Convergencia (México) #39 Sept/Dic 2005

Los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia del Estado de México[1]

María Soledad Gaytán Olmedo

Universidad Autónoma del Estado de México

Resumen: La insuficiencia de los mecanismos tradicionales de rendición de cuentas ha dado lugar a que se desarrollen diversos esquemas para asegurar que la sociedad intervenga de forma eficiente y directa en el control de las actividades del gobierno: Comités de Vigilancia en Bolivia, Veedurías Ciudadanas en Colombia o Contraloría Social en México, entre otros. El éxito de esos programas usualmente se refiere al número de órganos creados. Sin embargo, el presente documento tiene como objetivo establecer, desde una perspectiva cualitativa, las características principales del modelo de contraloría social aplicado en el Estado de México. Los puntos centrales del análisis son: quiénes participan, cómo lo hacen, qué medios se utilizan para el ejercicio del control social y dónde se aplica.

Palabras clave: rendición de cuentas, transparencia, buen gobierno, modelos de contraloría social.

Abstract: *As a result of the weakness of traditional accountability models, different countries have been development new schemas to ensure the efficient and direct intervention of society on government control: Comités de Vigilancia in Bolivia; Veedurias Ciudadanas in Colombia or Contraloria Social in Mexico, etcetera. The success of these programs usually refers to the number of social control committees set up. Nonetheless, the aim of this paper is to show, from a qualitative approach, the main characteristics of social control model implemented in the State of Mexico. The focal point is to understand who the actors are, how and where take place, as well as which tools are used on social control.*

Key words: *accountability, transparency, good governance, accountability schemas.*

Introducción

En México, al igual que otros países latinoamericanos, el reto de la gobernanza democrática es hacer la gestión pública más efectiva en términos de los resultados de las políticas y más responsable en relación con los ciudadanos. De acuerdo con la definición precisa de Adam Przeworski (1998: 36), el desafío actual consiste en encontrar:

[1] Una versión inicial del documento fue presentada en el XXV Congreso Internacional de la Asociación Latinoamérica de Sociología, realizado del 22 al 26 de agosto de 2005, en Porto Alegre, Brasil.

Un espacio virtuoso entre el incremento de los poderes del Estado y el incremento del control sobre el Estado, para permitir al gobierno que gobierne y a los gobernados que controlen al gobierno.

El control del gobierno por los gobernados se relaciona de manera directa con la discusión sobre la rendición de cuentas a la sociedad —*accountability*—. En esa lógica, se han desarrollado diversos modelos para asegurar una mayor participación de la ciudadanía en los asuntos de gobierno: Comités de Vigilancia en Bolivia, las Veedurías Ciudadanas en Colombia o la Contraloría Social en México, entre otros.

El éxito de estos programas usualmente se refiere únicamente al número de órganos de control creados, pero los documentos de evaluación, donde existen, tienden a dar cuenta de otra realidad: llaman la atención sobre el mediocre funcionamiento de este tipo de control social (Cunill, 2000).

La escasez de estudios cualitativos que examinen el impacto y logros alcanzados por el programa de contraloría social aplicado en México hicieron necesario aproximarnos al tema en un nivel exploratorio, pero buscando perfilar las virtudes del programa, así como los posibles vicios, inconsistencias y fallas.

Desde esa perspectiva, el propósito básico del documento es presentar los principales resultados y hallazgos del proyecto de investigación "Alcances y limitaciones de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCIVIS) en el Estado de México", el cual se realizó con el apoyo financiero del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), otorgado a través del Programa de Coinversión Social 2004 en su vertiente de investigación[2] y con la colaboración de

[2] La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), a través del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), de acuerdo con las prioridades del Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, emite anualmente las convocatorias correspondientes al Programa de Coinversión Social. Los recursos proporcionados con este programa complementan los recursos financieros, materiales y humanos que las propias Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) aportan, de ahí la idea de coinversión y el sentido de corresponsabilidad. Entre las vertientes del programa se encuentra la Convocatoria de Investigación, la cual está dirigida a las instituciones académicas de educación superior o de investigación y a las OSC, para presentar proyectos que tengan

la organización de la sociedad civil Tendiendo Puentes A. C. y la Universidad Autónoma del Estado de México.

La exposición está organizada en tres apartados. El primero tiene el objetivo de contextualizar las diferentes iniciativas en materia de control social; ofrece de manera breve pero puntual un acercamiento teórico al tema del control del gobierno por los gobernados. Las características generales del modelo de contraloría social aplicado en México, y en particular en el Estado de México, son materia del segundo apartado. En el tercero, además de establecer la metodología seguida en la investigación, se detallan los resultados y hallazgos más importantes. Finalmente, se expone un apartado de conclusiones.

El buen gobierno y la rendición de cuentas

No existe consenso sobre el significado y contenido preciso del término anglosajón *accountability*, que se ha traducido al castellano como "responsabilización", "responsabilidad" y "rendición de cuentas", y el cual frecuentemente se asocia a términos como "transparencia", "control", "fiscalización", "eficiencia", "eficacia", "buen gobierno", "democracia", o también aparece asociado a sus opuestos: "opacidad", "arbitrariedad", "descontrol", "corrupción", "captura burocrática", entre otros (Oszlak, 2003: 3; Cunill, 2003; Spoerer, 2002; Ochoa y Montes de Oca, 2004).

Las múltiples "opciones" en la traducción se pueden entender, inicialmente, si nos referimos al diccionario Websters donde se define la *accountability* como: "*Responsibility to someone or for some activity*". Abunda indicando que: "*In politics, and particularly in representative democracies, accountability (sometimes known as transparency) is an important factor in securing good governance. It constrains the extent to which elected representatives and other office-holders can willfully deviate from their theoretical responsibilities, thus reducing corruption*".

Desde una perspectiva más sociológica que política, Spoerer (2002: 18-19) distingue dos niveles o alcances en el proceso de generación de

como objetivo general impulsar la promoción, ejecución y difusión de investigaciones que generen instrumentos, propuestas y recomendaciones para fortalecer las acciones públicas de los programas de desarrollo social.

espacios/medios de *accountability*, que llevados a una esquemática propia de los procesos de intervención social podrían ser asimilados a "fases o niveles de intervención" de un determinado programa o proyecto. Así distingue entre: *a)* procesos de generación de "condiciones profundas" de *accountability*, como son la generación de habilidades y competencias cívicas (*v. g.*, destrezas para adquirir y procesar información) o lo que se conoce como *empowerment*, y *b)* procesos de creación de "condiciones procedimentales" como la implementación de cualquier normativa que regula o formaliza el ejercicio del control ciudadano.

Desde este punto de vista, el control ciudadano sobre el gobierno como práctica cotidiana y permanente implica no sólo "adecuaciones" legales y normativas sustantivas, sino también generar y desarrollar un sustrato sociocultural que haga posible la conservación y el despliegue de un sentido participativo que no es otro que el de la democracia.

Asimismo, para efectos de esta exposición, el control social es definido como el derecho y deber que tiene todo ciudadano considerado individual o colectivamente para prevenir, racionalizar, proponer, acompañar, sancionar, vigilar y controlar la gestión pública, sus resultados y la prestación de los servicios públicos suministrados por el Estado y los particulares garantizando la gestión al servicio de la comunidad. Este derecho define el papel de la participación social en los asuntos públicos, consagrándolo como principio y deber en ejercicio por parte de los ciudadanos y como obligación por parte del Estado en garantizarlo.

De esta manera, el control social surge como posibilidad para recuperar lo público por parte de los ciudadanos y como una forma de autorregulación social, por lo tanto: *a)* conlleva comportamiento ético por parte de los servidores públicos; *b)* constituye una nueva forma de interlocución entre Estado y sociedad; *c)* es una respuesta ante los niveles de corrupción en la administración pública, y *d)* propicia oportunidad en la gestión.

El ejercicio del control social produce comportamientos colectivos que promueven: *a)* representación real de las comunidades destinatarias de la gestión; *b)* desarrollo de capacidades de seguimiento a la administración y ejecución cabal de la gestión; *c)* apropiación de argumentos y razones objetivas y analizables que apoyen las afirmaciones y decisiones tomadas, y *c)* conocimiento,

acompañamiento y vigilancia de la comunidad a la manera en que la administración pública suministra bienes y servicios, así como el uso y consumo de ellos por la ciudadanía.

Con el fin de trazar las fronteras de una nueva conceptualización del control social, Nuria Cunill (2000) propone una primera aproximación a las respuestas de cuatro preguntas básicas: ¿Quién ejerce el control social? ¿Cómo se ejerce el control social? ¿Con qué instrumentos o herramientas? ¿Dónde se aplica el control social? [Véase Tabla 1]

Tabla 1

Una primera aproximación a las respuestas

Quiénes	Cualquier actor, sea individual o colectivo, que actúe en función de intereses públicos o susceptibles de ser defendidos como tales.
Cómo	Monitoreo y reacción sobre acciones y decisiones, tanto: • Pasadas: resultados. • Futuras: formación de decisiones y políticas. • En cualquier circunstancia, en condiciones de *autonomía*.
Con qué	Recursos efectivos para forzar la observancia de los deberes administrativos, sean estos: • Directos: poder de veto, elecciones, deliberación pública, etcétera. • Indirectos: acciones consagradas jurídicamente y recursos administrativos susceptibles de ser activados por una institucionalidad contralora y judicial. • Transparencia de la Gestión Pública.
Dónde	Desplegado sobre: • Núcleo estratégico de la Administración Pública. • Servicios públicos.

Fuente: Cunill, Grau Nuria (2000), "Responsabilización por el control social", en Consejo Científico del CLAD (coord.), *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Buenos Aires: CLAD, BID, EUDEBA (p. 283). Actualizado por Nelson De Freitas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2003).

Los hallazgos de las investigaciones empíricas realizadas por el grupo del Centro Latinoamérica de Administración para el Desarrollo (CLAD) identifican tres tipos de modelos de control social, que se distinguen por el grado de formalización alcanzado. La caracterización de cada uno de los modelos se efectúa a partir de la respuesta de las preguntas anteriores, es decir, sobre la base de quién, cómo, con qué y dónde se ejerce el control social. Las particularidades de cada modelo se trazan con base en los casos típicos identificados. Por ejemplo, los Comités de Vigilancia de Bolivia son identificados como un caso tipo

de alta formalización, la Contraloría Social de México es un caso tipo de formalización media y las Veedurías Ciudadanas de Colombia son el caso típico de baja formalización [Véase Tabla 2].

Tabla 2

Modelos de institucionalización orgánica de control social

	MODELO 1 ALTA FORMALIZACIÓN	MODELO 2 FORMALIZACIÓN MEDIA	MODELO 3 BAJA FORMALIZACIÓN
Caso típico	**Comités de Vigilancia, Bolivia**	**Contraloría Social, México**	**Veedurías Ciudadanas, Colombia**
Quién	• Órganos cerrados: conformados por representantes de ciertos actores colectivos (organizaciones sociales territoriales), electos por ellos en los municipios. • Carácter permanente. • Legitimidad externa atribuida por el Estado (personería jurídica). • Duración limitada, con posibilidades de reelección.	• Órganos semicerrados: conformados por actores individuales (ciudadanos comunes), electos del seno de comités asociados a la ejecución de obras, o directamente electos por las comunidades beneficiarias de obras o programas. • Carácter transitorio. • Legitimidad interna (sin personalidad jurídica). • Duración ilimitada (en el Estado de México).	• Órganos abiertos: conformados por actores individuales (ciudadanos comunes) y/o por actores colectivos de cualquier naturaleza (organizaciones sociales territoriales o funcionales), electos por la comunidad en cualquier ámbito. • Carácter transitorio. • Legitimidad interna (sin personalidad jurídica). • Duración limitada.
Cómo	• Atribuciones formalizadas, especificadas por ley. • Rol dual: se incluyen funciones de articulación de la demanda social con el gobierno municipal, además del ejercicio del control social (ex post) en representación de la comunidad.	• Ausencia de especificación taxativa de atribuciones. Sin embargo, se conciben como delegados del órgano de control interno de la administración pública. • Rol único: control (ex post) de la Administración. Eventualmente incluye también control sobre la sociedad.	• Ausencia de especificación formal de atribuciones. • Rol único: control (ex post) sobre la administración.
Con qué	• Sanciones expresas e indirectas: posibilidad de aplicación de una sanción colectiva consistente en la suspensión de los recursos procedentes de la participación popular de los gobiernos municipales (ejecutada por el Senado Nacional).	• Sanciones no expresas e indirectas: las dispuestas por el órgano de control interno de la administración pública. Generalmente, posibilidad de utilizar el recurso de petición.	• Sanciones no expresas e indirectas: disposición de instrumentos jurídicos ("acciones de cumplimiento", entre otras). Por tanto, sanciones ejecutadas, en última instancia, por el sistema judicial.
Dónde	• Ámbito circunscrito: gobiernos municipales (Alcalde y/o Concejales) y servicios públicos municipales.	• Ámbito circunscrito: programas sociales.	• Ámbito amplio: en principio, cualquier actividad donde total o mayoritariamente se emplean recursos públicos; en la práctica: ejecución de proyectos.

Fuente: Cunill (2000: 292).

El modelo de contraloría social aplicado en México, desde la perspectiva de Cunill (2003: 28), es caracterizado como un modelo de formalización media, en donde la ausencia de respaldo jurídico y, por ende, de atribuciones expresas, se contrapone a una suerte de delegación a la sociedad, también a través de órganos expresos, de funciones de parte de instancias estatales de control.

No obstante, es importante indicar que el marco jurídico y normativo que da sustento a la contraloría social esta representado por:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 6º y 8º).
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Convenio de Desarrollo Social.
- Acuerdo de Coordinación para el Fortalecimiento del Sistema de Control y Evaluación de la Gestión Pública.
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.
- Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, en su Línea Estratégica 4.1.6.
- Ley General de Desarrollo Social.
- Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil.
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.
- Reglas de operación de programas federales

El programa de contraloría social

El antecedente inmediato del Programa de Contraloría Social usualmente se ubica en los Comités de Solidaridad constituidos en el marco del Programa Nacional Solidaridad[3] (PRONASOL), ideado e

[3] Consultar a Barajas (1997) para una revisión detallada de la evolución de la estructura organizativa promovida a partir del PRONASOL.

implementado durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).

No obstante, es importante señalar que el establecimiento de la Contraloría Social se dio a conocer el 28 de noviembre de 1990, iniciando labores en febrero de 1991. Los Comités de Solidaridad congregaban a los beneficiarios de una obra específica y entre ellos elegían al presidente del comité, un tesorero, un vocal de Control y Vigilancia, así como los vocales que hicieran falta para trabajos específicos. Las acciones de control y vigilancia eran coordinadas por la entonces Secretaría de la Contraloría General de Federación (SECOGEF), para supervisar a nivel nacional la aplicación de los recursos del PRONASOL y con el fin de que las propias comunidades y organizaciones sociales vigilaran la correcta aplicación de los recursos de Solidaridad. En el esquema operativo original, las responsabilidades recaían básicamente sobre la contraloría federal y los órganos estatales de control, teniendo el municipio una participación limitada (Barajas, 1997).

En el actual Sistema Integral de Contraloría Social, coordinado por la Secretaría de la Función Pública (SFP, antes SECOGEF), los gobiernos municipales tienen una mayor participación, sobre todo a raíz de la creación del Ramo 33,[4] a través del cual reciben recursos públicos mediante el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAFMDF). Las reglas de operación de ambos fondos incluyen la obligación de que estados y municipios informen a la población sobre la manera en que utilizan los recursos, así como que incorporen a la ciudadanía desde la planeación hasta la evaluación de los fondos.

En la mayoría de las entidades federativas de la República se publicitan las facultades que en materia de Contraloría Social tienen algunas unidades administrativas adscritas a los poderes ejecutivos correspondientes, pero no se detectó que algún estado publique los

[4] En 1997 el Ramo 33 sustituye al Ramo 26, integrándose con siete fondos. Entre las diferencias importantes resalta que los recursos son aplicados bajo las normas estatales y municipales, aunque con criterios federales.

avances y el impacto de estas acciones. Tampoco fue detectada la publicación de los Programas Estatales de Contraloría Social.

La contraloría social en el Estado de México

Teniendo como referencia la experiencia de los comités de solidaridad en 1995 el gobierno estatal impulsa el Programa de Contraloría Social, materializado a través de la integración de Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVIS). Hasta 1997 la constitución de los COCICOVIS se enfocaba únicamente al control y vigilancia de las obras y acciones ejecutadas con recursos provenientes del Programa de Inversión Estatal (PIE) y del entonces existente Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM). En 1998, año en que desaparece el CODEM y hasta la fecha se constituyen COCICOVIS para el control y vigilancia de las obras y acciones tanto estatales como municipales.

Con el fin de fortalecer y regular el esquema de contraloría social, el 15 de febrero de 1999 se adiciona al Título IV de Ley Orgánica Municipal del Estado de México (LOM) el Capítulo IV Bis "De los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia", artículos 113A al 113H.

Además, en el año 2000, mediante acuerdo del Ejecutivo Estatal, se amplió el esquema de contraloría social a los trámites y servicios públicos estatales. En esta vertiente, actualmente están operando siete esquemas de contraloría social: *1)* Programa de Asistencia Social Alimentaria a Menores Escolares (PRAAME), *2)* Programa de Educación, Salud y Alimentación (OPORTUNIDADES), *3)* Programa de Asistencia Social Alimentaria a Familias (PASAF), *4)* Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México (CRESEM), *5)* Instituto Mexiquense de la Mujer (IMEM), *6)* Consejo Estatal para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas del Estado de México (CEDIPIEM), y *7)* Programa de Becas para la Capacitación y el Adiestramiento del Trabajo (PROBECAT).

Derivado del marco legal y normativo en el cual operan los COCICOVIS, éstos son ubicados como órganos auxiliares del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública. Un requisito fundamental para ser integrante de los comités es ser beneficiario de las obras, acciones, trámites o servicios públicos estatales o municipales. Al ingresar como miembros de un comité, los ciudadanos asumen el carácter de contralores sociales, la función que desempeñan es de carácter honorífico, y para la realización de sus tareas reciben

capacitación por los promotores de contraloría social dependientes de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México (SECOGEM), con el auxilio de un representante del ayuntamiento y/o dependencia con la que se tenga convenido un esquema de participación ciudadana.

Las virtudes del programa se han decantado incluso hacia la lucha partidista, pues ha sido fuente de selección de liderazgos naturales. En el proceso electoral de 1996, para la renovación de ayuntamientos fueron postuladas por diversos partidos políticos 244 personas que ya habían participado como contralores sociales, muchos de los cuales fueron electos para diversos cargos en los cabildos; destacando de entre ellos cuatro contralores sociales que salieron electos como presidentes municipales.

Operación y funcionamiento de los COCICOVIS

Debido a la amplitud del universo de estudio,[5] la investigación se dirigió a examinar el funcionamiento de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVIS) en cinco municipios del Estado de México: Tlalnepantla (PAN), Nezahualcóyotl (PRD), Ixtlahuaca (Convergencia Partido Político), Ecatepec y Almoloya de Juárez (PRI). La selección de los municipios de Tlalnepantla, Nezahualcóyotl y Ecatepec obedeció al interés por conocer y, en este sentido, poder contrastar cómo opera la contraloría social en los municipios más poblados de la entidad, los cuales, además, brindaron la oportunidad de estudiar cómo operan los COCICOVIS en gobiernos administrados por los partidos políticos de mayor importancia en el concierto nacional: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Los municipios de Ixtlahuaca y Almoloya de Juárez, por otra parte, fueron elegidos con el propósito de examinar el funcionamiento de la

[5] La información disponible al momento de integrar el proyecto de investigación indicaba que de 1995 a 2002 se habían integrado tan sólo en el Estado de México 55,763 comités, de los cuales 39,363 corresponden a obra pública y 16,400 a servicios públicos. Considerando que en promedio cada comité está integrado por tres beneficiarios, ello significa que 174,050 ciudadanos han participado como contralores sociales.

contraloría social en municipios con microrregión.[6] Asimismo, por el carácter exploratorio de la investigación, sólo se consideraron los COCICOVIS creados para el control y vigilancia de obras ejecutadas durante el ejercicio fiscal de 2004.

Cuadro 1

Recursos del Ramo 33

Municipio	Población (2000)	FISM (pesos)	FAFMDF (pesos)	Total (pesos)	%
Almoloya de Juárez	110,591	59,384,861.00	28,680,583.00	88,065,444.00	1.7
Ixtlahuaca	115,165	48,826,943.00	29,866,800.00	78,693,743.00	1.5
Tlalnepantla	721,415	39,281,614.00	187,091,198.00	226,372,812.00	4.4
Nezahualcóyotl	1,225,972	61,209,274.00	317,942,614.00	379,151,888.00	7.4
Ecatepec	1,622,697	98,168,625.00	420,828,963.00	518,997,588.00	10.2
Subtotal	**3,795,840**	**306,871,317.00**	**984,410,158.00**	**1,291,281,475.00**	**25.3**
Total estatal	13,096,686	1,702,659,115.41	3,396,484,239.00	5,099,143,354.41	100.0

Fuente: Gobierno del Estado de México (GEM, 2004: 5-9).

Es pertinente indicar que en ese ejercicio, los cinco municipios recibieron en conjunto recursos públicos del Ramo 33 por un total de 1,291 millones 281 mil 475 pesos, que representan 25.3% del total asignado al Estado de México [Véase Cuadro 1]. Cabe señalar que los recursos del FISM se distribuyen en función de las condiciones de pobreza, mientras que los recursos del FAFMDF son asignados por el tamaño de población.

[6] Como parte de la estrategia de combate a la pobreza se han conformado microrregiones, que son espacios geográficos integrados por municipios de muy alto o alto grado de marginación, y/o los predominantemente indígenas de marginación relativa. Muchas de estas microrregiones se constituyen por más de un municipio con identidad étnica, cultural y neoeconómica, definidas y consensuadas con las autoridades estatales. La estrategia de microrregiones actualmente comprende 1,338 municipios del país, que representan una población de 19.9 millones de habitantes, donde se han definido 263 microrregiones e identificado 2,966 localidades con potencial para consolidarse como Centros Estratégicos Comunitarios (CEC), a través de acciones Bandera Blanca (provisión de infraestructura y servicios básicos dirigidos al desarrollo e impulso de proyectos productivos-económicos) en localidades rurales que, por su potencial productivo, pueden convertirse en proveedores de servicios básicos a la población de las localidades cercanas en situación de dispersión.

La metodología de la investigación se dividió en tres fases con los siguientes resultados en cada una de ellas, a partir de los cuales se perfilan las conclusiones de la investigación.

Fase I. Identificación del universo de estudio

El padrón de obras del ejercicio fiscal 2004 en el que se constituyeron COCICOVI fue solicitado a la Secretaría de la Controlaría del Gobierno del Estado de México (SCGEM), además de la información relativa a la existencia de reportes de queja o denuncia de posibles irregularidades, así como los datos relativos a fecha de constitución del COCICOVI, nombre y dirección de sus integrantes. De forma simultánea, se requirió la información referida a los gobiernos municipales.

Sin embargo, el gobierno estatal únicamente dio acceso a información global sobre el número de Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia constituidos en los municipios de referencia [Véase Cuadro 2]. Mientras que los gobiernos municipales, sólo hasta enero de 2005, dieron acceso parcial a la información. Con base en la información proporcionada se tiene que en los cinco municipios se constituyeron 1,452 COCICOVIS, en los que participaron 4,544 ciudadanos beneficiarios de obras como contralores sociales.

Cuadro 2

COCICOVI constituidos en el ejercicio fiscal 2004

Municipio	COCICOVI Constituidos 2004	Núm. de integrantes	Núm. de Integrantes según Art. 113 B (LOM)
Tlalnepantla	150	452	450
Nezahualcóyotl	95	286	285
Ecatepec	550	1,755	1,650
Ixtlahuaca	209	627	627
Almoloya de Juárez	448	1,424	1,344
Total	1,452	4,544	4,469

Fuente: Secretaría de la Contraloría, Subdirección de Participación Ciudadana, Gobierno del Estado de México, noviembre de 2004.

Al respecto, cabe indicar que el artículo 113B de la LOM establece que los COCICOVI deberán estar conformados por tres vecinos de la localidad donde se realice la obra. De lo anterior, se puede concluir que el municipio de Ixtlahuaca es el único que atiende de manera precisa los preceptos legales. No obstante, la disposición de los municipios de

Ecatepec, Almoloya de Juárez, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl —aunque estos dos últimos en menor grado—, para involucrar un mayor número de ciudadanos en las acciones de contraloría social, en nuestra opinión, es un factor positivo que muestra el interés de los ciudadanos en participar en acciones de control y vigilancia, así como la decisión y capacidad de los gobiernos municipales para incentivar y facilitar dicha participación.

A pesar de lo anterior, es menester subrayar que en los gobiernos municipales no mostraron la misma decisión y capacidad, para facilitar el acceso a la información requerida para el desarrollo de la investigación y, en este sentido, para permitir examinar cuál es el desempeño de la contraloría social.

De esta manera, como acertadamente indica Cunill (2000: 293), si el único referente fuese la cantidad órganos de control social establecidos, la conclusión lógica sería que su institucionalización ha sido extremadamente eficaz. La tendencia a reportar los logros de la contraloría social solamente en términos del número de órganos de control constituidos no es exclusiva de México y en particular del Estado de México; en Bolivia, por ejemplo, para el año de 1997 se reportaba la conformación de 311 Comités de Vigilancia en los 311 municipios; en Colombia para fines de 1997, supuestamente el sector salud tenía organizados en todo el país 1,277 comités de veeduría ciudadana, en los cuales participaban 8,813 veedores ciudadanos (Cunill, 2000).

Otro aspecto destacable en esta fase fue el escaso impacto de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública tanto federal como estatal, así como la falta de coordinación entre la contraloría estatal y la contraloría de los gobiernos municipales. Como he indicado, la contraloría estatal sólo comunicó los números globales de COCICOVI constituidos en los municipios de referencia, indicando que no tenía información sobre los órganos conformados por los municipios para vigilar obras financiadas con recursos propios. De igual forma, los gobiernos municipales se mostraron muy renuentes a dar acceso a la información requerida. Además, la SCGEM —incluso con base en la Ley de Transparencia y Acceso a la información— negó el acceso a los datos sobre nombre, domicilio y teléfono de los miembros de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia, lo que llama la atención sobre el supuesto carácter público que, a nuestro

juicio, tiene el Programa de Contraloría Social y, en este sentido, a la representación social que tienen los contralores sociales.

Fase II. Delimitación de la muestra

Debido a las restricciones enfrentadas para acceder a la información, se optó por hacer recorridos en los municipios de referencia con el fin de identificar obras en proceso y donde se hubiera constituido un COCICOVI, y reconocer a los ciudadanos que estuvieran participando en la contraloría social de la obra.

Fase III. Investigación de campo

Tuvo como propósito examinar *in situ* la opinión de los integrantes de los COCICOVIS respecto a los siguientes temas:

a) Oportunidad en la integración del COCICOVI para ejercer las acciones de contraloría social.

b) Mecanismo de elección de los integrantes del COCICOVI, así como los elementos que influyeron para la elección: prestigio, nivel educativo, liderazgo.

c) Capacitación de los integrantes del COCICOVI. Incluye la opinión sobre la información recibida respecto a sus funciones y atribuciones, en particular, procedimientos para presentar quejas o denuncias, así como la información y capacitación recibida para ejercer un adecuado control social sobre la ejecución de la obra, acción o servicio: monto de recursos asignados, origen de los recursos, proyecto de la obra, alcance de la acción o servicio, indicadores de calidad.

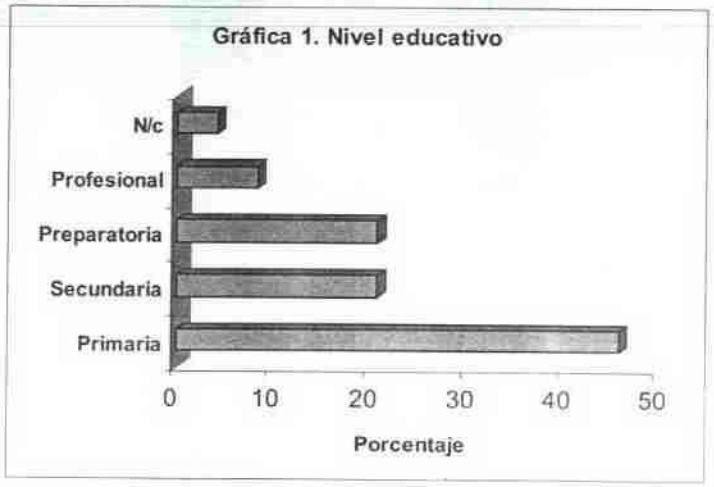
d) Esquema de operación del COCICOVI. Aquí interesó conocer los mecanismos y medios a través de los cuales los integrantes de los comités mantienen informados a otros beneficiarios sobre los avances en la ejecución de la obra, acción o servicio, así como los que establecen con la agencia gubernamental responsable de la ejecución.

Para cumplir con tales propósitos se aplicaron dos cuestionarios. El primero, dirigido a ciudadanos que formaban parte de un COCICOVI de obra pública (50 cuestionarios); el segundo se orientó a recabar la opinión de los beneficiarios de obra pública (30 cuestionarios). El procesamiento de los datos relativos a los integrantes de los COCICOVI arroja las siguientes:

a) Composición demográfica

Destaca la participación de mujeres (69.6%) en las actividades de contraloría social. La población joven (de 20 a 29 años) tiene una intervención muy marginal (4.2%), los adultos (de 30 a 59 años) muestran un mayor grado de participación en el programa (65.9%); mientras que la intervención de los adultos mayores (de 60 a 69 años) significó 20.8%.

En cuanto al perfil educativo de los contralores sociales, destaca el hecho de que 45.8% solamente contaba con educación primaria, mientras que 20.8% tenía educación secundaria y preparatoria, respectivamente, y únicamente 8.3% poseía educación profesional [Véase Gráfica 1].



b) Conocimiento del Programa de Contraloría Social

Como primer punto es menester destacar que 34.8% de los entrevistados manifestó no conocer el Programa de Contraloría Social; este hecho resalta si se considera que los entrevistados tenían el carácter de contralores sociales.

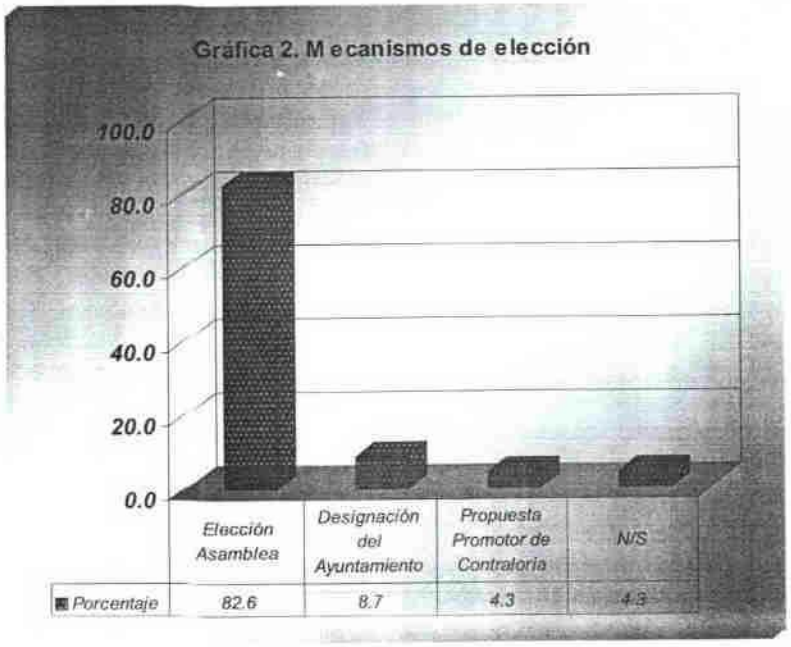
Asimismo, se debe subrayar que 40.9% manifestó no conocer el cargo que desempeñaba dentro del COCICOVI. Es importante recordar que la normatividad vigente establece que los COCICOVIS se integran por tres ciudadanos beneficiarios de las obras y que al interior del

comité ocupan los cargos de Contralor A, B y C, aunque no estipula funciones o atribuciones distintas a cada uno de ellos.

Cabe señalar que 91.3% participaba por primera vez como contralor social; el 8.7% que indicó tener experiencia como integrante de un COCICOVI, lo hizo participando en el control y vigilancia de obras como construcción de guarniciones y banquetas, así como reencarpetado de calles.

c) Mecanismos de elección de los contralores sociales

Una amplia proporción (82.6%) de los contralores sociales fueron elegidos por la asamblea de beneficiaros. Sin embargo, es posible identificar la persistencia de prácticas clientelares o cuando menos de direccionamiento de la participación social dado que 8.7% indicó haber sido designando por el ayuntamiento, mientras que 4.3% dijo haber sido propuesto por el promotor de contraloría social [Véase Gráfica 2].



Respecto a los factores que determinaron la elección de los integrantes de los COCICOVIS, 51.4% declaró que su elección responde a la confianza que tienen en él los miembros de su comunidad, 42.9% expresó que atribuye su nombramiento al hecho de que siempre participa en las asambleas, y 4.8% arguyó no conocer las causas de su nombramiento.

d) Herramientas para el control social

La eficacia del control social y, en este sentido, de los COCICOVIS depende básicamente de la capacitación de los ciudadanos, tanto en términos del contenido técnico de las obras que vigilan como del conocimiento de las funciones y atribuciones que tienen, así como de las herramientas de que disponen para ejercer el control social.

A pesar de que 73.9% expresó haber sido informado sobre los objetivos del Programa de Contraloría, es evidente que la capacitación tiene diferentes fallas, ya que 23.8% señaló que no le explicaron cuál es la labor del contralor social, 19% dijo no haber sido informado sobre qué es la bitácora de obra y cómo usarla, ni qué es un expediente técnico y para qué sirve, respectivamente, además 13.6% declaró que no le indicaron en qué consistía la obra ni cuáles eran las metas [Véase Tabla 3].

En cuanto a los materiales y herramientas para realizar la tarea de contraloría social, sólo 81.1% manifestó contar con el expediente técnico de la obra, pero 100% declaró haber recibido información sobre los aspectos técnicos más importantes de la obra que debería vigilar. Asimismo, sólo 87.3% considera que la información recibida es suficiente para vigilar que la obra se ejecute de acuerdo con el expediente técnico. Este resultado, bastante alentador, se puede relacionar con el carácter técnico de las obras que eran objeto del control social, las cuales en 91.7% de los casos eran repavimentaciones de calles, que, en general, no implicaban aspectos técnicos complejos.

La evidencia aportada por el análisis de los Comités de Vigilancia (CV) de Bolivia indican que el contenido técnico de las atribuciones asignadas a los órganos de control social es, en sí mismo, un inhibidor de su ejercicio. Urioste y Baldomar (1996: 34, en Cunill, 2009) arguyen que "para el cumplimiento de las competencias del Comité de Vigilancia se requiere un cierto grado de conocimientos técnicos, por ejemplo para pronunciarse sobre la elaboración o la ejecución de un

presupuesto, y resulta difícil elegir un cuerpo colegiado que naciendo desde las comunidades campesinas tenga espontáneamente estas capacidades".

De igual forma, 25% expresó no contar con reportes sobre el estado físico de la obra, 31.6% señaló carecer de sobres con porte pagado, herramienta que tiene como objeto disminuirlas posibles obstáculos para reportar irregularidades, y 19% dijo no poseer cédulas para el reporte de presuntas irregularidades [Véase Tabla 3].

Tabla 3

Conocimientos y herramientas para las tareas de control social

9. Le explicaron:	Sí	No
¿En qué consiste la obra y cuáles son las metas?	86.4	13.6
¿Cuál es su cargo en el COCICOVI?	81.0	19.0
¿Cuál es la labor de un contralor social?	76.2	23.8
¿Qué es la bitácora de la obra y cómo se usa?	81.0	19.0
¿Qué es el expediente técnico y para qué sirve?	81.0	19.0
¿Qué tipo de irregularidades debe reportar?	95.2	4.8
¿Qué es un reporte de estado físico de obra, cuándo y dónde debe presentarse?	90.5	9.5
¿Cómo y dónde debe reportar una irregularidad o queja sobre el desarrollo de la obra que vigila?	95.2	4.8
21. El COCICOVI cuenta o contó con:	**Sí**	**No**
Copia del acta constitutiva del comité ciudadano de control y vigilancia	90.5	9.5
Guía del funcionamiento del comité ciudadano de control y vigilancia	95.2	4.8
Bitácora de supervisión de obra	90.5	9.5
Cédulas de reportes de presuntas irregularidades	81.0	19.0
Reporte de estado físico de la obra	75.0	25.0
Sobres con porte pagado	68.4	31.6
Fólder de archivo	73.7	26.3

e) Operación de los COCICOVI

En primer término, se debe indicar que 81.8% de las obras estaba en proceso de ejecución. De éstas, 60.9% de los contralores sociales expresó que la obra se estaba realizando con oportunidad y calidad,

26.1% comentó que a pesar de los retrasos se podía observar calidad, 4.3% reveló que la obra estaba retrasa y sin calidad, y 8.7% declaró que la obra estaba parada.

De los integrantes de los COCICOVIS que explicaron haber concluido las tareas de contraloría social, 75% manifestó que la obra se concluyó de acuerdo con lo programado, pero 83.3% advirtió que aún no se realizaba el proceso de entrega-recepción. En las obras donde ocurrió la entrega-recepción, 66.7% aclaró no haber participado en el proceso y 100% comentó no conocer qué autoridad realizó la entrega-recepción.

La participación de la comunidad en la determinación de la obra por llevar a cabo es muy baja (33.3%), quedando esa atribución básicamente bajo la responsabilidad de las autoridades municipales o estatales (52.4%), además 14.3% de los contralores sociales expresó no conocer quién había definido la obra que se realizaría en su localidad. A pesar de lo anterior, 95.2% considera que la obra beneficia a toda la comunidad y 94.7% estima que sus vecinos están satisfechos.

Por otra parte, pese a que 77.8% manifestó conocer el monto total de recursos asignados a la ejecución de la obra, ninguno de ellos estableció el costo de la obra. De igual manera, aunque 66.7% indicó conocer el origen de los recursos, ninguno señaló el programa a través del cual se estaba financiando la obra.

Únicamente 26.3% de los contralores sociales dijo haber presentado una queja o reporte de presunta irregularidad, pero sin explicar el tipo de reporte que hicieron. De ese total, sólo 40% reveló haber informado a otros beneficiaros sobre la queja o presunta irregularidad. El medio empleado para presentar el reporte fueron los teléfonos de atención ciudadana que ponen a disposición de los ciudadanos los gobiernos municipales; sobresale el hecho de que no hubieran utilizado la "línea COCICOVI" (01-800-690-4850), que es una herramienta proporcionada por el gobierno estatal. La instancia ante quien presentaron el reporte fue la contraloría municipal, a pesar de ello solamente 25% manifestó haber obtenido solución al asunto o problema presentado. Este hecho es muy significado, pues da cuenta de la importancia y atención que otorgan las autoridades a las acciones de la contraloría social, así como a su disponibilidad para resolver de manera oportuna, eficiente y eficaz las dudas, quejas o problemas presentados por los órganos de control social.

Respecto al grado de comunicación que mantienen los integrantes de los COCICOVIS con otros beneficiarios de la obra, sólo 76.2% declaró haber informado sobre el avance de la obra. El medio más empleado (71.4%) fueron las asambleas.

Finalmente, es importante señalar que 95% manifestó su disposición a participar nuevamente como contralor social, además partir de su experiencia como contralores sociales, 41.7% dijo que, en su opinión, el Programa de Contraloría Social representa una oportunidad para que los ciudadanos vigilen que las obras se realicen con calidad, 20.8%, respectivamente, argumentó que es un oportunidad para: *a)* asegurar el uso eficiente de los recursos, y *b)* para que el gobierno funcione bien y se elimine la corrupción. Mientras, el 16.7% restante expresó que ofrece una oportunidad para que los ciudadanos sean responsables del buen funcionamiento del gobierno.

Reflexiones finales

El principio básico de la contraloría social es que los sujetos sociales directamente interesados en los resultados de una política o acción estatal (los *stakeholders*) son los únicos con suficiente interés para dedicar tiempo a los asuntos de la *accountability*. Sin embargo, cabe recordar que la OCED (1995: 51) señala que "*the recipient of a particular service is only one of many stokeholders*", puesto que los ciudadanos en tanto pagadores de impuestos también requieren ser considerados. El control social sobre la administración pública, por lo tanto, no puede circunscribirse a los públicos directamente concernidos.

El esquema de control social aplicado en México asume que los sujetos sociales con capacidad para ejercer el control social únicamente son los actores sociales individuales, en tanto ciudadanos. Esquivando a los actores colectivos como sujetos capaces de participar en el proceso de contraloría social. Esta característica impone serias restricciones para que el control social sobre la administración pública se constituya de manera efectiva en un mecanismo que asegure la vigilancia, supervisón y rendición de cuentas efectivas.

Asimismo, el modelo de control social propuesto desde el Estado, en tanto forma de participación y organización social, refleja diversas inconsistencias que van desde la conformación de capacidades (*empowerment*) reales de los ciudadanos que participan como

contralores sociales para ejercer un adecuado control y vigilancia, hasta la habilidad, voluntad y disposición de las administraciones públicas para suministrar información oportuna, confiable y válida para el ejercicio efectivo del control social.

Sin embargo, en los marcos de la democracia ideal y de la realmente existente, de la globalización y de la pobreza-exclusión es imprescindible recuperar las bases de legitimidad y de la eficacia social de la acción gubernamental, es decir, de la gobernanza (*governance*) democrática. Así, para que el control social sea efectivo se requiere:

- Garantizar el acceso a la información de manera clara, completa, oportuna y equitativa sobre la gestión por controlar en contraste con las necesidades de la comunidad.
- Garantizar la formación ciudadana que permita su vinculación en la generación de iniciativas y propuestas para planes, programas y proyectos de carácter público.
- Generar en el ciudadano procesos de análisis, discusión y toma de decisiones sobre la realidad territorial y las acciones del Estado.
- Establecer mecanismos de control sobre los representantes elegidos popularmente, los servidores públicos y sobre la gestión pública.

Todo ello con el propósito de impulsar y fomentar:

- El uso racional y honesto de recursos territoriales e institucionales y, por lo tanto, incidir en la efectividad de la gestión pública, promoción de organismos de control y de procesos de participación comunitaria directa.
- La formación de "ciudadanos" como "seres políticos" que sean capaces, con su participación, de darle legitimidad a la gobernabilidad.
- La adecuada formulación de proyectos acordes con las necesidades colectivas.
- La gestión transparente y comprensible para todos los ciudadanos.
- La prestación de servicios útiles y suficientes para todos.
- La promoción de la participación comunitaria y potenciación del servicio público con calidad.
- La gobernabilidad entendida como un ejercicio político a través del cual se deben conciliar elementos de distinto orden técnico,

administrativo, ético y político que propenden por la creación de horizontes de desarrollo.

msgo@uaemex.mx

María Soledad Gaytán Olmedo. Profesora-Investigadora, Coordinadora Académica de la Maestría en Administración y Políticas Públicas, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México.

Recepción: 18 de octubre de 2005
Aprobación: 28 de octubre de 2005

Bibliografía

Barajas, Gabriela (1997), "Comités de Solidaridad en México. Surgimiento y evolución de la estructura organizativa promovida a partir del Pronasol", en *Estudios Sociológicos*, septiembre-diciembre. Disponible en:

www.hemerodigital.unam.mx/ANUIES/colmex/estud_soc/sep-dic97/estud45/sec_6.html

Cunill, Grau Nuria (2003), "Responsabilización por el control social", en Consejo Científico del CLAD (coord.) (2000), *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Buenos Aires: CLAD, BID, EUDEBA, 346 pp. Actualizado por Nelson De Freitas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Disponible en: www.clad.org.ve/siare/innoted/control/control1.html

Cunill, Grau, Nuria (2003), *Responsabilización por el control social*, Cuaderno de Ciencias Sociales, núm. 128, FLACSO, Sede Académica Costa Rica. Disponible en: www.flacso.or.cr/Cuaderno_128.128.0.html

GEM, "Decreto número 103", en *Gaceta del Gobierno*, 15 de febrero de 1999, Toluca, México: Gobierno del Estado de México.

GEM (Gobierno del Estado de México) (2004), "Acuerdo por el que se da a conocer la fórmula, metodología, distribución y calendario de las asignación por municipio que corresponden al Fondo para la Infraestructura Social municipal, para el ejercicio fiscal del año 2004", en *Gaceta del Gobierno*, tomo CLXXVII, núm. 21, viernes 30 de enero, Toluca, México: Gobierno del Estado de México.

GEM (Gobierno del Estado de México) (2004), "Acuerdo por el que se dan a conocer las variables, fórmula, metodología, distribución y calendario de las asignación por municipio que corresponden al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, para el ejercicio fiscal del año 2004", en *Gaceta del Gobierno*, tomo CLXXVII, núm. 21, del viernes 30 de enero, Toluca, México: Gobierno del Estado de México.

Ochoa, H. Haydée y Yobert. Montes de Oca (2004), "Rendición de cuentas en la gestión pública: Reflexiones teóricas", en *Revista Venezolana de Gerencia*, núm. 27, Caracas: Universidad del Zulia, 455-472 pp.

Oszlak, Oscar (2003), *¿Responsabilización o responsabilidad?: el sujeto y el objeto de un Estado responsable*, ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-32, octubre. Disponible en: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047606.pdf

Przeworski, Adam (1998), "Democracia y Representación", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 10, Caracas. Disponible en: www.clad.org.ve

Spoerer, Sergio (2002), *Political and Judicial Accountability in Latin America* (Venturas y desventuras de los pobres ante la accountability político jurídica en América Latina), United Nations Development Programme. Disponible en: http://hdr.undp.org/docs/publications/background_papers/2002/Spoerer_2002.pdf