

EL CASO DE LA CONTRALORÍA SOCIAL

Felipe Hevia de la Jara

Introducción

La contraloría social (CS) se define como un conjunto de *mecanismos de participación ciudadana para la rendición social de cuentas* y ha estado presente desde 1991 en diferentes programas federales de gran impacto social. Se trata de mecanismos de participación porque se busca incorporar a los ciudadanos en la toma de decisiones del espacio público. Específicamente, estos mecanismos tienen por objeto que los beneficiarios y ciudadanos puedan vigilar y monitorear que los programas y obras de gobierno se lleven a cabo según las normas y reglas de operación y así inhibir actos de corrupción.

Como es evidente, sin transparencia ni acceso a la información no se puede vigilar ni monitorear programas u obras que se pagan con los impuestos de todos. Para que la CS funcione, la información y la organización de la sociedad son requisitos imprescindibles.

La legislación mexicana adoptada en los últimos años protege el derecho a la CS. Al respecto sobresalen: la Ley General de Desarrollo Social, la Ley de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil pero sobre todo las leyes federal y estatales en materia de acceso a la información pública.

El origen de la CS se sitúa en 1991 dentro del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) y sus mecanismos se han mantenido de forma ininterrumpida por tres sexenios, inclusive el de Vicente Fox Quesada. En la actualidad acciones de CS se desarrollan en todo el país, incluyendo programas como Oportunidades, Empleo Productivo, entidades como el IMSS y la mayoría de las obras públicas que se llevan a cabo en los municipios por el ramo 033.

En general, pueden diferenciarse tres tipos de mecanismos de CS: 1) sistemas de atención ciudadana; 2) comités de vigilancia; y 3) participación ciudadana en órganos colegiados (consultivos y vinculantes). Algunos ejemplos de las formas en que se ejerce el derecho a la rendición social de cuentas son: los sistemas *quejanet* y *locatel*, los buzones de recepción de quejas/sugerencias, los comités de vecinos que vigilan la construcción de obras públicas, las vocales de control y vigilancia de Oportunidades o Procampo, los Consejos Consultivos de Desarrollo Social y el Consejo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

En términos normativos, la CS aporta al fortalecimiento democrático en por lo menos tres dimensiones: mejora el desempeño de las políticas públicas, contribuye a combatir la corrupción y amplía el ejercicio de los derechos ciudadanos.

Como veremos a continuación, a fin de que la CS pueda aportar en estas dimensiones, es imprescindible conocer los avances y las limitaciones que presenta para poder recomendar estrategias que fortalezcan sus funciones.

En estos años, cuatro han sido los avances principales para que más ciudadanos puedan vigilar y monitorear los programas y las obras que realiza el gobierno:

1. Mayor y mejor información

Comparando la calidad y cantidad de información de los programas y obras con la que existía hace 10 años, se ve un avance notable. Hoy hay un mejor acceso a información básica de la operación de servicios y obras y se pueden conocer los montos y las operaciones, así como los servicios que ofrecen las instituciones y programas. Esto puede hacerse por medio de las solicitudes de información del SISI y también por las obligaciones de transparencia estipuladas en el artículo 7 de la LFTAIPG.

Otro tipo de información pública que sirve para vigilar los programas es el acceso a los padrones activos de beneficiarios de importantes programas (como Oportunidades) y la publicación y difusión de las reglas de operación que los rigen. Además, existen esfuerzos para *traducir* dichas reglas en manuales ciudadanos que permiten a los beneficiarios de los mismos saber cómo debiera operar cada uno de los programas.

2. Protección legal

El derecho a la participación ciudadana en la rendición de cuentas (protegido en múltiples artículos de nuestra Constitución) se resguarda legalmente por medio de la creación de nuevas leyes y lineamientos que protegen y regulan el mismo derecho a la rendición social de cuentas.

Así, las leyes General de Desarrollo Social y de Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil tienen articulados específicos que reconocen, promueven y protegen a la CS. Además, hay reglamentos y lineamientos internos, como los de la Secretaría de la Función Pública, que constituyen importantes avances para fomentar la participación ciudadana.

3. Innovación institucional

Los mecanismos de CS representan un importante espacio de innovación institucional. Ello incluye: los sistemas de recepción y seguimiento de quejas o sugerencias, el uso del teléfono y de internet y la implementación de oficinas de atención y participación ciudadana.

Junto con el desarrollo de sistemas de atención ciudadana, están creándose nuevas instancias e instituciones, tales como el monitoreo ciudadano, las cartas compromiso ciudadano, la invitación a OSC en licitaciones y las fórmulas de testigos sociales. Existen premios municipales en los cuales se ha distinguido, cada vez más, a experiencias de transparencia y vigilancia ciudadana.

Además de la innovación institucional al interior de los gobiernos, se está fomentando el asociativismo: los fondos de coinversión social de Indesol han abierto convocatorias para que OSC desarrollen mecanismos de CS y así vigilen programas y obras públicas.

4. Interés estatal y municipal

Un cuarto avance es que la temática de la transparencia y la vigilancia también ha pasado a ser de interés estatal y municipal en un contexto de mayor descentralización y desconcentración de recursos.

En todos los estados de la República existen oficinas en las contralorías que se encargan de promover y capacitar a ciudadanos en esquemas de CS. Cada año hay más reglamentos de participación ciudadana o de transparencia que incluyen mecanismos de vigilancia y control.

Limitaciones

Sin embargo, estos importantes avances enfrentan serias limitaciones que atentan contra la efectividad de estos mecanismos para vigilar efectivamente al gobierno. Dichas limitaciones pueden agruparse en cuatro puntos:

1. Acceso a la información

La transparencia ha generado algunas prácticas perversas, que se traducen en un miedo de ciertas instituciones a entregar información, por ejemplo: las actas de los consejos técnicos regionales de Oportunidades pasaron a ser “confidenciales”.

Otra limitación es el acceso a información clave, tal como la de los fideicomisos de obras importantes, lo cual limita la capacidad de los ciudadanos a saber y conocer el uso de los recursos públicos.

La información clave de difícil acceso (y que permitiría ejercer control) incluye la ejecución de recursos implementada por gobiernos estatales o municipales, tanto con recursos propios como con recursos federales.

2. Problemas de escala

Existen problemas serios de escala: se puede controlar lo pequeño pero no lo grande. Por ejemplo, el Estado de México cuenta miles de comités ciudadanos de control y vigilancia, pero tiene al mismo tiempo a un ex gobernador (Arturo Montiel) acusado de corrupción.

En este sentido, muchas prácticas están limitadas a los “clientes” del programa o de la obra, como por ejemplo, las obras públicas financiadas por el ramo 033 o los desayunos de Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

Finalmente, si bien algunas acciones fomentan el asociativismo, esto se limita a la construcción de obras o servicios, pues no tienen capacidad real para crear organismos intermedios que trasciendan dichas actividades, agregando organismos de representación regionales más amplios.

3. Pocos dientes

Una tercera limitación tiene que ver con cuestiones de impacto: sólo se ha podido activar mecanismos “horizontales” de rendición de cuentas, sin modificaciones internas. Además, las contralorías estatales y municipales tienen muy poca capacidad para investigar y sancionar presuntas irregularidades.

Con muy pocas excepciones (como los contralores ciudadanos del Gobierno del Distrito Federal) la única acción de control existente consiste en presentar una queja o denuncia ante la instancia correspondiente.

4. Ciudadanía débil

Pero quizá la limitación más difícil de superar sea el tipo de ciudadanía que hemos construido, la cual hace que la implementación de estos diseños sea muchas veces contraproducente.

En concreto, estamos hablando de acciones atomizadas y de fácil cooptación corporativa y clientelar; así como de dificultades para participar: disponibilidad de tiempo, desconocimiento y falta de motivación; todo lo cual parece ser poco atractivo para las OSC temáticas.

Perspectivas

A continuación se presenta una serie de caminos para superar algunas de las limitaciones y fortalecer las ventajas de los mecanismos de CS:

1. Mejorar el acceso a la información estatal y municipal
 - Armonizar las leyes estatales y la federal de transparencia y acceso a la información.
 - Establecer incentivos a los municipios más transparentes: por ejemplo, asignándoles más obras por el ramo 033.
 - Normar el acceso a la información de fideicomisos y otras figuras ‘opacas’.
2. Fomentar el asociativismo
 - Hay que integrar organizaciones intermedias (redes, colectivos regionales y estatales) para vigilar y controlar obras y servicios.
3. Fortalecer vínculos con las contralorías
 - Debe incluir oficinas de seguimiento de quejas y no sólo instancias de recepción o de capacitación.
 - Darle prioridad a quejas y denuncias recibidas por comités y asociaciones.
4. Capacitación e incentivos a ciudadanos para la vigilancia y el control
 - Se requiere capacitación sobre aspectos técnicos para impulsar acciones de vigilancia.
 - Hay que mejorar el conocimiento de las formas en que opera el gobierno y las instancias de control.
 - También hay que mejorar los vínculos con medios de comunicación locales y estatales para así difundir los resultados de las acciones de CS.

Conclusiones y recomendaciones

1. El potencial de la CS para ejercer el derecho a la información es alto: después de 15 años, es una instancia más o menos conocida y ha adquirido cierta cobertura legal. La innovación institucional es un indicador de la importancia y de la potencialidad de estos mecanismos.
2. Pero las limitaciones son importantes también: existe un sector gubernamental reacio a entregar información, desigualdad en la capacidad de las leyes estatales y reglamentos municipales, poca capacidad para activar los mecanismos formales de control y atomización e individualización ciudadana.
3. Las recomendaciones que proponemos se orientan a cambios legales necesarios, así como a la implementación de un sistema de incentivos, pero, sobre todo, a mejorar la efectividad de estos mecanismos, mostrando resultados.
4. De no mejorar la efectividad y la capacidad de mostrar resultados, se corre el riesgo de que las acciones de CS terminen siendo *participación decorativa*, no efectiva; que, en vez de inhibir y castigar actos irregulares, termine siendo sólo un acto inaugural, una fotografía con la autoridad y no un efectivo contrapeso al poder gubernamental.