo, en relación con nuestra caracterización de incidencia, resulta claro que estos esquemas ofrecen modelos de “transparencia” y “consulta” que no necesariamente (sino muy tangencialmente) dirigen la actuación del ciudadano hacia una incidencia consistente.

Ahora bien, incluso los mecanismos de “participación activa,” como los llama la OCDE, pueden ser desglosados de mejor manera para su comprensión. Por ello se ha hecho uso constante, en los Capítulos I y II, de la metodología de Ernesto Isunza para el descubrimiento de los puntos de contacto entre sociedad civil y gobierno, así como de sus consecuencias en la transferencia de información y en la vinculación del actuar de unos y otros sujetos. Por otra parte, para la región latinoamericana se destaca ampliamente la mención por el MESICIC de los “mecanismos de seguimiento a la gestión pública,” es decir, una serie de modelos de incidencia que permiten a la sociedad civil dar seguimiento

a las acciones del gobierno, con el apoyo de las instancias públicas, para incidir en el fortalecimiento del ámbito público. Sin duda, entre nuestros modelos a examen, destacaron esta clase de mecanismos, como se mostró en su momento en el Capítulo II.

LA FORMA Y FONDO DEL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN EL SEXENIO 2006-2012

El contexto internacional y regional para el desarrollo del tema del combate a la corrupción en nuestro país, sin duda, determina que el fondo del tema discorra sobre la necesidad de combatir la corrupción en los espacios de gestión, especialmente, entre los servidores públicos. En efecto, el *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, a partir de su Eje I sobre “Estado de Derecho y seguridad” perfila una necesidad concreta de fortalecer a la administración pública en su ética y eficacia, transparencia y rendición de cuentas, con el objetivo de combatir la arbitrariedad, la impunidad y la corrupción. A partir de ello, se pusieron en práctica estrategias sectoriales, a cargo de la SFP, que completan el marco normativo aplicable en el sexenio 2006-2012 sobre el tema, como el PMG y, de forma destacada el PNRCTCC. Éste último, desde su nombre retoma la fórmula propuesta por el gobierno federal para solucionar, al mismo tiempo, diferentes problemas cruciales del país.

En la tónica latinoamericana y atendiendo a un diagnóstico prolijo hecho con anticipación, las estrategias anticorrupción del gobierno federal también incluyeron la participación ciudadana como una acción prioritaria en los seis diferentes ejes institucionales del PNRCTCC y sus cuatro dimensiones de impacto (estructural, procedimental, organizacional y perceptivo-cultural). Los modelos de incidencia que se reseñaron tienen cabida en estas diferentes esferas de acción e impacto: consolidar una política de Estado en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción y rendición de cuentas; fortalecer la fiscalización de recursos públicos y mejorar el control interno de la APF;

contribuir al desarrollo de una cultura de apego a la legalidad, de ética y responsabilidad públicas; institucionalizar mecanismos de vinculación y participación ciudadana en el combate a la corrupción, entre otros.

Los mecanismos de participación ciudadana, desde luego, vienen a ser la forma que revistieron finalmente los preceptos mencionados en la normatividad programática por lo que, para conocerla a detalle, procedimos al análisis de éstos para su mejor comprensión, en relación con el ejercicio de investigación como un todo. A continuación se resumen los principales hallazgos al respecto.

La contraloría social y la Contraloría Social

La contraloría social aparece en América Latina desde finales de los años ochentas del siglo pasado como una medida a la mano de la ciudadanía para enfrentar diferentes deficiencias de la gestión pública de manera directa; es decir, para la intervención de la ciudadanía en la estructura y funcionamiento del sector gubernamental con el propósito de modificar la forma en que se atienden los diferentes problemas sociales cruciales en la región como la desigualdad, la pobreza y la inseguridad. En particular, la contraloría social tiene que ver con la vigilancia ciudadana de la adecuada gestión de los recursos públicos, respecto de los programas y proyectos que articulan su utilización con alguno de estos propósitos de primer orden en la política pública nacional.

La idea del “control social” se ha ido arraigando con gran fuerza a lo largo del continente, como una manifestación tangible de la capacidad de empoderamiento con la que cuentan todos los ciudadanos, en corresponsabilidad con sus gobiernos, para hacer un uso racional y adecuado de lo público, en beneficio común. La contraloría social se caracteriza, asimismo, por su institucionalidad, ya que es lo que le confiere el marco de derechos específicos cual “atribuciones” de la ciudadanía delante de los entes públicos. Así como también, como se ha mencionado, las responsabilidades que asume el gobierno como consecuencia de

la operación de estos “mecanismos de vigilancia de la gestión pública” como se les puede designar, según se mencionó.

Algunos autores han destacado también que la contraloría social enfatiza el involucramiento ciudadano en la evaluación como parte del ciclo de la política pública, frente a otros mecanismos que inciden principalmente en procesos de planeación o ejecución; sin embargo, esta perspectiva no puede asumirse como aplicable en general para todos los mecanismos de la clase, aunque el involucramiento decidido de agentes de la sociedad civil (gestores, organizaciones y beneficiarios) extiende el alcance de la contraloría hacia la planeación y ejecución de políticas públicas, como se observa también en el Capítulo III.

Resulta innegable, por el contrario, que entre los efectos del funcionamiento de mecanismos de contraloría social se encuentran la promoción de una mayor transparencia y la exigencia de una actitud de rendición de cuentas por parte de los servidores públicos. Igualmente, se ha mencionado su papel en la construcción de relaciones de confianza entre sociedad y gobierno pero, sobre todo, en la reducción de asimetrías entre las dos clases de actores. En consecuencia, se da lugar a espacios de diálogo, corresponsabilidad y empoderamiento ciudadano; es decir, a la construcción de ciudadanía como el fortalecimiento de las capacidades de los participantes, mediante el ejercicio de sus derechos fundamentales con un propósito renovado.

En México, la Contraloría Social como mecanismo institucional ha seguido un camino paralelo al de la región, comenzando a finales de la década de los ochentas del siglo pasado, en atención a algunos programas públicos que significaban la transferencia de recursos públicos para la realización de obras de infraestructura y la atención alimentaria y sanitaria. Esto generó en su momento una estructura de gobierno capaz de atender a la ciudadanía de manera individual (mediante el sistema de quejas y denuncias) o extender la presencia de los mecanismos de control y vigilancia mediante la participación colectiva (comités de beneficiarios). A mediados de la década de los noventas, empero, gran parte de esta estructura se desmanteló por causa de una redirección de los programas y políticas públicas que atendían a estos problemas sociales concretos.

En los últimos años, empero, a partir de la reestructuración de la política pública federal de desarrollo social, ha resurgido el sistema de contraloría social; esta vez dirigido por la SFP mediante la expedición de normatividad que incluye las reglas de operación específicas de cada programa público, junto con instrumentos de aplicación general como lineamientos y guías operativas. La Contraloría Social también se revitalizó a partir de la puesta en práctica de la regulación en materia de transparencia gubernamental y el apoyo a las actividades de las OSCs.

Además de estas particularidades, la Contraloría Social tiene su sustento normativo en las disposiciones constitucionales sobre planeación participativa y está contemplada directamente en la *Ley General de Desarrollo Social*. En general, se puede afirmar que este esquema de regulación ha puesto en práctica la posibilidad de consolidar al mecanismo como uno de auxilio a las actividades de fiscalización de la gestión pública, así como un detonante de las acciones de transparencia y rendición de cuentas, particularmente en la política pública de desarrollo social.

Para ello, el esquema operativo de la Contraloría Social establece claramente de qué manera se constituyen las células de vigilancia comunitaria (comités de contraloría social) así como las formalidades de estos actos, al mismo tiempo que los mecanismos de información que el gobierno dispone. También se estipula un derecho particular de acceso a la información por parte de los beneficiarios, para acceder de manera puntual a los datos requeridos para el desempeño de sus tareas. Este esquema, a su vez, se ha acompañado de mecanismos de difusión, fomento y promoción para el involucramiento sucesivo de la ciudadanía en estos modelos de incidencia. Lo cual habla, por una parte, de una importante carencia de medios para la incorporación inmediata de los participantes al ejercicio de estos mecanismos; pero, por la otra, de una destacada tarea institucional para combatir este rezago. En más, el Capítulo III permitió comprender con claridad cómo se desarrolla este fenómeno, así como sus retos inmediatos.

La Contraloría Social aparece entonces como un mecanismo de participación activa y al, mismo tiempo, se postula como el ejemplo

clásico de los mecanismos de seguimiento a la gestión pública. Ahora bien, el análisis de sus puntos de contacto entre sociedad y gobierno permite entender un amplio avance en interfaces de transparencia y consulta, sin determinar espacios concretos para el diálogo. Por demás, existen mecanismos para asegurar la transferencia parcial de la función de control y vigilancia a la ciudadanía, pero no una labor de cogestión completa puesto que no existen garantías para asegurar la permanencia de los participantes o la calidad de sus aportaciones, por ejemplo. El deber de denuncia de irregularidades, por otra parte, viene a ser uno de los puntales más importantes de la función de los contralores sociales, pues tienen la virtud de activar los mecanismos de control que opera la gestión pública.

A la Contraloría Social las autoridades le han atribuido efectos sobre la reducción de asimetrías entre sociedad y gobierno, como ya se comentó, así como un papel en la reducción de espacios de discrecionalidad nocivos en beneficio de la promoción de espacios transparentes y proclives a una rendición de cuentas efectiva. En esto, la Contraloría Social atiende a diferentes disposiciones del PNRCTCC e, incluso, merece una mención concreta en el articulado de esta norma programática. En relación con sus efectos, sin embargo, muchos de éstos no son precisamente inmediatos: En sí, la Contraloría Social muestra la gran dependencia de estos mecanismos en la participación informada, perseverante y dedicada de los ciudadanos que hagan uso de los mismos; el Capítulo III aportó información adicional que contribuye al conocimiento sobre este punto.

Por ello, la corresponsabilidad por parte de los participantes en el mecanismo de Contraloría Social, en consecuencia, aparece como indispensable en la debida integración de las instancias participativas; en el oportuno uso de herramientas de transparencia para allegarse información sobre la acción de gobierno a observar y, por último, la denuncia en caso de irregularidades. El ejercicio responsable de estas dimensiones de incidencia determina, finalmente, los alcances y éxito del mecanismo o, como se ha expresado también, la diferencia entre un control social “débil” y uno “fuerte”.

La contraloría social concertada: el Monitoreo Ciudadano

Los ejercicios de monitoreo provienen de una práctica reiterada a favor de la mejora de la gestión pública y sus resultados, contemporáneos a los inicios de la contraloría social. Dado el espacio brindado por esta herramienta para hacer audible la voz ciudadana, no es extraño que finalmente una y otra estrategia empataran en torno a un modelo de incidencia. El monitoreo en sí mismo, empero, aporta rasgos valiosos como la presencia constante de los ciudadanos durante el ejercicio y la posibilidad de advertir detalles y particularidades que de otra forma pasarían desapercibidos. Por lo anterior, el monitoreo comparte con la contraloría social la posibilidad de impactar en la prestación de los servicios públicos con el objeto de lograr de mejor manera los propósitos sociales a que atienden, provocando un beneficio comunitario patente.

En el mismo sentido, las labores de monitoreo exigen la dedicación de los participantes, a efecto de informarse adecuadamente y tomar parte activa durante todos los procesos. En esta medida es que se provocan cambios favorables a la transparencia y la rendición de cuentas entre los servidores públicos encargados de la gestión de estas áreas operativas. Por ello se insiste en el papel fundamental de un ejercicio corresponsable en estos mecanismos, por parte de los ciudadanos.

¿Qué es entonces lo que distingue al monitoreo de otras formas de contraloría social? Cuando el ejercicio se realiza de manera individual, la diferencia es prácticamente imperceptible: el ciudadano recoge información sobre la normatividad que regula la provisión de un servicio y se da a la tarea de la verificación del cumplimiento de estas condiciones en la práctica, de manera más o menos sistemática. En este sentido, quizás, la ausencia de institucionalidad predeterminada (a diferencia del esquema claramente definido de la Contraloría Social) sería el rasgo más definitorio de este modelo. Empero, es la práctica colectiva del Monitoreo Ciudadano la que nos interesa y ésta se distingue por el he-

cho de formalizar la actividad de observación con el agente público en cuestión. Así, por ejemplo, en el caso del *Aval Ciudadano* es la Secretaría de Salud la que dispone algunas reglas básicas que genera el espacio de acción para los participantes, mientras que en el resto de los ejercicios se observa que existe un acuerdo previo formalizado entre el ente público monitoreado y los monitores ciudadanos. Por tanto, para este modelo aparece como “la contraloría social concertada,” independientemente de que existan pocos o nulos lineamientos de aplicación general que la ordenen.

En México, sin embargo, esta práctica ha sido desde el comienzo acompañada y regulada por la SFP. Desde sus ejercicios piloto en 2005 y la *Guía para el Monitoreo Ciudadano* del año siguiente, hasta su inclusión en el PMG y el PNTRCC, el Monitoreo Ciudadano ha sido una figura promovida y encaminada por las autoridades federales, a pesar de que para su operación depende sobre todo de la participación corresponsable y decidida de la ciudadanía, entre individuos y las organizaciones de la sociedad civil, muy destacadas en este fenómeno.

La concertación de los ejercicios de Monitoreo Ciudadano va más allá de la simple formalización de la realización de una actividad conjunta entre gobierno y sociedad. Este acuerdo permite la atribución de responsabilidades para las partes y, en consecuencia, la existencia de resultados probables desde el comienzo. También es el espacio ideal para dar a conocer la planeación previa realizada por el actor social que asumirá como monitor, en especial, la formulación de criterios sobre los que se realizará el monitoreo. Por lo demás, la concertación permite que, en lo sucesivo, la participación de la ciudadanía se realice de manera ordenada sobre un marco de acción definido conjuntamente que deberá ser respetado por el ente público. En el *Aval Ciudadano* las líneas de acción de la Secretaría de Salud cumplen el mismo propósito.

Entre los objetivos y finalidades principales de todo monitoreo se encuentra la entrega de resultados y su seguimiento, llegando a proponerse la formulación de un *Programa de Implementación* de las acciones sugeridas y aceptadas como realizables por el agente público. Sin duda, estamos ante un espacio muy relevante de diálogo entre sociedad y gobierno

pero, sobre todo, de compromiso mutuo. La transparencia también se fortalece en este proceso mediante la difusión extensiva del ejercicio.

Las características reseñadas permiten concluir que el Monitoreo Ciudadano es una herramienta de participación activa, que también clasifica como otro caso clásico de mecanismo de seguimiento a la gestión pública. En su interior se desarrollan puntos de contacto que incorporan la transparencia (permanente por parte del agente monitoreado) y la consulta, en la entrega de resultados. Pero también apertura de diálogo en la concertación del ejercicio y en la formalización de compromisos de acción como resultado del monitoreo. En suma, se puede hablar de un mecanismo para la cogestión en ciernes, en la medida en que se involucran responsabilidades mutuas de los participantes, con resultados visibles y anticipables.

Los Ejercicios de Rendición de Cuentas a la Sociedad, el principio de la rendición de cuentas in extenso

La reflexión sobre el concepto amplio de rendición de cuentas acarrea el conocimiento sobre una dimensión completa del sistema representativo: la posibilidad de exigir que aquéllos designados por una comunidad política (desde el barrio hasta el ámbito planetario) informen sobre su actuar, lo justifiquen y resientan una responsabilidad (de efectos positivos o negativos) como consecuencia. Acompañan a esta posibilidad diferentes instrumentos a la mano de todo ciudadano, como el acceso a la información y, por supuesto, los mecanismos de participación ciudadana disponibles.

La rendición de cuentas, a más de sus consecuencias directas, tiene aportes significativos para el desarrollo de los actores en una democracia: Para los gobiernos, es una fuente de información valiosa para detonar un proceso de aprendizaje retroalimentado por la sociedad. Para la ciudadanía es una opción viable de fortalecimiento continuo que, nuevamente, le demanda un involucramiento particular en cada caso,

pero a la vez le aporta experiencia para hacer cada vez más productivas las interacciones con las autoridades.

En relación con los comentarios anteriores, es evidente que hemos preferido un concepto amplio de “rendición de cuentas social” y, de manera más explícita de “rendición de cuentas transversal,” como se ha destacado en el ámbito latinoamericano, frente a otras concepciones clásicas y más bien implícitas en el diseño institucional democrático como la “rendición de cuentas horizontal y vertical”. Las intervenciones sociales pro rendición de cuentas no tienen otro sustrato que el control de la legalidad del actuar público; sin embargo, atienden a las inquietudes y necesidades colectivas, ampliando la cobertura y efectos de otras formas de *accountability*.

La práctica mexicana de los Ejercicios de Rendición de Cuentas a la Sociedad (ERCS), por su parte, se ubica sobre todo dentro de los mecanismos de transparencia y, en algunos casos, de diálogo que constituirían una base para la realización de ejercicios más profundos de *accountability* por parte de la ciudadanía que interviene en estos espacios. Entre los aspectos a mencionar de este mecanismo, empero, se debe destacar la labor de apertura que se realiza, en forma creativa, sobre ámbitos de la gestión especializados o a los que la ciudadanía no ha podido tener acceso (a pesar de la existencia de fuentes disponibles). La difusión cercana de elementos fundamentales de políticas públicas que interesan a la ciudadanía, por ejemplo, sienta un parámetro diferente para acercar efectivamente la información a sus potenciales usuarios.

Los ERCs abarcan la participación ciudadana, no sólo en su ejecución sino incluso desde su formulación, permitiendo anticipar que su eficiencia en la producción de resultados. Los datos del Capítulo III matizan esta impresión de manera contundente, como se retomará más adelante. Baste por el momento sólo resaltar otro elemento: la posibilidad de formalizar, como consecuencia de su realización, algunos acuerdos entre los participantes y las autoridades. No está claro, empero, si existe algún mecanismo de seguimiento a estas propuestas.

Debe mencionarse que este mecanismo, independientemente de su denominación, corresponde más bien a un ejercicio simultáneo de trans-

parencia y consulta, en vez de uno de participación activa. Asimismo, se encuentra relacionado con la promoción de la participación ciudadana, más que con la realización de un objeto de incidencia perfectamente definido. El análisis de sus interfaces socioestatales redondea esta apreciación, en tanto que existen vías para la transparencia (adecuadamente delineadas en su normatividad operativa), así como de consulta (mucho más limitadas); al tiempo, no aparecen del todo definidas las líneas para un diálogo continuado o bien algún desarrollo de puntos de contacto de tipo político que permitan predecir el rumbo de la incidencia como consecuencia de la operación de este modelo.

A pesar de estas limitaciones observadas en su diseño institucional, la SFP ha informado puntualmente sobre el desarrollo cada vez más extendido de estos instrumentos, así como evidenciado una modificación permanente de sus lineamientos operativos favorable al logro de mayores y mejores resultados. Dado el avance en la captura de la voz ciudadana por este método, inclusive, sus resultados se incluyeron en informes oficiales (como los Informes de Transparencia sexenales) que enfatizan su utilidad como mecanismo de participación ciudadana que aporta día con día al quehacer gubernamental.

El Testigo Social: paso intermedio entre la participación activa y la cogestión

Los pactos de integridad propuestos por *Transparencia Internacional*, mediante sus diferentes capítulos nacionales, incorporaron en su mayoría la figura de un interventor ciudadano que observara los diferentes actos públicos que comprometían a las empresas y al gobierno a comportarse de manera ética en destacados procedimientos de contrataciones públicas. Este “testigo social” luego se encargaba de dar seguimiento al cumplimiento de lo pactado entre las partes. De esta forma se asienta el antecedente inmediato de la figura del Testigo Social como la conocemos actualmente.

Como se observa, este mecanismo bien puede clasificarse como uno más de contraloría social en sentido extenso: Implica la vigilancia de la gestión de los recursos públicos en un espacio bien sensible de la administración. Por lo demás, este mecanismo involucra la participación comprometida del observador durante el tiempo que dure el desarrollo de estos procesos, por lo que más que una actividad informal, aleatoria o concertada (como lo fue en un principio), hoy día se cuenta con una institución sólida y previsible en sus momentos de intervención y, sobre todo, respecto de sus funciones, resultados y objetivos.

Entre las finalidades de la participación del Testigo Social destaca la función de transparencia de los actos públicos en los que interviene, los cuales por lo general no son visibles (puesto que la ciudadanía no siempre dispone de recursos para estar asistiendo y observando estos eventos). Esta actividad y función principal se acompaña por la emisión del testimonio como una vía de comunicación a la sociedad en general sobre los actos objeto del atestiguamiento. Son colaterales a esta función, desde luego, la emisión de recomendaciones y observaciones que, en su conjunto, contribuyen al fortalecimiento de la administración pública para alcanzar su estándar moral de operación como está establecido en el PND y el PNRCTCC.

Sin duda, el alcance del Testigo Social también se extiende, como en otros mecanismos de control social, hacia la activación de los sistemas de control de la administración pública mediante el deber de denuncia que le es encomendado. La extensión de los trabajos y el compromiso del representante social están retribuidos, conforme al mismo mecanismo, mediante la erogación de contraprestaciones a los participantes. Resulta claro, al mismo tiempo, que no cualquier persona puede participar mediante en éste, conforme a las disposiciones sobre el Registro (que exigen demostrar profesionalismo y experiencia). Asimismo, que la participación del Testigo Social no es voluntaria, en virtud de los esquemas de designación existentes que, incluso, integran otra figura consultiva que es el *Comité de Testigos Sociales*.

En este sentido, entre las características más interesantes que distinguen a esta figura, frente a otros modelos de incidencia como la Contra-

loría Social, es el trabajo permanente (no sólo reiterado) en la observación y escrutinio de los actos públicos que se refieren a la contratación. En esto, es mucho muy similar al Monitoreo Ciudadano, apenas diferenciándose por su apreciación de procesos institucionales completos, en lugar de la provisión de servicios que, de suyo, son espacios abiertos y de contacto directo con la ciudadanía.

El tema de las contraprestaciones, ya mencionado, es asimismo característico, pero sobre todo controversial. Se puede observar, por ejemplo, las discusiones teóricas e incluso el estatuto normativo de la Contraloría Social como modelo. En esta argumentación es clara la indicación de que las actividades de vigilancia de la gestión se realizan de manera “honorífica” cual si esto fuera una cualidad o característica implícita de la participación ciudadana. Es de considerar, sin embargo, que el ejercicio de derechos no siempre debe importar una aportación a título gratuito de conocimientos, experiencia profesional y capacidad del individuo que interviene. Es por ello que tanto en el Monitoreo Ciudadano como en el Testigo Social se justifica la existencia de contraprestaciones que retribuyen estas labores.

Como mayor apunte, debe quedar claro que este tema no se puede mencionar como que la participación ciudadana “no debe implicar recursos” que se transfieran a los participantes pues, cómo se observó en el Capítulo III, esta es una hipótesis superada incluso en mecanismos más “clásicos” como la Contraloría Social y los ERCS donde la participación, si bien se realiza a título honorífico puede incluir la contribución gubernamental para sufragar gastos de traslado y alimentación, por ejemplo. Para equilibrar estas posturas, resulta indispensable referirnos el trabajo de campo del Capítulo III, como se retomará más adelante.

El continuo aporte del Testigo Social, previsto en la normatividad, junto con el compromiso de la autoridad igualmente determinado en hacer posible su labor, conforman en toda la extensión un mecanismo de participación activa y, al tiempo, uno más de los mecanismos de seguimiento a la gestión pública. Esto, nuevamente, no aporta gran información para destacar su modo de funcionamiento de otros mecanismos que comparten esta clasificación. Por ello, el análisis de interfaces es muy valioso en este mecanismo.

En el Testigo Social existen puntos de contacto para la transferencia de información, de forma bidireccional y, sobre todo, de manera casi permanente (más bien, a solicitud del actor). La relación directa así mostrada, por lo que hace a las recomendaciones no ofrece, empero, módulos de vinculación directa para la autoridad. En este caso, el deber de denuncia se actualiza como una interfaz mandataria relevante. A pesar de lo afirmado, es cierto que el modelo operativo del Testigo Social prevé la formulación y seguimiento de las observaciones que en su caso se emitan. Si el mecanismo transita eventualmente hacia una consolidación de esta forma de trabajo, estabilizándola hacia un esquema de corresponsabilidad definido en la normatividad, presenciáramos el movimiento de este modelo de incidencia hacia un caso puro de cogestión en la mejora del sistema de contrataciones públicas. El caso del Gobierno Abierto, que se explicó como último modelo de incidencia, ofrece algunas claves para consolidar esta matriz de compromisos entre sociedad y gobierno que hacen posible la cogestión, como se resume a continuación.

El Gobierno Abierto: de la “vigilancia de la gestión” a la construcción colaborativa de resultados

Pocos esquemas resultaron a la vez tan ricos y complejos de entender para este equipo de investigación, desde el punto de vista conceptual y de sus antecedentes, que el del Gobierno Abierto. Destaca que, más allá de una asignación teórica de valor o una explicación a partir de la historia ya dada (como las virtudes descritas para la contraloría social en general), el asunto de los “datos abiertos” ha derivado de una evolución sucesiva de paradigmas como el de “software libre” que demuestran una interesante fundamentación filosófica sobre la capacidad de acción del ciudadano frente a los sistemas informáticos y la tecnología; la cual después deriva metafóricamente hacia el papel de los ciudadanos en la transformación del “sistema” gubernamental con las mismas capacidades y posibilidades. El ejercicio de derechos, en este modelo, está de

manera directa asociado con la vida del ciudadano como miembro de una comunidad, en el caso de que éste sea capaz de hacer uso de sus potestades para controlar los sistemas y no que ocurra la relación inversa. Anima este debate, por ejemplo, a la reflexión sobre las “leyes de la robótica” propuestas por Isaac Asimov.

Ahora bien, más allá de la fascinante dimensión filosófica y contextual de los “datos abiertos,” el Gobierno Abierto ha sido una eficiente forma de asimilación de estas propuestas respecto de la función de gobierno, emparentada definitivamente con categorías como transparencia y rendición de cuentas, que ya también se han revisado y revisado. Se observa, en este sentido, que el Gobierno Abierto viene a ser una poderosa herramienta que “humaniza” nuevamente el contacto entre sociedad y gobierno, al tiempo que permite una intervención más directa en la generación de proyectos y la obtención de resultados en torno a las finalidades anunciadas. Esto si bien sobre un marco más bien abstracto que postula un espacio abierto para el ejercicio de las más diversas libertades ciudadanas en torno a propósitos definidos, como en la construcción colaborativa que sucede en los ejercicios de “wiki gobierno.”

En su dimensión normativa, resulta interesante que se ha identificado el efecto de la promoción del Gobierno Abierto con el combate a la corrupción, enunciándose de esa manera en documentos tan relevantes como el que estatuye la Alianza por el Gobierno Abierto, señalando este motivo de estudio entre los temas prioritarios a atender. En este sentido, la adhesión de México a la propuesta no es casual, pues ésta responde a los objetivos de política pública correspondientes a lograr un gobierno accesible, transparente y que rinde cuentas, conforme al PNRCTCC.

De la misma forma, la Alianza aporta un nuevo ingrediente, consistente en la apertura reflejada hacia la “sensibilidad y receptividad” de la administración pública delante de la ciudadanía. Esto, al tiempo que se propone finalidades similares a las de la contraloría social, como la estabilidad y desarrollo social; sin embargo, también enfatiza un elemento no tan mencionado, que es la legitimidad democrática, lograda por la interacción permanente, propositiva y con miras a resultados que, de alguna manera, logra desplazar la desconfianza e incertidum-

bre como elementos del trasfondo que da lugar a los diferentes mecanismos de control social.

En México, el primer evento de la aplicación del Gobierno Abierto para el cumplimiento del *Plan de Acción* al que el Estado se ha comprometido internacionalmente es un ejercicio modesto, pero que revela interesantes potenciales. Si bien las acciones clasifican en su gran mayoría como tendientes a la focalización de datos y, en esa medida, hacia la apertura de éstos a la sociedad en general; existen algunas propuestas más audaces que prevén cuestionar principios de formulación de política pública, como en el ámbito presupuestario. Por tanto, el Gobierno Abierto no debe entenderse sólo como un movimiento de fortalecimiento de la transparencia, sino en general como un ejercicio más amplio de rendición de cuentas que puede implicar la participación ciudadana en toda clase de momentos de planeación, ejecución y evaluación de políticas públicas.

El proceso determinado para el ejercicio es de alto interés, en virtud de incorporar mecanismos de consulta que después transitan hacia el diálogo en la definición del camino a seguir para satisfacer una propuesta, determinando definitivamente corresponsabilidades para los actores, así como tiempos y objetivos críticos a colmar. Esto da lugar a interfaces cogestivas plenas, previamente concertadas, que permiten un intenso trabajo colaborativo en torno a las metas definidas. En este sentido, retomamos la indicación hecha al mecanismo de Testigo Social que, si bien puede aportar observaciones y propuestas, no consolida este proceso de realización, y mucho menos, de manera conjunta (como sí lo prevé, en una de sus opciones de diseño, el Monitoreo Ciudadano).

Esto resuelve al Gobierno Abierto como un mecanismo de participación activa, pero asimismo como un mecanismo de transparencia, consulta e incluso (en menor medida) como de seguimiento a la gestión. Se cree, empero, que el Gobierno Abierto, como se ha dicho, es un paso adelante hacia el abandono de la estrategia de control social, llegando a configurar una nueva categoría que bien podría denominarse “mecanismos de corresponsabilidad”. Como se ha adelantado, esto implica el surgimiento dentro de este modelo de toda clase de puntos de contacto

para la transferencia de información, así como de interfaces políticas que vinculen definitivamente a unos y otros actores en torno al proceso de construcción conjunta de resultados. Esto, valga reiterar, representa una opción interesante de desplazamiento de las interfaces mandataria y de transferencia, en la que sólo se le asignan deberes a la autoridad o a los participantes, hacia fórmulas para la cogestión, en más amplio sentido, que verdaderamente potencien las virtudes de los espacios de interacción apuntadas desde la teoría de la participación ciudadana.

Reflexiones generales sobre la forma y el fondo del combate a la corrupción

En general se observa que los mecanismos examinados en su aspecto teórico conceptual y normativo se alinean a los postulados programáticos del PNRCTCC, sea por su mención directa o por su identidad en la finalidad de fortalecimiento de la administración pública, como método principal enunciado en el combate a la corrupción; sin embargo, sería aventurado afirmar que estos modelos de incidencia (a excepción, quizás, de los ERCS) surgen como consecuencia del advenimiento de este marco general de política pública (que deriva de hecho del PND y se suplementa en el PMG, asimismo). Cuatro de los cinco modelos a examen pueden demostrar, sin lugar a duda, su cúmulo de antecedentes que les otorga sentido social e incluso un valor más allá de su pertenencia o arraigo en un programa público. Particularmente la Contraloría Social, el Monitoreo Ciudadano y el Testigo Social comparten una base sólida en la teoría del control social, así como el Gobierno Abierto que proviene de un fundamento filosófico y una coyuntura política particular. Lo que definimos como “el fondo” de este asunto es precisamente este enorme sustrato teórico e histórico que demuestra, sin duda alguna, la importancia de la participación ciudadana en el combate a la corrupción como una fórmula exitosa en la atención de las necesidades propias de un contexto social como el mexicano.

En este sentido, sí nos atrevemos a afirmar que, independientemente del rumbo que pueda tomar la definición de la política pública anticorrupción en los años por venir, se encuentran disponibles cinco modelos de incidencia que hacen posible la intervención de la ciudadanía en este asunto de interés público, con diferentes finalidades y funciones a partir de su diseño normativo. Estos modelos examinados son parte entonces de “la forma” que puede derivar de un planteamiento de política pública anticorrupción. Si bien la información aportada en el Capítulo III aporta con mayor detalle cómo pueden ser fortalecidos los propios mecanismos, no puede negarse que existe una base sólida para seguir construyendo oportunidades para el ejercicio de derechos ciudadanos con propósito de incidencia.

Por lo demás, estimamos igualmente (siguiendo lo expuesto en el Capítulo I) que existe poco margen de maniobra frente al estatuto internacional anticorrupción que ha suscrito México y la pauta que han definido los mecanismos de seguimiento de la convención de OCDE y de la OEA; es decir, será muy probable que la nueva política anticorrupción siga atendiendo al concepto de corrupción como el desvío de la función pública con fines privados, que sus objetivos se enfoquen al logro de un servicio público capaz de responder éticamente frente a los desafíos morales que se le plantean y, sobre todo, que la estrategia implique la participación ciudadana y la atención de temas prioritarios como las contrataciones públicas.

Existe, asimismo, una ventana de oportunidad que puede transformar estos espacios desde la perspectiva teórica del control social o bien, la afinación pragmática de la transparencia hacia mejores efectos en cuanto a rendición de cuentas sobre la base de la corresponsabilidad entre sociedad y gobierno, como se advirtió respecto del Gobierno Abierto. Esta es quizás una orientación vivificadora de los procesos que se puede complementar y aderezar de manera útil con las aportaciones que este estudio ha recogido mediante el trabajo de campo, de voz propia de los servidores públicos.

CAPTANDO LA VOZ DEL SERVIDOR PÚBLICO EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN: LA METODOLOGÍA Y SUS RESULTADOS.

El estudio de los modelos de incidencia, si bien puede contemplar únicamente el análisis de antecedentes y su institucionalidad, desde nuestra perspectiva debe ser complementado por la recuperación de la experiencia práctica de su operación cotidiana. En este sentido, la metodología de sistematización de experiencias es útil para comprender no sólo la interpretación que se ha hecho (u otros han adjudicado) a un cierto esquema de participación ciudadana, sino que permite mostrar adecuadamente los alcances, limitantes y brechas que enfrentan los mecanismos todos los días.

El enfoque de este estudio, por tanto, intenta contribuir desde una nueva perspectiva que desdeña la posibilidad de que el servidor público se comporta todos los días como un simple ejecutor de reglas, sin discriminación o juicio propio alguno. La intención de conocer qué piensan los servidores públicos respecto de los modelos de incidencia también apunta a entender la operación de los mecanismos de participación no sólo como un ejercicio de derechos ciudadanos sino, finalmente como un acto que de alguna manera impacta en la labor cotidiana de los encargados de las unidades administrativas. Quién mejor que ellos mismos, entonces, para contar de manera directa su vivencia.

La labor emprendida, por otra parte, también ha abierto la puerta a un fértil campo de información que orienta la tarea de los investigadores, diseñadores de políticas públicas y de todo ciudadano interesado sobre cuáles son, desde esta otra óptica, las necesidades y temas de interés; así como los casos exitosos, las vías adecuadas y las piezas del ensamblaje que finalmente perfilan la participación de la ciudadanía hacia la incidencia. La elección de mecanismos, en su sentido de institucionalidad, para estos efectos ha sido enriquecedora, como se previó desde un principio.

La búsqueda de información mediante el trabajo de campo exploró las limitaciones de realizar entrevistas a profundidad mediante la simple pregunta directa sobre “la incidencia” que han provocado los mecanismos de participación ciudadana. Primeramente, las diferentes interpretaciones que a semejante concepto podrían existir darían respuestas igualmente variables: unas realmente extensas o definitivamente breves (como, en efecto sucedió). Pero esto no refiere características críticas o relevantes de la experiencia: sería más bien una síntesis de “lo más destacable” que difícilmente incluye discusiones profundas que alienten a la reflexión sobre el propio papel de la agencia pública y los servidores en concreto en la operación de los mecanismos en estudio.

En razón de lo anterior, se creó un estándar que refiere la “viabilidad” de los mecanismos con base en variables de la operación de éstos, desde la práctica de los servidores públicos: oportunidad, eficacia, eficiencia, sustentabilidad y replicabilidad. Una vez caracterizados cada uno de estos elementos, las preguntas formuladas orientaron el flujo de las entrevistas en torno a consideraciones como ¿existe una ruptura de los procesos internos como consecuencia de la participación? ¿la participación facilita la toma de decisiones interna? ¿cómo se documenta la incidencia? ¿es la voz ciudadana pertinente? ¿qué recursos y en qué medida se aplican para atender a la participación? ¿cuáles son las limitantes visibles del mecanismo? ¿cuáles son sus “virtudes” en la generación de espacios de contacto entre sociedad y gobierno?

Los resultados obtenidos, gracias a la generosidad de los participantes, se han ensamblado a lo largo del Capítulo III como un argumento que, sin hacer referencia a casos puntuales (a menos que sean buenas lecciones que deban ser reflexionadas), habla de una experiencia conjunta y comparable entre los diferentes modelos de incidencia. Reiteraremos a esto que la intención de mostrarlos de manera simultánea se dirige a informar con detalle sobre la variedad de casos de interacción que suceden de manera cotidiana como consecuencia de la existencia y operación de los modelos. Cada lector puede en su consciencia, y de acuerdo con los objetivos con que abrace estos resultados y las conclusiones que presentamos a continuación, determinar su propia reflexión

crítica sobre qué significan en un aspecto concreto los datos que hemos recolectado y sistematizado.

La experiencia de incidencia: evidencia del funcionamiento práctico de los modelos

En general para los servidores públicos es claro que mediante estos mecanismos de participación ciudadana se logra la intervención de los ciudadanos en los procesos de formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. En realidad lo que estos resultados, así como las experiencias de incidencia referidas han hecho reflexionar a este equipo de investigación es que no sólo interesa verificar si existe o no incidencia, sino de manera detallada en qué rubros acontece.

En particular, con referencia al marco teórico de la “lucha anticorrupción” podemos anticipar dos áreas principales de incidencia posibles para los modelos:

1. En el combate frontal de conductas ilícitas o desviadas por parte de los servidores públicos. Esto, mediante la utilización y seguimiento de los mecanismos de denuncia o activación de los controles internos, conforme al contenido fundamental y sustantivo de las convenciones internacionales anticorrupción.
2. En el fortalecimiento de la administración pública, para transformarla en ética, transparente, proclive a la rendición de cuentas. Esto como un método de lucha específico contra la corrupción, conforme está formulado en el PND, el PNRCTCC y el PMG, con relación a las disposiciones adjetivas sugeridas como “medidas preventivas” en las convenciones internacionales anticorrupción.

Por supuesto que, para el ciudadano afanoso y con grandes expectativas sobre los alcances de la “lucha contra la corrupción” como medio para

terminar con todos los males sociales (como criticamos en el Capítulo I), la operación de mecanismos de incidencia debiera conducir de inmediato a la erradicación de conductas desviadas y sancionar con severidad a los servidores públicos implicados, entre otros efectos que permitieran atajar este “cáncer social” de inmediato; es decir, una expectativa demandante calificaría como exitosa la incidencia sólo si condujera al propósito último del “combate a la corrupción” como se expresa en el centro de los convenios internacionales.

Si esta es la previsión, empero, los modelos de incidencia muestreados poco aportan a tal objetivo. De hecho, podrían criticarse los niveles siempre a la baja en el número de denuncias y quejas obtenidos como consecuencia de éstos y resultaría escandaloso que en ningún caso se da realmente, por parte de la ciudadanía, un seguimiento particular a estas causas. Ahora bien, mientras existe un área de oportunidad en la consolidación de esquemas de acompañamiento a las denuncias y quejas, para asegurar su efectividad; por lo que proponemos no calificar como ineficientes a estos mecanismos por este primer resultado. De hecho, en un problema tan complejo y multidimensional como el de la corrupción, una acción amplia que permita construir colaborativamente un mejor gobierno asegura mejor que los espacios proclives a la corrupción (de alta discrecionalidad injustificada, opacos, con normatividad poco clara o inoperante, entre otros rasgos) den, desde nuestra opinión, resultados de mayor relevancia y más duraderos en torno al propósito final de erradicar conductas nocivas no sólo hoy, sino hacia el futuro.

- Propuesta. Debe formularse una nueva política pública en materia de atención de quejas y denuncias que no sólo considere satisfecha la voz ciudadana en la tramitación de la causa, sino que involucre la participación de la ciudadanía en el seguimiento de estas acciones gubernamentales para asegurar que se cumpla con el objetivo de confrontar directamente el hecho ilícito de manera corresponsable y colaborativa, con el objeto de satisfacer una de las finalidades principales del marco jurídico internacional anticorrupción.

Por lo anterior, los modelos de incidencia, conforme a su caracterización teórica - conceptual y normativa, aportan mejoras de importancia para la administración pública y, en esa medida, construyen una amplia experiencia de incidencia que van más allá de alguno de los “casos memorables” referidos adecuadamente por todos los entrevistados y que nos permiten entender de manera más amplia que, efectivamente, existe un “antes y un después” de los modelos de incidencia que se verifica en general en un mejor gobierno que atiende a las necesidades, aportaciones y observaciones realizadas por sus ciudadanos. De manera concreta, enlistamos algunos avances relevantes como:

1. El acercamiento y reconocimiento entre actores gubernamentales y sociales (marcadamente en los ERCS, pero en mayor o menor medida en todos los mecanismos).
2. La creación de zonas de confianza para avanzar hacia la colaboración entre sociedad y gobierno (en general, en Gobierno Abierto, Contraloría Social e incluso en los ERCS).
3. La institucionalización y apoyo constante de las autoridades para lograr mecanismos de participación ciudadana funcionales, que privilegien interacciones positivas entre sociedad y gobierno (en este caso destaca la Contraloría Social, el Testigo Social y en casos más limitados el Monitoreo Ciudadano, especialmente el *Aval Ciudadano*).
4. Promover la transparencia y la rendición de cuentas de las agencias públicas (en general, con diferentes resultados, en todos los mecanismos).
5. Lograr el cambio de las dinámicas internas de la administración a favor de procedimientos más adecuados, menos discrecionales, abiertos y escrutables (como primer lugar mediante el Testigo Social y el Monitoreo Ciudadano, así como en la Contraloría Social).

Una última área de gran interés que se reitera es el gran papel de estos modelos de incidencia en la transformación de actitudes en el servicio

público. Esta inquietud ha sido referida con mayor precisión en la fundamentación del Gobierno Abierto, por ejemplo, pero es perceptible entre todos los actores gubernamentales entrevistados. Esta dimensión, si bien poco señalada como un área de incidencia, confirma un impacto considerable en la apertura hacia nuevas formas de construcción de la política pública desde el particular punto de vista de los encargados directos de estas tareas.

Al tiempo, es innegable que los mecanismos de participación estudiados permiten a los servidores públicos reconocer a la ciudadanía quien es objeto asimismo de la política pública que éstos formulan y ejecutan. Este nuevo acercamiento, como se afirmó, es el principio de nuevas interacciones beneficiosas para la construcción de mejores acciones de gobierno; mas no sólo eso, permite también reconocer en la ciudadanía un grupo capaz y ávido de colaborar sobre bases sólidas y un ánimo de contribución, en todos los casos. A esto corresponde, por supuesto, que la ciudadanía se fortalezca debidamente con anticipación a su participación y continúe involucrándose en mecanismos de alta especialidad como el Monitoreo Ciudadano y el Testigo Social de forma responsable.

- Propuesta. Perseverar, desde la sociedad civil y desde el gobierno, en la profesionalización de actores ciudadanos para lograr mejores resultados mediante la extensión en la participación de ejercicios especializados como el Monitoreo Ciudadano y el Testigo Social aportando, además, al cambio cultural en el servicio público que permita reconocer a una ciudadanía con posibilidades reales de contribución en la construcción de un mejor gobierno.

En general, la experiencia de incidencia revela una importante aportación de la ciudadanía mediante la operación de estos modelos, sea mediante la generación de pequeños cambios de gran impacto, como el primer acercamiento directo entre gobernantes y gobernados; o bien mediante la construcción permanente y colaborativa de un mejor gobierno atendiendo a las formas de gestión en particular como en la consolidación de la transparencia gubernamental, por ejemplo.

La participación ciudadana es oportuna y facilita los procesos decisorios del gobierno

A pesar de que la intervención de la ciudadanía implica una ruptura en las formas cotidianas de operación del gobierno, un importante hallazgo de esta investigación es que, para la mayoría de los entrevistados, esto no conlleva una interrupción indeseable, sino más bien se observa como una oportunidad de mejora. De acuerdo a nuestra opinión, esto refleja también un cambio de actitud importante entre los servidores públicos que no perciben los ejercicios de participación como un obstáculo o una dificultad a superar para el desempeño de sus funciones. Esto, por supuesto, impacta al tiempo en la apertura, disposición y receptividad con que éstos se acercan a la participación y sus consecuencias de incidencia.

Esta percepción, sin embargo, tiene razones de ser. Principalmente, el importante desarrollo institucional que ha correspondido a la puesta en práctica de los modelos de incidencia, como se refirió en el Capítulo II. Cabe apuntar que esto no está relacionado con la antigüedad de los modelos; por el contrario, ejercicios novedosos como el Gobierno Abierto han logrado éxitos en el corto plazo, comparables con los del largo desarrollo histórico de la Contraloría Social (cuya forma actual es igualmente consecuencia de desarrollos recientes) o el Monitoreo Ciudadano en su modalidad de *Aval Ciudadano* (con más de diez años en operación). Esta misma institucionalidad tiene su contraparte en la respuesta que se le puede otorgar al ciudadano: con procedimientos claros y predecibles se puede asegurar una atención casi inmediata de las inquietudes de los participantes que derive en acuerdos o propuestas a desarrollar (que, esas sí, pueden desdoblarse sus efectos en el tiempo). En este sentido, el proceso total de transformaciones depende en gran medida de los proyectos que se sugieran y sus alcances, que en sus casos más extensos, surten efectos en seis meses o un año cuando mucho (por

ejemplo, en cuanto a los resultados producidos por el Gobierno Abierto, el Monitoreo Ciudadano y el Testigo Social).

En cuanto a la oportunidad como el momento en que se capta la voz de la ciudadanía, se percibe sobre todo que estas aportaciones son importantes en cualquier momento que se formulen. Si bien existen algunas que, por su naturaleza se postergan conforme a ciclos de planeación anuales o de largo plazo, y que por tanto deben esperar un tiempo mayor para llevarse a cabo. En este sentido, puede resultar conveniente acompañar las estrategias existentes con mecanismos de planeación conjunta y de seguimiento como se prevén en el artículo 20 de la Ley de Planeación, por ejemplo:

“Artículo 20.- En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.”

- Propuesta. Generar un mecanismo adicional de seguimiento a propuesta ciudadanas, formuladas mediante los modelos de incidencia en estudio o incluso fuera de éstos, de manera que puedan fungir como espacios de consulta, planeación participativa y seguimiento, más allá de la voluntad de los participantes o de las instituciones involucradas originalmente. Éstos pueden tener cabida, por ejemplo en instancias consultivas establecidas y operantes, como en los *Consejos Consultivos Nacionales*.

A pesar del área de oportunidad mencionada, también se detectó una opinión casi homogénea en el sentido de que la participación ciudadana favorece el mejor fluir de los procesos de toma de decisiones internos de las dependencias, excepto en los casos en que se nota una incidencia disminuida, como en el Testigo Social. En el caso de los ERCS y el Gobierno Abierto no resulta claro que su propósito principal sea influir en la toma de decisiones al interior de las agencias públicas tanto como favorecer la construcción de espacios de transparencia o de cogestión

que eran antes inexistentes como áreas de enfoque o atribuciones legales de éstas. En este sentido, su papel no sería el de favorecer un proceso existente, sino de hecho proponer y poner en práctica nuevos modelos de acción de las agencias públicas. Quizás sólo el Monitoreo Ciudadano tiene un efecto directo en este sentido, y no se detectaron opiniones desfavorables sobre el logro de este propósito.

- Propuesta. Revitalizar el papel del Testigo Social para que aproveche los espacios de incidencia establecidos, con el objetivo de obtener avances en la gestión de políticas públicas similares a los obtenidos por la Contraloría Social o el Monitoreo Ciudadano (dada su identidad institucional). Esto puede significar extender sus alcances a los espacios donde actualmente no se ejecuta la figura.

Queda claro entonces que la participación mediante estos mecanismos en estudio es oportuna, en cuanto que encuentra espacios y formas definidas para realizarse, pero asimismo, en cuanto aporta a la realización más fluida o adecuada de los procesos internos de la administración. Por tanto, se afirma que estos modelos de incidencia resultan de apoyo para la actividad cotidiana de la gestión pública y la complementan, en beneficio de las actividades de interés público que desempeñan las agencias gubernamentales. Asimismo, queda claro que este parámetro de oportunidad, sobre una opinión favorable como la vertida en este caso, es el punto de partida para el establecimiento de lazos de colaboración, confianza y corresponsabilidad indispensables para el adecuado funcionamiento de los modelos de incidencia sin que el momento de la participación represente una dificultad para ello.

La participación ciudadana puede ser más eficaz

La principal área de oportunidad en el caso de la eficacia de la voz ciudadana en el logro de acciones claras de incidencia tiene que ver con

la falta de mecanismos de seguimiento a las propuestas, observaciones y aportaciones de la sociedad civil en uso de estos modelos. Una primera acción necesaria consiste en fortalecer la documentación de actos formales con la sistematización de los aprendizajes, en mecanismos como los ERCS y la Contraloría Social, en seguimiento a las tareas ya iniciadas por la SFP para obtener las ventajas del seguimiento formal realizado en mecanismos como el *Aval Ciudadano*.

- Propuesta. Dotar de capacidades a las autoridades responsables de la operación de los ERCS y la Contraloría Social (SFP y las unidades administrativas que correspondan en cada caso) para que puedan utilizar de mejor manera los aportes vertidos por la ciudadanía en uso de estos mecanismos, mediante su sistematización y seguimiento. La propuesta desarrollada por el Aval Ciudadano en los últimos años es, definitivamente, un ejemplo viable de emular.

Por otra parte, existen los casos en los que esta labor puede recaer directamente en los agentes ejecutores de acciones de monitoreo y atestigüamiento, en virtud de que ellos conocen de manera más directa el contenido de estas aportaciones y las necesidades detectadas; así como el camino a seguir en el logro de estos cambios, siempre con la participación de los entes públicos involucrados.

- Propuesta. Incluir en todos los casos de Monitoreo Ciudadano, desde su concertación, algunas bases para la suscripción de un Convenio de Implementación como resultado del ejercicio de participación. Incluso, se podría formular un modelo que sugiera tipos de acuerdos y las herramientas de planeación (cronogramas, por ejemplo) que ayuden a la realización de estos objetivos.
- Propuesta. Que los Testigos Sociales, de manera individual o colectiva, formulen junto con la SFP o cada dependencia en particular planes de seguimiento a las observaciones más frecuentes o bien a propuestas de mejoras, que concierten los

tiempos para la realización de cambios, los resultados esperados y la coparticipación de los Testigos Sociales en el logro de estas metas.

Para todos los modelos en cuestión, el instrumento para la determinación de matrices de seguimiento lo encontramos claramente definido en el esquema operativo de la primera experiencia de Gobierno Abierto en México.

Ahora bien, la participación ciudadana también puede ser más eficaz desde sus propios autores, es decir, desde la sociedad civil que interviene. Si bien una fortaleza evidente de la institucionalidad es que se predisponen cuáles son los términos temáticos y las finalidades de la intervención, es cierto que aún con estas disposiciones existen desviaciones en la participación que restan eficacia a la posibilidad de incidencia que brindan estos mecanismos. Deseamos hacer un señalamiento particular respecto a que la participación debe ser siempre *informada*, como parámetro mínimo de la misma; y por informada nos referimos en primer término al conocimiento del propósito del mecanismo que anticipa un objetivo de la participación de la ciudadanía. Si bien en la definición correcta de estos términos se requiere la coadyuvancia de las autoridades, se debe asumir la participación en todos los casos como un ejercicio serio y “profesional” de los derechos de la ciudadanía. Esto evitará, sobre todo en mecanismos de especialidad como el Testigo Social que ponga en entredicho la pertinencia de la intervención ciudadana, cuando ésta no cumple sus fines.

- Propuesta. Resulta fundamental que, a semejanza de la Guía para el Monitoreo Ciudadano, se tenga un procedimiento, guía o manual para la participación del Testigo Social. Si bien es cierto que la SFP ha avanzado en algunas propuestas, éstas deben discutirse abiertamente y formalizarse mediante la suscripción de los participantes a estos términos concertados. Como alternativa a lo anterior, los Testigos Sociales interesados puede formular un mecanismo de autorregulación que postule, por

sobre todo fin las aportaciones del Testigo Social en materia de verificación de la legalidad y transparencia como herramientas fundamentales en el combate a la corrupción.

- Propuesta. Si bien el diseño de mecanismos como los ERCS y la Contraloría Social requieren de proveer información técnica específica para los ejecutores de estos modelos de incidencia (como las Guías Operativas) existe la posibilidad de formular contenidos muy simplificados, directos y en lenguaje ciudadano que orienten de forma fácil a los participantes sobre los objetivos, finalidades y, en específico, las actividades que pueden ejecutar en cada mecanismo.

Es rescatable, empero, que en los ejercicios más abiertos al público, como en la Contraloría Social y los ERCS los servidores públicos han sabido canalizar las inquietudes ajenas al mecanismo a fin de satisfacer las necesidades manifestadas por la ciudadanía. Esto, junto con la actitud generalizada de apertura y sensibilidad que se ha manifestado por los entrevistados ha redituado hacia una percepción generalizada entre los “usuarios” de estos modelos de incidencia muy favorable sobre estos espacios. Esto, sobre todo, es visible en las felicitaciones y reconocimientos que los participantes formulan a los servidores públicos en su oportunidad.

El párrafo anterior conduce a concluir que los mecanismos de participación ciudadana han sido eficaces como mecanismos de transparencia y de consulta; es decir, proveyendo información solicitada y creando espacios de escucha para la ciudadanía. A esta investigación interesa, empero, la función de éstos como modelos de incidencia. En este sentido existen serias inquietudes de este equipo de investigación sobre los verdaderos alcances de la intervención de la ciudadanía. En consecuencia, como se observa, existen dos grandes áreas de oportunidad para la mayor eficacia de los modelos de incidencia: la primera, de manera conjunta, crear y operar mecanismos de seguimiento a la voz ciudadana que se capta por medio de estos mecanismos; la segunda, principalmente por la ciudadanía, de ofrecer una participación siempre pertinente.

Los modelos de incidencia son eficientes

La operación de mecanismos de participación ciudadana implica la asignación de recursos humanos, financieros e incluso intangibles como el tiempo. La medida y equilibrio en la asignación de los mismos, empero, depende de cada uno de los casos y, de manera más concreta, atiende a la cobertura y finalidades del mecanismo e, incluso, a las capacidades de los participantes y la clase de sus aportaciones. Esta es una de las lecciones más importantes de nuestro estudio, pues matiza la premisa inicial de este párrafo con criterios, determinados desde la experiencia conjunta de los servidores públicos entrevistados, como una guía para la eficiencia en este rubro.

Al respecto del uso de recursos también es importante mencionar que la percepción generalizada entre los servidores públicos se refiere a que, efectivamente, la operación continuada de estos mecanismos y su avance en cuanto a cobertura o en su perfeccionamiento demandan cada vez más recursos; sin embargo, al tiempo, se afirma que esto es una inversión y no un costo gravoso para la administración pública. Por tanto, concluimos que los servidores públicos respaldan una mayor dedicación de fondos públicos para favorecer los mecanismos de participación ciudadana puesto que sus resultados demuestran la utilidad de mantenerlos operativos. Inclusive, en casos como el Testigo Social, el Monitoreo Ciudadano y el Gobierno Abierto se percibe que los recursos destinados a la atención de estos mecanismos redundan en un mejor uso global de los recursos públicos que administra cada agencia gubernamental. Por tanto, resulta indispensable fortalecer esta distribución de fondos públicos mediante reglas claras que permitan su asignación anual, mediante esquemas definidos.

- Propuesta. Debe plantearse la descripción de una función pública, con propósitos presupuestales, que atienda a la opera-

ción de mecanismos de participación ciudadana como los que examinamos, de manera que se pueda prever el incremento proporcionado de asignaciones a mecanismos que continúan su expansión y tienen un desarrollo más o menos predecible o controlable, como el caso de la Contraloría Ciudadana, los ERCS y el Gobierno Abierto.

- Propuesta. Que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público administre de manera centralizada fondos disponibles para la operación de mecanismos como el Testigo Social y el Monitoreo Ciudadano, como oportunidad asimismo de planificar de manera ordenada las implicaciones presupuestarias de estos rubros y, como consecuencia, proseguir a la determinación de recursos etiquetados ex profeso, en razón de las necesidades ahora existentes para el funcionamiento de los mismos y su crecimiento proyectado hacia el futuro.

En este rubro también debe reconocerse la capacidad de los servidores públicos que, ante recursos cada vez más escasos, han permitido que exista un crecimiento sostenido en la expansión de mecanismos como la Contraloría Social. Diferentes prácticas de interés en este mecanismo también se proponen como fórmulas para hacer posible una mayor cobertura territorial de mecanismos abiertos y masivos de participación como la utilización de la estructura operativa existente de otros programas, la flexibilización de las formas de operación y la formulación de procedimientos estándar, junto con la capacitación del personal, para el mejor logro de estos objetivos. Lo anterior no implica, por supuesto, que el uso de estas herramientas de administración destierre el hecho de que, en algunas ocasiones, la falta de recursos implique la distracción de los mismos para alcanzar los objetivos propuestos en la operación de mecanismos de participación ciudadana.

Los modelos de incidencia, a pesar de las limitantes, aparecen como mecanismos eficientes en sí mismos, pues satisfacen con resultados tangibles la asignación de recursos que se efectúa para su operación y se han desarrollado técnicas administrativas que permiten un mejor uso de los recursos.

Más allá, el impacto que también generan estos modelos en el mejor uso global de los recursos públicos justifica la necesidad de asignar de mejor manera mayores recursos para la adecuada operación de los mecanismos.

*Los mecanismos de participación son sustentables,
pero susceptibles de mejorar*

En cuanto a la sustentabilidad de los modelos de incidencia a examen los entrevistados fueron claros en determinar que estos mecanismos pueden seguir funcionando, conforme a su esquema operativo actual, de manera continuada sin restricciones. De la misma forma, destacaron que esto beneficia a que, utilizando los modelos la ciudadanía, se continúe aportando de manera regular a la construcción de un mejor gobierno que, como consecuencia, elimine espacios proclives a la corrupción. Existe, sin embargo, una importante inquietud por que los mecanismos sean efectivamente utilizados por la ciudadanía en un ánimo de colaboración y corresponsabilidad pleno; pues, finalmente, éstos existirán en la medida en que sean reclamados por los participantes como espacios para la interlocución con las autoridades.

Hay entonces, una necesidad particular de ampliar la base de usuarios de los mecanismos y fomentar que los existentes continúen utilizándolos de manera recurrente. Especialmente en el Testigo Social este requerimiento se expresó en la posibilidad de ampliar el número de participantes registrados y favorecer su rotación continua, por ejemplo.

- Propuesta. Que la SFP adopte para el Monitoreo Ciudadano una figura de Registro o Directorio (similar a la del Testigo Social, pero con menores requisitos de experiencia y profesionalización) para promover la interacción entre agentes gubernamentales que busquen iniciar esta clase de procedimientos y que pueda ponerlos en contacto con organizaciones de la sociedad civil que deseen involucrarse en estas tareas.

- Propuesta. Que la SFP haga posible la emisión de nuevas convocatorias para aumentar el número de representantes sociales en el Testigo Social.

Al tiempo que afirmaron que los mecanismos eran sustentables, los servidores públicos también informaron que eso no significa que los modelos estén exentos de áreas de oportunidad (sin que estas limitantes o deficiencias pongan en riesgo el futuro de los mecanismos). Así, la variable presupuestal ya referida es el principal obstáculo para lograr un mayor número de ejercicios (en el Monitoreo Ciudadano, Gobierno Abierto o Testigo Social) o propiciar un mayor alcance o frecuencia de éstos (en la Contraloría Social y los ERCS, principalmente).

Otros retos relevantes incluyen continuar con la capacitación y fortalecimiento de los participantes en mecanismos abiertos o dirigidos a un público no especializado, como los ERCS y la Contraloría Social. En cuanto al Testigo Social, existe un importante señalamiento en cuanto al potencial de incidencia aún en espera en cuanto a transparencia del sector de contrataciones públicas, tema en que los participantes juegan un papel crucial como vectores de datos a la ciudadanía en general. Esto podría significar que en el largo plazo el mecanismo agote su funcionalidad.

- Propuesta. Auxiliar al avance de mecanismos de participación de la sociedad abierta como los ERCS y la Contraloría Social mediante una campaña intensiva de capacitación ciudadana, que permita difundir masivamente el conglomerado de derechos relacionados a la participación, por ejemplo, preparando el terreno para una mejor implantación de estos modelos de incidencia. El arraigo logrado por el Aval Ciudadano entre los usuarios de los servicios de salud es una guía sólida para este propósito.
- Propuesta. Revitalizar la función de transparencia del Testigo Social mediante prácticas concertadas y colaborativas que permitan ampliar los alcances de los datos públicos disponibles sobre las contrataciones, de manera que sean accesibles al público en general y útiles a los especialistas.

Por lo demás, la sustentabilidad de estos modelos, al futuro está claramente influenciada por su inclusión en una estrategia de largo alcance en materia de combate a la corrupción que, como se sugirió párrafos arriba, puede virar desde la perspectiva del control social de la función pública hacia una función de construcción colaborativa mediante la cogestión. Esto, permitiría ampliar la base de demanda de los modelos, conforme a un propósito renovado y, asimismo, vivificar a los participantes actuales, en beneficio de una repotencialización de estos espacios de interacción entre sociedad y gobierno que han incidido de manera favorable, como ya se ha mostrado.

Los modelos de incidencia son replicables, aunque en su mayoría son ya transversales

Respecto de la posibilidad de trasladar los modelos de incidencia a otros ámbitos de la gestión pública, a partir de su adecuado funcionamiento en su ámbito original, se ha descubierto que, en su mayoría, los mecanismos estudiados forman de hecho estructuras transversales que abarcan un sector o incluso, toda la administración pública federal. Éste último caso es el de los ERCS y el Gobierno Abierto, mientras que la Contraloría Social ya abarca todos los programas del sector desarrollo social. De la misma manera, el Testigo Social potencialmente puede intervenir en todas las contrataciones públicas del gobierno federal, de acuerdo con los montos mínimos establecidos para su participación; esto en la práctica ha resultado en una concentración de sus actividades en sectores destacados como el de energía y salud. Sólo en el Monitoreo Ciudadano, su realización casi aleatoria permite sugerir que se aplique por igual en toda la variedad de trámites y servicios públicos ofrecidos en el sector público, excepto cuando existen reglas predefinidas para su aplicación, como en el caso del *Aval Ciudadano* de la Secretaría de Salud.

- Propuesta. Determinar un plan de acción entre autoridades y organizaciones de la sociedad civil para que, más allá de la cobertura transversal abstracta planteada para el Monitoreo Ciudadano, se actualice la realización de ejercicios en trámites y servicios básicos relevantes del gobierno federal, por ejemplo, aquéllos donde se registren mayores índices de quejas por parte de los usuarios.
- Propuesta. Ampliar el ámbito de acción del Testigo Social para hacer posible que los representantes sociales participen en una diversidad mayor de entes públicos.

En razón de lo anterior, junto con las experiencias de incidencia favorables, los servidores públicos identificaron los diferentes modelos como prácticas de valor para la administración pública en general. Es necesario enfatizar, asimismo, la necesidad de transferir estas prácticas valiosas hacia el ámbito estatal y municipal puesto que, según los entrevistados, resulta urgente comenzar con la puesta en marcha de modelos de incidencia en estos órdenes de gobierno.

- Propuesta. Determinar una política pública anticorrupción con alcances más allá del ámbito federal, coordinando con las entidades federativas en una primera etapa la puesta en práctica de algunos de estos mecanismos. Se puede acompañar esta práctica con ejercicios de pilotaje de mecanismos donde las autoridades y los ciudadanos de los estados interesados puedan obtener acompañamiento y seguimiento por parte de autoridades federales y organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo. La experiencia de descentralización en el Aval Ciudadano puede orientar estos ejercicios.

El avance en la dispersión y asimilación de estos mecanismos, por otra parte, es un signo favorable del cambio de actitudes de los servidores públicos; los propios entrevistados afirmaron que, hoy día, resultaría difícil encontrar alguna instancia que obstaculizara esta clase de ejercicios,

pues se tiene ya alguna práctica (por mínima que sea) en la mayor parte de las dependencias y entidades de la APF. Asimismo, los entrevistados identificaron entre los valores más importantes para la puesta en práctica de los mecanismos el compromiso con la operación, la perseverancia en la aplicación de los modelos (independientemente de la obtención o no de resultados), la apertura y sensibilidad de los servidores públicos así como una adecuada difusión.

Como se observa, la cuestión de la replicabilidad no consiste en que, por los pobres resultados obtenidos se prefiera dejar de lado los modelos de incidencia que estudiamos. Al contrario, su diseño que tiene amplia cobertura y transversalidad desde un inicio, así como sus resultados los postulan como prácticas de valor que adquieren relevancia a lo largo de la APF. En esta razón, resulta recomendable extender su ámbito de influencia a otros órdenes de gobierno, enfatizando los valores y actitudes que han contribuido a su éxito.

REFLEXIONES FINALES

Corresponde, como parte del argumento final de este texto, describir en qué medida se han demostrado las hipótesis planteadas en la metodología general del estudio. Desde nuestro punto de vista es cierto que la política anticorrupción del gobierno federal ha generado mecanismos de participación ciudadana que funcionan como modelos de incidencia debidamente articulados con el PNTRCC. De hecho, resulta importante apuntar que la diferenciación leve que hace la pregunta de investigación A y su hipótesis (A') es altamente relevante.

En efecto, partimos desde la teoría de la participación ciudadana a considerar que los mecanismos de participación se dirigen a crear espacios para que la ciudadanía ejerza sus derechos con un propósito de incidencia. Sin embargo, en el camino se ha mostrado que no todos los denominados “mecanismos de participación ciudadana” obedecen

a este objetivo principal, como se refleja en la esquematización presentada por el MESICIC y la OCDE. Existen mecanismos cuya finalidad esencial es la de transparentar el actuar gubernamental ante la ciudadanía, o bien, captar la voz ciudadana como un mero ejercicio de intercambio de información. Incluso, existen políticas públicas de fomento a la participación ciudadana que se dirigen más a la difusión de los derechos y mecanismos para la participación que a la generación de espacios para la incidencia, propiamente.

En este sentido, habrá que distinguir, respecto de la primera hipótesis que, de los cinco “modelos de incidencia” propuestos, los ERCS no califican propiamente como uno de éstos, sino como un mecanismo de transparencia que, a partir de la consolidación de espacios para el diálogo y el seguimiento de compromisos, bien puede evolucionar hacia la creación de otro “modelo de incidencia” en sentido estricto.

Ahora bien, en cuanto a la segunda hipótesis, concluimos que, en efecto, existe un juicio generalizado de parte de los servidores públicos sobre la viabilidad de estos mecanismos de participación ciudadana en la medida que proveen de fórmulas para la toma de decisiones oportuna, eficiente y eficaz, con características de sustentabilidad y replicabilidad. A esto, nos remitimos a las conclusiones de la última sección de este Capítulo.

Al referir las inquietudes iniciales que incitaron la construcción metodológica de la investigación, igualmente nos hicimos algunas preguntas sobre el fruncimiento de los mecanismos de participación ciudadana como vías para la incidencia. Podemos afirmar, sucintamente, que los caminos para la incidencia están fuertemente determinados por la institucionalidad que asegure la debida interacción entre actores de la sociedad civil y gubernamentales, mediante la adecuada comunicación y la asunción de compromisos en un marco de corresponsabilidad, con miras a beneficiar el interés público como fin último.

Estamos convencidos de que el futuro de la incidencia está dada por la demanda social permanente de espacios para la participación, la presencia constante y decidida de los actores sociales y gubernamentales en estas instancias y el avance hacia una visión colaborativa que deje atrás la desconfianza que en un inicio dio pie a la teoría del control social.

Esto no quiere decir, ni mucho menos, que se abandonen los espacios de la sociedad civil para intervenir en la gestión del control del ejercicio de la función pública y su legalidad. Se refiere más bien a un nuevo enfoque de esta actividad que reconoce en la construcción colaborativa de un mejor gobierno la base para la disuasión de las conductas corruptas actuales y la prevención de las mismas hacia el futuro. Quizás en el mismo sentido podamos pasar de la “lucha contra la corrupción” hacia el control de la corrupción y la garantía corresponsable de la vigencia del Estado de Derecho. Este panorama implica para todos los actores acciones necesarias desde las trincheras de cada quién y, por qué no, en espacios de intervención mutua como los puestos en práctica en el marco del Gobierno Abierto.

No existirá así una enemistad permanente entre autoridades y ciudadanos, gobernantes y gobernados, que nos mantenga ajenos a los procesos en la medida que “no nos corresponden,” sino que nos permitirá seguir dando pasos fuertes como los que, hasta ahora, se han podido dar en estas pequeñas “batallas contra la corrupción” que, sin tanta publicidad, han prosperado a favor de interés público de manera transversal a lo largo del gobierno federal mexicano.

ANEXOS

RELACION DE FUENTES DE CONSULTA

LIBROS Y CAPÍTULOS DE LIBROS

- ANDRADE, Edgar, Francisco Álvarez (Coords.) (2011). *Contraloría Social en México. Experiencias de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas*. México: Litográfica Rima.
- ARENOSO, Federico (2006). *Transparencia y control social en las contrataciones públicas*. Argentina: Fundación el Poder Ciudadano.
- CALDERÓN, César, Sebastián Lorenzo (Coords.) (2010). *Open Government. Gobierno Abierto*. Madrid: Algón Editores.
- CARBONELL Y SANCHEZ, Miguel (2004). *Los derechos fundamentales en México*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México.
- CEJUDO, Cejudo (2011). "Contraloría Social: Ciudadanía activa, gobierno responsable," en Edgar Andrade y Francisco Álvarez (Coords.) (2011). *Contraloría Social en México. Experiencias de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas*. México: Litográfica Rima.
- COMISIÓN INTERSECRETARIAL PARA LA TRANSPARENCIA Y EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN (2008.a) *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012*. México: Secretaría de la Función Pública.
- COMISIÓN INTERSECRETARIAL PARA LA TRANSPARENCIA Y EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN (2008.b). *Participación ciudadana ¿para qué? Hacia una política de participación ciudadana en el gobierno federal*. México: Secretaría de la Función Pública.
- CUNILL, Nuria (2006). "Espacios públicos no estatales para mejorar la calidad de las políticas. Una visión sobre América Latina", en Ernesto Isunza y Alberto Olvera (coordinadores). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, CIESAS, México.
- ELLIOTT, Kimberly Ann (1997). "Corruption as an International Policy Problem: Overview and Recommendations", en Kimberly Ann Elliot (ed.) *Corruption and the Global Economy*, Institute for International Economics: Estados Unidos de América.
- FONT, Núria (1998). *New Instruments of Citizen Participation*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Universitat Autònoma de Barcelona, España.
- ISUNZA Vera, Ernesto (2006). "Para analizar los procesos de democratización: interfaces socio estatales, proyectos políticos y rendición de cuentas." En Ernesto Isunza y Alberto Olvera (Coords.) (2006). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y sociedad civil*. México: CIESAS/UV/MA Porrúa/H. Cámara de Diputados.
- JARA, Oscar. (1994). *Para sistematizar experiencias*. Costa Rica: Alforja.
- LIEDO, Juan (2012). *Open Government*. Madrid: Ibermática.
- MARCH, J. G. y J. P. Olsen (1995). *Democratic Governance*. Nueva York: The Free Press.
- MERINO, Mauricio (2001). *La participación ciudadana en la democracia*, Instituto Federal Electoral, México.
- MONSIVAIS Alejandro (Comp.) (2005). *Políticas de transparencia: Ciudadanía y rendición de cuentas*. México: IF-AL-Centro Mexicano para la Filantropía.
- MUÑOZ Gutiérrez, Ramón (2004). *Innovación gubernamental. El paradigma de Buen Gobierno en la administración del Presidente Vicente Fox*. México: Fondo de Cultura Económica.
- NONELL, Rosa (2002). *Transparencia y buen gobierno*. Madrid: Fundación AMICS de la UPC.
- OFICINA DE LA PRESIDENCIA (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México: Presidencia de la República. Gobierno Federal.
- OLVERA, Alberto J. (s/a). "La rendición de cuentas en México: Diseño institucional y participación ciudadana." *Cuadernos sobre rendición de cuentas 2*. México: Secretaría de la Función Pública.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (FAO) (2004). *Guía Metodológica de Sistematización*. Ecuador: Programa Especial para la Seguridad Alimentaria PESEA en Centroamérica.
- PERUZZOTTI, Enrique (2006). "La política de Accountability Social." en Ernesto Isunza y Alberto Olvera (coords.) (2006). *Rendición de Cuentas, Sociedad Civil y Democracia en América Latina*, México: Porrúa.
- PERUZZOTTI, Enrique, Catalina Smulovitz (Eds.) (2002). *Controlando la política: Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias*. Buenos Aires: Editorial Temas.
- RIVERA, Sergio, Ernesto Gómez (Coords.) (2011). *El Testigo Social. Experiencia de incidencia de la Sociedad Civil en la gestión pública*. México: INDESOL- Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C.
- SCHEDLER, Andreas (2004). *¿Qué es la Rendición de Cuentas?*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (2012). *Manual Ciudadano 2012. Sedesol a los ojos de todos*. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (2007). *Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008 – 2012*. México: SFP.
- SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA - SISTEMA DE ATENCIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA (2008). *Monitoreo Ciudadano*. México: Secretaría de la Función Pública.
- THEDE, Nancy (2006). "Derechos humanos, nuevas democracias y rendición de cuentas: logros y desafíos" en Ernesto Isunza y Alberto Olvera (coordinadores). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: CIESAS.

ARTÍCULOS EN REVISTAS ESPECIALIZADAS

- AUREANO, Guillermo R. y Graciela Ducatzenzeiler (enero-marzo 2002). "Corrupción y democracia: consideraciones a partir del caso Argentino", en: *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 64, no. 1, p. 76.
- CARR, Indira y Opi Outhwaite (2008) "Surveying Corruption in International Business", *The Manchester Journal of International Economic Law*, Vol. 5, No. 2.
- Carr, Indira y Opi Outhwaite (2009) "Corruption and Business Integrity: Law, Policy and Company Practices", *The Manchester Journal of International Economic Law*, vol. 6, No. 3.
- ISUNZA, Ernesto (junio de 2004). "El reto de la confluencia: Los interfaces socio-estatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)," *Cuadernos de la Sociedad Civil* N° 8, Xalapa, Universidad Veracruzana.
- KENNEDY, David (1999) "The International Anti-Corruption Campaign," *Connecticut Journal of International Law*, Vol. 14, No. 2.

- LLERENAS Morales, Vidal, (Octubre de 2007). "Contraloría social: ejerciendo el derecho a la rendición de cuentas en los programas de desarrollo social." *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. (39).
- NYE, N.S. (1967) "Corruption and Political Development", *American Political Science Review*, Vol. 6, No. 2.
- PARKS, Wallace (October 1957) "The Open Government Principle: Applying the Right to Know Under the Constitution." *The George Washington Law Review*. Vol. 26 (1).
- SERMEÑO, Ángel (Enero-Febrero 2004). "Ciudadanía y teoría democrática" en: *Metapolítica*, número 33, volumen 8.
- ZICCARDI, Alicia (2003). "Claves para el análisis de la participación ciudadana y las políticas sociales en el espacio local", en Alicia Ziccardi (coordinadora) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, Instituto de Investigaciones Sociales y Miguel Ángel Porrúa, México.

REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

- Alianza por el Gobierno Abierto (2012a). Plan de Acción Ampliado (Mayo de 2012), documento electrónico disponible en http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=gobierno%20abierto%20plan%20de%20accion%20mexico&source=web&cd=2&ved=0CCMQFjAB&url=http%3A%2F%2Faga.org.mx%2F-SiteAssets%2FVarios%2FPlan%2520Acci%25C3%25B3n%2520Ampliado%2520de%2520de%2520junio%2520vIMPRESI%25C3%2593N%2520copia.pdf&ei=qPWXUM_CNKSY2AWkwYCQBA&usq=AFQjCNHMT8e7R2QBKWEaQm21apll_ZO3eg, recuperado en septiembre de 2012.
- Alianza por el Gobierno Abierto (2012b). Cómo participan; ver <http://aga.org.mx/SitePages/ComoParticipan.aspx> (agosto de 2012).
- Calderón, Felipe (2011). Discurso en el lanzamiento de la Alianza por el Gobierno Abierto en la Ciudad de Nueva York el 29 septiembre de 2011. Documento electrónico disponible en <http://www.presidencia.gob.mx/2011/09/el-presidente-calderon-en-el-lanzamiento-de-la-asociacion-por-un-gobierno-abierto/>, recuperado en julio de 2012.
- Dokeniya, Anupam (2011). Enabling Open Government. Documento electrónico disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6113>, recuperado en octubre de 2012.
- Jefatura del Gabinete de Ministros de la Presidencia de Argentina (2011). II Semana Internacional del Gobierno Abierto; ver <http://opengovernment.com.ar/?p=233#more-233> (octubre de 2012).
- Levy, Evelyn (s/a). Control social y control de resultados: Un balance de los argumentos y de la experiencia reciente. Documento electrónico disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN000175.pdf>, recuperado en agosto de 2012.
- Murrieta, Humberto (2002). ¿Qué es un Testigo Social de la transparencia?. Documento electrónico disponible en http://estepais.com/inicio/historicos/130/4_Ensayo2_que%20es%20un%20testigo_Murrieta.pdf, recuperado en mayo de 2011.
- Obama, Barack (2009). "Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies on Transparency and Open Government." Documento electrónico disponible en http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment/, recuperado en octubre de 2012.
- #oGov (s/a). Open Government; ver <http://www.ogov.eu/open-government>. Recuperado en septiembre de 2012.
- Open Government Partnership (2012). About the Open Government Partnership; ver: <http://www.opengovpartnership.org/about> (octubre de 2012).
- Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD) (2001). Engaging Citizens in Policy Making: Information, Consultation and Public Participation, OECD, París. Documento disponible en: <http://www.oecd.org/governance/publicsectorinnovationand-governance/2384040.pdf>, recuperado en julio de 2012.
- Pavon, Georgina (s/a). "La Contraloría Social en México." Artículo electrónico disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/82/pr/pr17.pdf>, recuperado en julio de 2012.
- Partnering Against Corruption Initiative (PACI). Annual Report 2011. Documento electrónico disponible en: <http://www.weforum.org/reports/partnering-against-corruption-initiative-annual-report-2011>, recuperado en agosto de 2012.
- RAMÍREZ, Álvaro (2011). "Gobierno Abierto, Servicios Públicos 2.0 y Ciudadanía Digital: Notas para una nueva agenda de modernización de la gestión pública en Iberoamérica." *GIGAPP Estudios Working Papers*, (WP-2011-09). Documento electrónico disponible en <http://www.gigapp.org/es/component/jresearch/?view=publication&task=show&id=363#.UJ2NbYb8nIU>, recuperado en octubre 2012.
- RAMÍREZ, Álvaro (2012). "Gobierno Abierto: ¿Las nuevas ropas del Emperador? Las paradojas de un paradigma en construcción y su reflejo en Latinoamérica." *GIGAPP Estudios Working Papers* (WP-2012-19). Documento electrónico disponible en <http://www.gigapp.org/es/component/jresearch/?view=publication&task=show&id=558#.UJ2OSob8nIU>, recuperado en octubre 2012.
- "Reglas de Conducta y Recomendaciones de la ICC Edición 2005" (Marzo 2007) en: International Chamber of Commerce. Manual ICC: Combate a la Corrupción. México, DF. http://200.34.175.29:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/897/2/manual_ICC_antikorruption.pdf, Consultado en Noviembre de 2012.
- Salguero, Frine (s/a). Transparencia y Acceso a la Información: Monitoreo Ciudadano a la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental. Documento electrónico de <http://ebookbrowse.com/monitoreo-ciudadano-pdf-d253132384>, recuperado en septiembre de 2012.
- Scroeder, Peter (s/a). Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno, documento electrónico disponible en http://www.la.finst-freiheit.org/uploads/1198/Schroeder_NGP_Texto_esp.pdf, recuperado en septiembre de 2012.
- Secretaría de la función Pública (2012 a). Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012. Segunda Etapa. Documento electrónico disponible en http://www.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/transparencia/rendicion-de-cuentas/irc_sfp_2_final_v4.pdf, recuperado en octubre de 2012.
- Secretaría de la función Pública. (2012 b). ¿Por qué la Contraloría Social contribuye a combatir la corrupción y a transparentar la gestión pública?; ver http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/wb/SFP/cont_soc_combatir_corrupcion (julio de 2012).
- Secretaría de la función Pública- Dirección General Adjunta de Contraloría Social (2008). Manual de promoción y operación de la Contraloría Social en Programas Federales. Documento electrónico disponible en <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/unidad-de-operacion-regional-y-contraloria-social/coordnacion-con-estados-y-municipios/logros-y-resultados/contraloria-social-en-programas-federales>, recuperado en octubre de 2012.
- Secretaría de la función Pública- Dirección General Adjunta de Participación Ciudadana (2012). Información general de Contraloría Social; ver: http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/wb/SFP/dgaps_info_gral (agosto 2012).
- Secretaría de la función Pública -Sistema de Atención y Participación Ciudadana (2006). Guía para el monitoreo ciudadano. Documento electrónico disponible en http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/1623/4/monitoreo_ciudadano.pdf, recuperado en julio de 2012.
- Secretaría de la función Pública - Subsecretaría de la Función Pública (2006). "Carta compromiso al ciudadano." Documento electrónico disponible en <http://innova.fox.presidencia.gob.mx/archivos/1/6/4/1/files/archivos/sip-8991.pdf>, recuperado en julio de 2012.

- Secretaría de la Función Pública- Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional (2012). Guía del Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción para la Realización del Apartado 11.8 del Informe de Cuentas de la Administración 2006-2012. Documento electrónico disponible en http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/web/doctos/pnrctec/2012/informe/informe_rendicion_cuentas_pnrctec.pdf, recuperado en octubre de 2012.
- Secretaría de la Función Pública- Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional (2011). Guía de participación ciudadana 2011: Ejercicios de Rendición de Cuentas a la Sociedad. Documento electrónico disponible en http://www.senecam.gob.mx/oic/Participación_Ciudadana_2011.pdf, recuperado en noviembre de 2012.
- Secretaría de la Función Pública- Unidad de Vinculación para la Transparencia (2010). Mecanismos de participación ciudadana. Documento electrónico disponible en http://www.funcionpublica.gob.mx/pt/obligaciones_transparencia_art_7/sfp/doctos/mecanismos_uvt.pdf, recuperado en agosto de 2012.
- Soto, Jorge (2012). "Gobierno Abierto: Un nuevo paradigma para la gobernabilidad." Artículo electrónico disponible en: <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=2574>, recuperado en septiembre de 2012.
- Transparency International (2009). The Anti Corruption Plain Language Guide. Documento electrónico disponible en http://www.transparency.org/whatwedo/pub/the_anti_corruption_plain_language_guide, recuperado en agosto de 2012.
- The White House – Barack Obama Presidency (2011). US Action Plan. Documento electrónico disponible en http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/us_national_action_plan_final_2.pdf, recuperado en julio de 2012.
- The White House – Barack Obama Presidency (2012). About Open Government; ver: <http://www.whitehouse.gov/open/about> (octubre de 2012).
- Wikipedia (2012). Concepto wiki; ver: <http://es.wikipedia.org/wiki/Wiki> (octubre de 2012).
- World Alliance for Citizen Participation (CIVICUS) (s/a). "Monitoring and Evaluation of Public Services." Documento electrónico disponible en http://www.pgexchange.org/index.php?option=com_content&view=category&id=59&Itemid=135, recuperado en octubre de 2012.
- World Bank (Julio 2011). "World Development Indicators Database", Documento electrónico disponible en: http://site-resources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP_PPP.pdf y recuperado en octubre de 2012.

FOROS, CONFERENCIAS Y PARTICIPACIONES

- PERUZZOTTI, Enrique (2008). "Marco Conceptual de la Rendición de Cuentas." *Ponencia preparada para la Reunión Técnica de la comisión de Rendición de Cuentas de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS)*, en Buenos Aires, Argentina: 28 y 29 de agosto.
- RAMÍREZ, Álvaro (2012). "Gobierno Abierto es la respuesta... ¿Cuál era la pregunta?." Ponencia escrita para la Mesa 23: Gestión política, campaña y nuevas tecnologías, del 1º Congreso Internacional en Comunicación Política y estrategias de campaña. Madrid: 06 y 07 de julio.

NOTAS PERIODÍSTICAS

- Agencias (17 de abril de 2012). "El Gobierno Abierto permitiría abatir las asimetrías en la transparencia de los estados: Peschard." *Periodico Vanguardia*. Disponible en su versión electrónica en <http://www.vanguardia.com.mx/elgobiernoabiertopermitiriaabatirlasasimetriasenlatransparenciadelosestadospeschard-1266934>, recuperada en agosto de 2012.
- Política Digital (22 de septiembre de 2011). "México se compromete con el Gobierno Abierto." *Revista Política Digital*. Innovación Gubernamental. Disponible en su versión electrónica en <http://www.politicadigital.com.mx/?P=leemoticia&Article=21074>, recuperado en junio de 2012.

DERECHO PÚBLICO INTERNACIONAL

- Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la Organización de Estados Americanos.
 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, de la Organización de las Naciones Unidas.
 Convención Interamericana contra la Corrupción, de la Organización de Estados Americanos.
 Convención para el Combate del Cohecho de Servidores Públicos en Transacciones Empresariales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

LEGISLACIÓN NACIONAL

ORDEN FEDERAL

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
 Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
 Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
 Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas
 Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil
 Ley General de Desarrollo Social
 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

OTRAS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS

- Acuerdo para la Rendición de Cuentas en la Administración Pública Federal 2006-2012, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el lunes 19 de diciembre de 2011
- Lineamientos para la formulación del Informe de Rendición de Cuentas en la Administración Pública Federal 2006-2012, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el martes 18 de enero de 2012.
- Lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los programas federales de desarrollo social, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el viernes 11 de abril de 2008.
- Lineamientos que regulan la participación de los testigos sociales en las contrataciones que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el jueves 16 de diciembre de 2012.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entrando en vigor el 23 de marzo de 1976.
- Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicado en el *Diario Ofi-*

cial de la Federación el 28 de julio de 2010
Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de julio de 2010
OTRAS REFERENCIAS

- GARRED, John (Julio 2012). "Siemens' Compliance System, Track Record and Challenges." Documento de Trabajo Presentado en el Taller *Civil Society Organizations Fighting Corruption: Theory and Practice*, en la Universidad de Surrey, Reino Unido.
- GRIMES, Marcia (Julio 2012). "Multilevel Mobilization: Civil Society to Promote Access to Information in Central America." Documento de Trabajo Presentado en el Taller *Civil Society Organizations Fighting Corruption: Theory and Practice*, en la Universidad de Surrey, Reino Unido.
- HARLAN, Yu, David G. Robinson (Febrero 2012). "The New Ambiguity of 'Open Government.'" *Yale ISP Working Paper - Princeton CIPP*, Massachusetts.
- HOLMÉN, Hans (Julio 2012). "NGOs and Corruption- who's values count." Documento de Trabajo Presentado en el Taller *Civil Society Organizations Fighting Corruption: Theory and Practice*, en la Universidad de Surrey, Reino Unido.
- HEVIA de la Jara, Felipe (2007.a). "Contraloría Social y protección de programas Sociales," *Documento de Trabajo del Proyecto de Protección de Programas Sociales*, México: PNUD-CIESAS.
- HEVIA de la Jara, Felipe (2007.b). "El Programa Oportunidades y la Construcción de Ciudadanía. Relaciones sociedad-Estado, participación ciudadana y Contraloría Social," *Tesis de Doctorado*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).
- SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA - UNIDAD DE VINCULACIÓN PARA LA TRANSPARENCIA (2006). "Activa el monitoreo ciudadano la participación social en el mejoramiento de servicios y programas federales." *Comunicado de Prensa No. 028/2006*. México, D.F.: 04 de abril.
- SECRETARY OF STATE FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (by appointment of H.M.) (2000). *Eliminating World Poverty: Making Globalization Work for the Poor*, Her Majesty Stationery Office.
- WIEHEN, Michael (noviembre de 2007). "Enabling civil society to participate in monitoring and safeguarding public procurement: The Experience of the Partnership for Transparency Fund" en *Asian Development Bank and OECD, Bribery in Public Procurement in Asia and the Pacific: Proceedings of the 7th Regional Seminar on making international anti-corruption standards operational*, llevado a cabo en Indonesia.

LISTA DE ABREVIATURAS

APF Administración Pública Federal
ASF Auditoría Superior de la Federación
CITCC Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción
COPETEL Comisión Federal de Telecomunicaciones
CONAGUA Comisión Nacional del Agua
CONEVAL Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
ERCS Ejercicios de Rendición de Cuentas a la Sociedad
IFAI Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos
INDESOL Instituto Nacional de Desarrollo Social
INEGI Instituto Nacional de Estadística y Geografía
LA Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
LFTAIG Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
LO Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
LOAPF Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
MESICIC Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción
OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA Organización de Estados Americanos
OEC Órganos Estatales de Control
OIC Órgano Interno de Control
OSC Organización de la Sociedad Civil
PACI Partnering Against Corruption Initiative (Iniciativa de Asociación en Contra de la Corrupción)
PEMEX Petróleos Mexicanos
PGR Procuraduría General de la República
PMG Programa Especial de Mejora de la Gestión 2008-2012
PNRCTCC Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2007-2012
POA Programa Operativo Anual
R-LA Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
R-LO Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
SAGARPA Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SAT Servicio de Administración Tributaria
SCT Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SE Secretaría de Economía
SEDESOL Secretaría de Desarrollo Social
SEGOB Secretaría de Gobernación
SEMARNAT Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SENASICA Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria
SENER Secretaría de Energía
SEP Secretaría de Educación Pública
SFP Secretaría de la Función Pública
SHCP Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SRA Secretaría de la Reforma Agraria
SRE Secretaría de Relaciones Exteriores
SS Secretaría de Salud
SSP Secretaría de Seguridad Pública
TM Transparencia Mexicana
UPCTI Unidad de Políticas de Transparencia, Rendición de Cuentas y Cooperación Internacional de la Secretaría de la Función Pública

DOCUMENTOS ANEXOS. Anexo 1. Instrumento de recolección de datos

HORA DE INICIO _____:

PRESENTACIÓN

Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas A.C. agradece su disposición para realizar la presente entrevista a profundidad que busca conocer su perspectiva como servidor público con relación al/a los mecanismo(s) de participación ciudadana:

Esto nos permitirá reconstruir la experiencia, desde el sector público, que representa esta intervención de la sociedad civil mediante instituciones que tienen una existencia normativa concreta.

Este documento es un cuestionario guía sobre las cuestiones que nos interesan conocer como parte de la investigación. Sin embargo, siéntase libre de exponer cualquier situación que Ud. aprecie puede dar una idea más completa sobre cómo la ciudadanía interactúa con su gobierno en la obtención de acciones públicas más contundentes en el combate a la corrupción.

El cuestionario debe aplicarse en un tiempo máximo de una hora y, para efectos de una adecuada documentación así como para prueba de las actividades realizadas en el proyecto de investigación, se solicita su autorización para grabar en audio la presente entrevista.

Si está de acuerdo, escriba su nombre, la fecha y firme en el recuadro siguiente:

____/____/2012 ACEPTO que la presente entrevista se grabe en audio

El primer bloque de preguntas tiene que ver con los resultados prácticos del modelo de incidencia:

A) EXPERIENCIA DE INCIDENCIA

1. De acuerdo con su opinión, en uso de este mecanismo de participación ciudadana ¿la sociedad civil se ha involucrado en los procesos de toma de decisiones en esta Dependencia?

2. ¿Podría citar y describir de uno a tres ejemplos sobre decisiones tomadas conjuntamente, en el marco de este mecanismo?

3. Respecto de la experiencia anterior más relevante ¿puede hacer una comparación (antes y después) del proceso de toma de decisiones sobre el tema en particular?

4. ¿Cómo ha cambiado esta experiencia su visión sobre el servicio público?

5. ¿Y sobre la sociedad civil?

A continuación, nos interesa conocer con mayor profundidad algunas características del funcionamiento del modelo de incidencia sobre cuatro criterios: oportunidad, eficacia, eficiencia, sustentabilidad y replicabilidad; para ello, queremos preguntarle:

B) OPORTUNIDAD

6. ¿El momento de realización del ejercicio interrumpe algún proceso interno de deliberación?

7. Una vez expuesta la opinión de los ciudadanos, en promedio, ¿cuánto tiempo transcurre para que ésta se vea reflejada en alguna acción de esta oficina (publicación, deliberación, resolución, etc.)? ¿Este tiempo podría reducirse?

8. Diría Ud. que la intervención del ciudadano a) impacta de manera significativa en el momento en el que se expone, b) podría impactar si se expusiera en otro momento de la dinámica institucional, c) impacta por igual, independientemente del momento en que se exponga.

9. En general ¿la participación de la ciudadanía facilita o entorpece los tiempos para la toma de decisiones?

C) EFICACIA

10. ¿Considera Usted que la voz ciudadana se ve reflejada en las decisiones que se toman en esta oficina cuando se expresa mediante un mecanismo de participación ciudadana?

11. ¿De qué manera se hace constar la voz ciudadana en el proceso de toma de decisiones?

12. La información que exponen los ciudadanos es a) altamente relevante pues permite una mejor comprensión de la situación que atiende la política pública, b) medianamente importante, sólo resulta interesante como un complemento de la visión de la oficina pública, c) poco relevante para la labor de la oficina pública.

13. En general ¿el mecanismo funciona como el medio idóneo para reflejar las inquietudes ciudadanas respecto de este aspecto de la administración pública?

D) EFICIENCIA

14. ¿Implica la participación de la ciudadanía un mayor compromiso de recursos para esta oficina (considere como recursos: materiales, humanos y financieros)?

15. La utilización de recursos para favorecer la participación ciudadana ¿se contraponen con las necesidades de recursos para otras funciones o tareas de esta oficina?

16. Diría Ud. que desde la entrada en funcionamiento del mecanismo a) se usan cada vez más recursos, con mejores resultados, b) se usan recursos que favorecen no sólo la participación, sino el funcionamiento de la oficina, c) no se han designado recursos específicos para esta actividad.

17. En general ¿ha permitido la participación de la ciudadanía que los recursos de esta oficina se usen de forma cada vez más adecuada, si no óptima?

E) SUSTENTABILIDAD

18. ¿Considera Ud. que este modelo de participación funcionará como hasta ahora por un largo tiempo?

19. ¿Cuáles son las limitaciones más importantes para que el modelo siga operando como hasta ahora?

20. El modelo en cuestión a) enfrenta obstáculos, pero no lo ponen en riesgo, b) encontrará su límite en el largo plazo, sin dificultades, c) no enfrenta riesgos de terminarse

21. En general, ¿el modelo tendrá una demanda garantizada a lo largo del tiempo o cumplirá su ciclo en el corto plazo?

F) REPLICABILIDAD

22. ¿Podría pensar en otro espacio dónde utilizar el modelo exitosamente?

23. ¿Qué razones daría alguna dependencia para oponerse a la aplicación del modelo?

24. Este modelo a) representa una práctica de valor en la Administración Pública Federal, b) es relevante sólo en la materia específica, no para toda la administración, c) difícilmente sería aceptado en un contexto diferente

25. En general ¿cree Ud. que el modelo puede trasladarse a otros ámbitos de gestión?

G) VIABILIDAD

26. Por último ¿considera usted que este es un modelo viable, es decir, que es adecuado para los objetivos que se propone y además puede sostenerse como tal en el tiempo?

27. ¿Tiene algún otro comentario o inquietud que manifestar sobre el tema de la entrevista?

Agradecemos su tiempo, su disposición, pero sobre todo la información que se ha servido proporcionarnos; estaremos en contacto pronto para facilitarle los resultados de nuestro ejercicio de sistematización sobre este modelo de incidencia en particular.

HORA FINAL _____:

Participación ciudadana y combate a la corrupción. Cinco modelos de incidencia, desde el servicio público. Se terminó de imprimir y

encuadernar en el mes de diciembre de 2012 en los talleres

de Sistemas de Impresión y Publicidad, ubicados en

R. Angel de la Peña No. 133 Col. Obrera,

Del. Cuauhtémoc, C.P. 06700,

México, D.F. www.gsip.mx

La edición consta de

1,000 ejemplares.

אֲדָנָי צְבָאוֹת

יְהוָה יִרְאֵהְךָ

הַיּוֹלֵךְ

♦♦♦

♦

Desde el inicio de la “lucha global contra la corrupción” se ha propuesto a la participación ciudadana como herramienta indispensable para la erradicación de este problema que aqueja a todas las sociedades modernas. Inclusive, se ha consignado como deber de los Estados promocionar la incorporación de la sociedad civil en estos esfuerzos, conforme a las diferentes convenciones internacionales en la materia.

Esta fórmula, empero, dista mucho de ser concreta pues ¿qué entendemos por corrupción y qué por participación ciudadana en el *combate a la corrupción*? Y, más aún ¿de qué manera formula un gobierno una política pública en la materia?

El análisis retrospectivo que presenta este libro explica cinco herramientas empleadas por el gobierno federal mexicano durante el sexenio 2006-2012 para incorporar a la participación ciudadana en el combate a la corrupción. En una segunda sección se examinan las opiniones de los servidores públicos sobre la eficiencia, eficacia y contribución democrática de estos mecanismos de intervención ciudadana.

Todo lo anterior permite concluir que mucho se ha avanzado en este prioritario tema, con resultados muy favorables en la construcción de ciudadanía y un gobierno acorde a los tiempos que vive México. No obstante, también se obtiene un importante diagnóstico que muestra la posibilidad de explotar más allá el potencial de estos instrumentos y, sobre todo, que nos encontramos ante la oportunidad de articular una auténtica política pública integral anticorrupción con objetivos, metas y alcances claros.

Sergio Rivera Sánchez
Ambar Varela Mattute
Ernesto Gómez Magaña

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN

Cinco modelos de incidencia,
desde el servicio público