

**Contraloría social: ejerciendo el
derecho a la rendición de cuentas en
los programas de desarrollo social**

Vidal Llerenas Morales

Vidal Llerenas Morales

Es subsecretario de Egresos en la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, México. Es doctor por el Departamento de Política de la Universidad de York en el Reino Unido, maestro en Política y Gobierno por la Universidad de Essex y Licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Fue director de Contraloría Social en Estados y Municipios de la Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal de México.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:

E-mail: llerenasvidal@hotmail.com

La contraloría social es un esquema de rendición social de cuentas en un sentido amplio, ya que contempla acciones de transparencia, intercambio de información, evaluación y control por parte de los beneficiarios para con las políticas a las que tienen derecho.

Contraloría social: ejerciendo el derecho a la rendición de cuentas en los programas de desarrollo social *

El objetivo de este artículo es hacer un análisis de lo que es y debe ser la contraloría social como un mecanismo social para la rendición de cuentas. La reflexión pretende mostrar cómo un instrumento de este tipo es fundamental cuando lo que se quiere es asegurar que un programa de gobierno cumpla sus objetivos en el campo del desarrollo social. Para efectos de este trabajo se hará uso del concepto de contraloría social en los términos de la Ley de Desarrollo Social de México, que considera a esta figura como el mecanismo por medio del cual los beneficiarios de los programas sociales participan en la vigilancia y evaluación de las políticas a través de esquemas establecidos en los propios programas. En ese sentido, se considera que la contraloría social es un esquema de rendición social de cuentas (Peruzzotti y Smulovitz, 2002) en un sentido amplio¹, ya que contempla acciones de transparencia, intercambio de información, evaluación y control por parte de los beneficiarios para con las políticas a las que tienen derecho².

A lo largo del texto se argumentará que la participación de los beneficiarios de un programa social en procesos de rendición de cuentas es: 1) una condición para que sea posible otorgar a los implementadores de las políticas mayor autonomía en lo técnico, pero, al mismo tiempo, hacerlos responsables en lo político (es decir, para que las decisiones técnicas sean acompañadas de una justificación y de compromisos con los beneficiarios); 2) una condición necesaria para combatir las patologías de las políticas públicas, que pueden ser críticas en los programas sociales (corrupción,

Recibido: 11-08-2006. Aceptado: 15-01-2007.

(*) Versión revisada del documento presentado en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, del 7 al 10 de noviembre de 2006.

El autor agradece a Arcelia Martínez, Elisa Saldaña, Juan Manuel García y Felipe Hevia las múltiples discusiones con respecto al tema de la rendición social de cuentas. Por supuesto, las opiniones del artículo son responsabilidad exclusiva del autor y no necesariamente corresponden a la de la institución en la que labora.

La literatura ha señalado el potencial peligro de esquemas en los que se establece la obligación de desarrollar formas de participación como una condición para ejercer recursos o participar en políticas. En esos casos se corre el riesgo de que la participación se simule, o sea capturada, o se convierta en un obstáculo para la eficiente implementación de la política.

captura, clientelismo, ineficacia, ineptitud e ineficiencia); 3) una manera de lograr que los beneficiarios formen parte de la política pública y se conviertan en tomadores de decisiones, lo que aseguraría que las acciones sociales correspondan a lo que las personas en situaciones de marginación demandan y que sus intereses sean preservados (es decir, que los actores que supuestamente se quiere beneficiar sean obligatoriamente tomados en cuenta); 4) una alternativa para la formación de ciudadanía y el empoderamiento de actores sociales que normalmente se encuentran en una situación de desventaja frente a actores estatales (lo que también permitiría que dichos actores ganen capacidad de agencia en otros ámbitos de lo público); y 5) una manera de ayudar a lograr una relación de corresponsabilidad con la sociedad, que potencialmente genere sinergias entre actores estatales y no-estatales para resolver problemas públicos tan complejos y específicos como el de la pobreza en una comunidad determinada (bajo el entendido de que no siempre la políticas públicas exclusivamente estatales son suficientes para resolver problemas sociales).

Por supuesto, no cualquier mecanismo de contraloría social sirve para los propósitos mencionados. De hecho, la literatura ha señalado el potencial peligro de esquemas en los que se establece la obligación de desarrollar formas de participación como una condición para ejercer recursos o participar en políticas (Heeks, 1999). En esos casos se corre el riesgo de que la participación se simule, o sea capturada, o se convierta en un obstáculo para la eficiente implementación de la política. Eso conduce al interesante reto de plantear cuáles son los elementos necesarios para que un esquema de contraloría social funcione como un mecanismo efectivo de vigilancia y evaluación de la acción pública por parte de personas que tienen dificultades serias para hacer cumplir sus derechos frente al Estado, y que, a la vez, buena parte de sus posibilidades de desarrollo y calidad de vida dependen del apoyo que reciben de la política y de los servicios públicos sociales.

A lo largo del texto se hará referencia a tres marcos teóricos. Uno es el que ha identificado procesos sociales de rendición de cuentas en el contexto de los estudios con respecto a las cualidades de las democracias (Ackerman, 2005; Peruzzotti y Smulovitz, 2002). Se trata de mecanismos distintos o adicionales a los "pesos y contrapesos" clásicos de un sistema democrático (agencias independientes, vigilancia entre poderes, voz ciudadana en la opinión pública), que refieren a acciones específicas de actores sociales

Si bien la pertinencia de la participación social en las políticas de combate a la pobreza depende de las características de cada problema que se piensa resolver, no existe un argumento en contra de que los ciudadanos, en todos los casos, tengan abierta la puerta a participar en esquemas de rendición social de cuentas en sentido amplio.

para vigilar al gobierno, ya sea de manera institucionalizada o no. El otro es la idea de gobernanza como una concepción de lo público que trasciende lo estatal (Aguilar, 2006; Peters, 2004; Bresser y Cunill, 1998; Bresser, 2004; Cunill, 2004). En esta lógica, la acción de las agencias estatales, más que proveer o subcontratar bienes o servicios, tiene como tarea coordinar las acciones de distintos actores de la sociedad para alcanzar fines públicos. Por lo tanto, la rendición de cuentas se basa en responsabilidades compartidas entre instituciones estatales y ciudadanos. El tercer marco es el que, como alternativa a los enfoques focalizados de combate a la pobreza, promueve la participación ciudadana como condición necesaria para mejorar la calidad de los servicios sociales (Cornwall y Gaventa, 2001). En este caso, los procesos de rendición de cuentas directa a los ciudadanos son fundamentales para asegurar que los servicios se concreten en contextos en donde existen, de hecho, enormes diferencias de poder entre los actores estatales y los que utilizan los servicios.

La contraloría social no pretende agotar ni abarcar todas las formas de participación del ciudadano en políticas públicas de desarrollo social. Ni todas las políticas sociales requieren de esquemas de participación en todo el ciclo de la política, ni toda la participación debe canalizarse por medio de la contraloría social. Sin embargo, la participación social para la rendición de cuentas es: 1) un derecho que tienen los ciudadanos que son beneficiarios de programas sociales y, por lo tanto, dicha figura debe ser incluida en toda política social de un gobierno democrático; y 2) una condición para que se genere confianza entre los actores estatales y los no estatales y, por lo tanto, una condición necesaria para que se desarrollen otras formas de participación para la promoción del desarrollo social. En otras palabras, si bien la pertinencia de la participación social en las políticas de combate a la pobreza depende de las características de cada problema que se piensa resolver (habida cuenta de que la participación tiene grandes virtudes pero también puede llevar a que el Estado rehuya asumir responsabilidades), no existe un argumento en contra de que los ciudadanos, en todos los casos, tengan abierta la puerta a participar en esquemas de rendición social de cuentas en sentido amplio (Cornwall y Gaventa, 2001).

Nuestra argumentación parte de la necesidad de concebir a las personas que reciben apoyos de los programas sociales como

ciudadanos con el pleno derecho a vigilar los programas de gobierno, y de pedir y obtener respuestas por parte de las autoridades. Estos ciudadanos, en contextos de pobreza y marginación, enfrentan serias dificultades para ejercer dicho derecho, además de que los proveedores de los servicios públicos no siempre tienen los incentivos para desarrollar bien su trabajo. Por el contrario, lo que la literatura señala es que, en la provisión de servicios a los pobres, sistemáticamente se tienen problemas como que los recursos son desviados, no llegan a la población objetivo, la calidad es deficiente, existen dificultades en el acceso y se presentan serios problemas para su correcto monitoreo y fiscalización (Singh y Shah, 2004). Un ejemplo de este fenómeno se puede encontrar en los monitoreos realizados por organizaciones sociales al programa Oportunidades, de México, en el que se encuentran problemas claramente relacionados con las asimetrías de poder entre beneficiarios y proveedores, como el mal trato por parte de los médicos, que además no llevan un control adecuado de los suplementos alimenticios. Otras investigaciones (Martínez Bordon, 2004) encuentran fallas en la provisión de los servicios educativos debido a la falta de control de la comunidad sobre los profesores de escuelas secundarias.

Las dificultades en la provisión ante las asimetrías de poder y las deficiencias de los mecanismos formales de control en las comunidades en las que se ofrecen los servicios, hacen inviable concebir a los beneficiarios como clientes o, en su caso, obliga a redefinir el concepto de cliente hacia el de cliente-ciudadano. Es evidente que los ciudadanos en esas comunidades no pueden elegir entre los proveedores de los servicios que reciben y, por tanto, la elección no funciona como un mecanismo para castigar a los malos proveedores. Además es prácticamente imposible que un proveedor pueda asegurar que va a ofrecer los servicios con calidad y que los beneficiarios recurran a y obtengan resultados de los mecanismos formales de control para denunciar irregularidades. En los programas sociales participa una multitud de actores estatales de diferentes ámbitos de gobierno, los que no siempre tienen facultades legales para monitorearse entre sí. El ciudadano, en esas condiciones, tiene que conocer un complejo entramado legal para poder llevar su denuncia a la instancia adecuada y para concluir un proceso.

Historia de la contraloría social en México

En México, los esquemas de contraloría social surgen para resarcir las evidentes fallas de los sistemas formales de control y asegurar de esa manera el buen desarrollo de los programas de desarrollo social. En el marco del Programa Nacional de Solidaridad, Pronasol, se buscó que así como grupos de ciudadanos participaban en la provisión de servicios públicos, también vigilaran el adecuado uso de los recursos. La contraloría social tenía entonces como finalidad, activar mecanismos formales de control cuando los beneficiarios detectaban alguna irregularidad³. De la multitud de estudios que señalan el carácter corporativo del tipo de participación social que se dio durante Pronasol, se puede inferir que la contraloría social no pudo haber sido diferente⁴. Posteriormente, la política social del Estado mexicano fue dividida entre la que estrictamente se enfocaba a combatir la pobreza, que permaneció en el gobierno federal, y los fondos para financiar infraestructura básica, que fueron descentralizados a los municipios. Además, la operación de los servicios de salud para la población no asegurada y la educación básica y media básica fue descentralizada. A partir de ese momento la participación de los beneficiarios como actores de la política social dejó de ser una prioridad de la política social del gobierno federal. Por el contrario, prevaleció la idea de que la participación, además de dificultar el acceso a los programas de la población más pobre (y en esa lógica, con mayores dificultades para organizarse), reproducía el acuerdo corporativo del México post-revolucionario⁵.

En los últimos años, la contraloría social ha permanecido en las reglas de operación de los programas de desarrollo social y varía de acuerdo con las características de cada programa. Gobiernos estatales y municipales mantienen también la figura en algunos de sus programas públicos. La mayoría de los esquemas corresponden a mecanismos de información al beneficiario con respecto a las características del programa en el que participa, y formas de recepción y canalización de quejas. Al objetivo inicial de servir como un mecanismo auxiliar para la fiscalización del uso de los recursos se sumó el de ofrecer a los beneficiarios información útil para aprovechar mejor un programa. Eso corresponde al esfuerzo de la presente administración para transparentar el ejercicio de la función pública. El conocimiento de los beneficiarios de los programas es medido sistemáticamente por la Secretaría de la Función Pública, SFP, y se ha incrementado en el tiempo⁶.

La contraloría social se enfrenta al reto de servir de apoyo para mejorar la política social haciendo los programas más responsables frente a los ciudadanos.

Hacia el futuro, es importante reflexionar en torno a lo que deben ser los mecanismos para la vigilancia de los programas sociales por parte de los beneficiarios. Además, es importante explorar la manera en la que este tipo de mecanismo puede ofrecer a los ciudadanos la posibilidad de evaluar las políticas públicas, de incidir en ellas, de servir de mecanismo directo de rendición de cuentas entre la ciudadanía y los ciudadanos, e incluso de servir de base para que se generen esquemas de corresponsabilidad entre ciudadanos y gobierno en la provisión de la política social. La contraloría social se enfrenta al reto de servir de apoyo para mejorar la política social haciendo los programas más responsables frente a los ciudadanos.

Contraloría social para la responsabilización⁷

El hecho de que las actividades de los funcionarios públicos sean de naturaleza estrictamente técnica, sin implicaciones políticas, es severamente cuestionado en la literatura de la nueva gestión pública y la gobernanza (Bresser Pereira, 2004; Peters, 2004; Aguilar, 2006). Además, se pone en duda que funcione un mecanismo de rendición de cuentas en el que los actores electos (legisladores) vigilen a los no electos y les pidan resultados en beneficio de los electores (Bresser Pereira, 2004). Se asume que buena parte de la actividad de los funcionarios en realidad escapa a las posibilidades de control del Poder Legislativo y de otras entidades del Estado encargadas de la vigilancia. Además, las nuevas exigencias de los modelos de administración pública exigirían a los funcionarios mayor autonomía en el aspecto técnico, lo que necesariamente implicaría asumir una mayor responsabilidad en lo político. Eso lleva a que los servidores públicos tengan que dar respuestas directas a los ciudadanos de la labor que realizan y se sometan a mecanismos de vigilancia social de su trabajo. De otra manera, la autonomía técnica que demandan para lograr la eficiencia administrativa podría derivar en la posibilidad de no rendir cuentas o de hacerlo tarde.

En el contexto de los programas sociales, la contraloría social debería servir para que sea posible otorgar a los funcionarios encargados de los programas mayor flexibilidad a la hora de las decisiones técnicas y escapar a la rigidez característica de los controles formales. La crítica que desde la literatura de la gobernanza se hace a las políticas estatales como las que actualmente

En el caso de los programas sociales, en donde las deficiencias de los mecanismos de control son mayores y la capacidad de los ciudadanos para pedir cuentas a los operadores es limitada, los esquemas de vigilancia social desde el gobierno son todavía más necesarios que en otros campos de la política pública.

desarrolla en México el gobierno federal en materia de combate a la pobreza es que no es posible diseñar soluciones específicas a la problemática de una comunidad, sin su participación. Como la pobreza y la provisión de servicios sociales son fenómenos multifactoriales y específicos para cada contexto, las políticas nacionales uniformes difícilmente tendrían los resultados necesarios. Por supuesto, la descentralización hacia los gobiernos locales tiene como objetivo que los servicios los administren las autoridades más cercanas a la ciudadanía. Sin embargo, sin mecanismos en los que esta ciudadanía pueda hacer valer su voz y participe en la política pública, la descentralización tampoco tendrá los efectos deseados. En todo caso, lo que se requiere, ya sea en una política administrada por el gobierno federal o en otra en la que parte de la responsabilidad la tienen los locales, es un mecanismo para que las decisiones técnicas específicas para cada contexto puedan ser vigiladas por los potenciales beneficiarios, que sean también los encargados de evaluarlas. La contraloría social debe servir para que los funcionarios asuman la responsabilidad política de su acción ante los ciudadanos.

Contraloría social para prevenir las patologías de la política pública

Corrupción, captura, clientelismo (las "c"), ineficacia, ineptitud e ineficiencia (las "i") son las patologías de las políticas públicas que no es posible atacar con éxito exclusivamente por medio de los mecanismos estatales de control (Ackerman, 2005). Se argumenta que la rendición social de cuentas es una condición necesaria para resolver con éxito dichas patologías. La participación social no debería ser limitada a la tradicional "voz" de la opinión pública que denuncia a través de los medios de comunicación, sino a acciones específicas destinadas a vigilar la acción del gobierno. Las iniciativas pueden institucionalizarse al interior de una agencia pública (que abre a los ciudadanos espacios para vigilar) o de manera independiente por parte de una organización. En el caso de los programas sociales, en donde las deficiencias de los mecanismos de control son mayores (ya que por definición los programas operan en comunidades marginales en términos geográficos pero también sociales) y la capacidad de los ciudadanos para pedir cuentas a los operadores es limitada, los esquemas de vigilancia social desde el gobierno son todavía más necesarios que en otros campos de la política pública.

Como es imposible diseñar un programa social que no se encuentre expuesto a las "c" y a las "i", o que cuente con unos mecanismos de evaluación y control lo suficientemente efectivos para combatirlas con éxito, los beneficiarios de las políticas tienen que jugar un papel importante en la vigilancia. En ese sentido, la contraloría social debería no solamente certificar que los programas se desarrollen conforme a la norma, sino servir de contrapeso para evitar su uso clientelar, y detectar y corregir aspectos de los mismos que no contribuyan al objetivo de combate a la pobreza o de provisión de servicios públicos. Buena parte de las deficiencias de un programa no se detectan (cuando menos, no a tiempo) por medio de evaluaciones del desempeño, sino de la valoración que los propios beneficiarios, desde su perspectiva, hacen del programa. 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.

Contraloría social para que los pobres influyan en política pública

Buena parte de la literatura sobre política social que critica los enfoques focalizados señala que la participación social en el ciclo de la política social es indispensable para que las necesidades de la población marginada se atiendan (Cornwall y Gaventa, 2001). Independientemente de que no siempre la participación es deseable en todos los pasos de una política social, y que definitivamente existen costos y riesgos al implementarla, la vigilancia social se asume como condición necesaria para que los derechos y los intereses de los ciudadanos pobres prevalezcan sobre los de los burócratas, de los políticos o de otros grupos con capacidad para capturar una política. Sería pecar de positivistas el pensar que puede existir un diseño de política tan eficaz que no genera ni oportunidad ni incentivos para que los operadores desvíen parte de los recursos del programa para alcanzar otros fines. De hecho, quienes han analizado los procesos de evolución de la política social en los países del Norte cuestionan la posibilidad de que una política pública pueda ser diseñada racionalmente y evaluada conforme a sus objetivos originales⁸. Bajo dicha óptica, los procesos de política pública evolucionan de tal forma que se alejan de sus objetivos originales, y sus características responden a una serie de patrones de dependencia y concesiones que se tuvieron que aceptar para que la política fuera políticamente factible. En ese escenario es

La contraloría social tiene que compensar parte de la asimetría de poder entre proveedor y usuario por medio de información pertinente y oportuna, pero también creando espacios neutrales para el diálogo y la negociación, así como mecanismos efectivos y ágiles para la denuncia.

fundamental que los beneficiarios estén representados, tengan voz y la posibilidad de influir en una política que siempre se está redefiniendo y evolucionando. Eso requiere que parte de los acuerdos tomados en las figuras de vigilancia ciudadana tengan carácter vinculante, y que ciudadanos sean invitados a los espacios en los que se toman las decisiones en las distintas etapas de la operación del programa. De esa forma se contribuiría a garantizar que una política no se va a apartar de los intereses de la población a la que tiene como objetivo servir.

Contraloría social para el empoderamiento y la democratización de otros espacios públicos

El espacio de la provisión de los servicios públicos normalmente genera asimetrías de poder entre quien provee los servicios y el que los recibe. Esto es especialmente grave cuando la población atendida presenta condiciones de pobreza y marginación. La posición de poder relativa del proveedor frente al beneficiario de un servicio es normalmente lo que genera una relación clientelar o deficiente en la provisión de políticas o de un servicio público. 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 no son capaces de detectar ese tipo de irregularidades. Se requiere que los usuarios cuenten con la información y las herramientas necesarias para hacer exigibles sus derechos como beneficiarios de un programa o de un servicio. La contraloría social tiene que compensar parte de la asimetría de poder entre proveedor y usuario por medio de información pertinente y oportuna, pero también creando espacios neutrales para el diálogo y la negociación, así como mecanismos efectivos y ágiles para la denuncia⁹. Para compensar las asimetrías de poder es, por supuesto, necesario considerar dimensiones como género, edad y etnicidad, que normalmente profundizan las dificultades de los individuos para hacer valer sus derechos frente a un proveedor de servicios públicos.

La participación de los ciudadanos en la vigilancia de los servicios públicos ha sido calificada como utilitarista, en el sentido de que se utiliza a los usuarios para hacer un trabajo de supervisión que la autoridad debería garantizar. En ese sentido, primero debe quedar claro que los procesos sociales de vigilancia no sustituyen a los formales, sino que los activan, los complementan, funcionan

como estrategias preventivas e incluso de presión para los propios vigilantes estatales. Pero, además, la participación en los programas de gobierno debe servir como un entrenamiento en el que los ciudadanos desarrollen capacidades para incidir y vigilar lo público en otros ámbitos, e incluso en su vida personal. La mujer que participa en un proceso social de rendición de cuentas de un programa puede ganar las habilidades, los conocimientos y la confianza necesarios para influir en la agenda de política pública de su gobierno comunitario, tanto como para hacer efectivos sus derechos como persona en la esfera familiar. En ese sentido, también debe ser evaluada la contraloría social en su contribución al fortalecimiento de las capacidades de los ciudadanos para hacer valer sus derechos en diferentes contextos.

Contraloría social para lograr la corresponsabilidad de los actores sociales

Una idea que es seriamente puesta en duda en la literatura de la administración pública es la posibilidad de que el Estado sea capaz de resolver por sí solo los problemas públicos. Se sostiene que, en todo caso, el gobierno debe hacerse responsable de la administración de un sistema de gobernanza en el que una multitud de actores estatales y no estatales participe en el logro de objetivos sociales¹⁰. En el caso de la política social, la incapacidad del Estado para cumplir las metas públicas es todavía más evidente. El consumo y la adecuada provisión de salud o de educación dependen de que los usuarios realicen por cuenta propia actividades adicionales a las que el Estado realiza en el ámbito personal o familiar (medidas de higiene, tareas escolares, información a otros miembros de la familia, etc.). En la medida en que un beneficiario conoce más acerca de un programa no solamente está en posibilidades de vigilarlo y evitar que sea desviado de sus objetivos, sino también podrá utilizarlo mejor y entender que se requiere de su participación individual o colectiva para realizar acciones que van a ayudar a cumplir con los objetivos de la política pública en cuestión.

Normalmente, la responsabilidad de proveer un servicio va a ser exclusivamente del Estado y requiere el apoyo de la comunidad para su objetivo, pero también existen casos en los que es la propia comunidad o los ciudadanos quienes administran el servicio. Las tiendas comunitarias, la promoción de la salud o las campañas de alfabetización son ejemplos de estrategias de política social en

La contraloría social debe tener como objetivo contribuir a generar corresponsabilidad entre los ciudadanos para el buen uso de los programas o para la aportación de recursos o la cogestión de las políticas.

donde son los ciudadanos (remunerados o no) los encargados directos del servicio público. Por supuesto, también está el trabajo de organizaciones de la sociedad civil que proveen servicios de política social. Se trata de acciones en las que es más eficiente y eficaz destinar recursos para que por medio de la autogestión se satisfagan ciertas necesidades sociales. Por supuesto, esa práctica tiene dos requisitos. Uno es ganar la confianza de la comunidad para que participe y colabore de manera directa en la política. La otra es contar con un mecanismo alternativo al formal que permita pedir cuentas a ciudadanos u organizaciones. Bajo esta perspectiva, la contraloría social debe tener como objetivo contribuir a generar corresponsabilidad entre los ciudadanos para el buen uso de los programas o para la aportación de recursos o la cogestión de las políticas.

Conclusiones

En resumen, la contraloría social puede servir como un instrumento efectivo de rendición social de cuentas en el contexto de la política social. En tal sentido, puede ser un mecanismo para: 1) generar espacios para la responsabilización de los servidores públicos ante los beneficiarios, lo que permitiría otorgarles independencia técnica, pero con mecanismos efectivos de rendición de cuentas en cada comunidad; 2) prevenir los problemas de corrupción, captura, clientelismo, ineficacia, ineptitud e ineficiencia que se asocian con la política social; 3) dar al ciudadano marginado la posibilidad de influir en las políticas en las que participa; 4) empoderar al ciudadano pobre frente al proveedor de servicios públicos y contribuir a potenciar sus capacidades en otros espacios de lo público; y 5) contribuir a generar confianza como requisito para lograr la corresponsabilidad de los ciudadanos en el logro de una política pública. El reto es, partiendo de las mencionadas discusiones teóricas que nos ofrece la ciencia política, la administración pública y los estudios con respecto a la política social, afinar los esquemas de vigilancia ciudadana que el gobierno ha abierto en los programas sociales para ampliar sus objetivos y convertirlos en instrumentos para que dichas políticas funcionen mejor.

Notas

(1) Isunza (2004) señala que un proceso de rendición de cuentas implica la existencia de un actor responsable de una acción, la narración y justificación sobre lo realizado, y actores responsabilizantes de este proceso.

(2) Bajo dicha lógica, la contraloría social es definida, para efecto del presente artículo, como un subconjunto de lo que se conoce como mecanismos sociales de rendición de cuentas, que son esquemas de control no electoral de las autoridades, basados en acciones específicas de vigilancia, institucionalizadas o no, por parte de ciudadanos o grupos de ellos a una acción de gobierno. Un programa social, además del esquema de contraloría social del que forman parte los beneficiarios, puede ser objeto de otros ejercicios de vigilancia social como monitoreos por parte de OSC, o por consejos de expertos, o por ciudadanos que a título individual solicitan información con respecto a la política en cuestión para vigilarla.

(3) El mero título del libro de Luis Vázquez Cano (1994), "El control social y la contraloría social mexicana", que resumía la experiencia de la Secretaría de la Contraloría durante el sexenio 1988-1994, muestra la importancia que tuvieron dichos esquemas para el gobierno federal mexicano. En el trabajo de Bailey (1995) se desarrolla el argumento de que debido a la gran desconfianza de Carlos Salinas para con los gobernadores y los mecanismos tradicionales de operación y control de la política social, fue necesario construir esquemas que apelaban directamente a los beneficiarios.

(4) La contraloría social en Pronasol no fue objeto de trabajos académicos. La idea del uso político del programa es sostenida por una multitud de investigaciones como las de Dresser (1994), Bruhn (1999) o Fox y Aranda (1996).

(5) El argumento de la descentralización como estrategia para eliminar la participación social de la política de combate a la pobreza se encuentra en Llerenas (2005).

(6) Hevia (2006) ofrece un amplio panorama de la situación de la contraloría social en México.

(7) Responsabilización es definida por Echebarria (2005) como el conjunto de reglas, instrumentos y dispositivos formales e informales a través de los cuales los gobernantes deben rendir cuentas por el ejercicio del poder, explicando y justificando su aplicación al servicio de los ciudadanos.

(8) La argumentación se desarrolla en Llerenas (2005). Ejemplos de la literatura aludida son Pierson (2000) o Pierson y Skocpol (2000).

(9) Una definición de empoderamiento que describe el tipo de acción que puede resultar de los procesos de contraloría social es la de Rowlands (1997), quien afirma que el empoderamiento es la acción de incluir en el proceso de toma de decisiones a los individuos que están marginados del mismo.

(10) Ver, por ejemplo, Prats (2003).

Bibliografía

- Ackerman, J. (2004a), "Co-Governance for Accountability: Beyond 'Exit' and 'Voice'", en *World Development*, Vol. 32 N° 3, Oxford, pp. 447-463.
- _____ (2004b), "Sinergia Estado-sociedad en pro de la rendición de cuentas: lecciones para el Banco Mundial", Washington, Banco Mundial (Documento de Trabajo; N° 31).
- _____ (2005), "Social Accountability in the Public Sector: a Conceptual Discussion", Washington, World Bank (Participation and Civil Engagement Paper; N° 82).
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Bailey, J. (1995), "Centralism and Political Change in Mexico: the Case of National Solidarity", en *Transforming State-Society Relations in Mexico: the National Solidarity Strategy*, W. A. Cornelius, A. L. Craig y J. Fox (eds.), La Jolla, University of California at San Diego. Center for U.S.-Mexican Studies.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (2004), "La restricción económica y la democrática", en *Política y gestión pública*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, CLAD.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (1998), "Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal", en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (eds.), Buenos Aires, CLAD, Editorial Paidós.
- Bruhn, K. (1999), "PRD Local Governments in Michoacán: Implications for Mexico's Democratization Process", en *Subnational Politics and Democratization*, W. A. Cornelius, T. A. Eisenstadt y J. Hindley (eds.), La Jolla, University of California at San Diego. Center for U.S.-Mexican Studies.
- Cornwall, A. y Gaventa, J. (2001), "From Users and Choosers to Makers and Shapers: Repositioning Participation in Social Policy", Brighton, Institute of Development Studies (IDS Working Papers; N° 127).
- Cunill Grau, N. (2002), "Nudos críticos de la accountability social: extrayendo lecciones de su institucionalización en América Latina", en *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (eds.), Buenos Aires, Temas Grupo Editorial.

- _____ (2004), "La democratización de la administración pública: los mitos a vencer", en *Política y gestión pública*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, CLAD.
- Dresser, D. (1994), "Bringing the Poor Back in: National Solidarity as a Strategy of Regime Legitimation", en *Transforming State-Society Relations in Mexico: the National Solidarity Strategy*, W. A. Cornelius, A. L. Craig y J. Fox (eds.), La Jolla, University of California at San Diego. Center for U.S.-Mexican Studies.
- Echebarría, Koldo (2005), "Responsabilización y responsabilidad gerencial: instituciones antes que instrumentos", en *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*, Caracas, CLAD, Agencia Española de Cooperación Internacional, Ministerio de Administraciones Públicas, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas.
- Fox, J. (1994), "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico", en *World Politics*, Vol. 46 N° 2, Baltimore, pp. 151-184.
- _____ (2000), "Civil Society and Political Accountability: Propositions for Discussion", paper presented at the Conference "Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America", University of Notre Dame. Helen Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame, May 8-9.
- Fox, J. y Aranda, J. (1996), "Decentralization and Rural Development in Mexico: Community Participation in Oaxaca's Municipal Funds Program", La Jolla, University of California at San Diego. Center for U.S.-Mexican Studies (Monograph Series; N° 42).
- Heeks, R. (1999), "The Tyranny of Participation in Information Systems: Learning from Development Projects", Manchester, University of Manchester. Institute for Development Policy and Management (Development Informatics Working Paper Series; N° 4).
- Hevia, F. (2006), *La contraloría social mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas. Diagnóstico actualizado a 2004*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social; Universidad Veracruzana. Proyecto "Nuevas instituciones y actores de la democracia en México: interfaz sociedad civil/ Estado, derechos humanos,

- rendición de cuentas y participación ciudadana".
- Isunza Vera, E. (2004), "El reto de la confluencia: las interfaces socio-estatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)", Xalapa, Universidad Veracruzana (Cuadernos de la Sociedad Civil; N° 8). Proyecto "Sociedad civil, espacio público y democracia en México".
- Isunza Vera, E. y Hevia de la Jara, F. (2005), Relaciones sociedad civil-Estado en México: un ensayo de interpretación, México, mimeo.
- Llerenas, V. (2005), "The Decentralisation of Social Policies in Mexico: a Historical Institutional Perspective", York, University of York. Department of Politics. Tesis doctoral.
- Martínez Bordon, A. (2004), "Education as a Route for Young Women's Empowerment in Rural Mexico: the Cases of Four Communities in Los Tuxtlas, Veracruz", York, University of York. Department of Politics. Tesis doctoral.
- O'Donnell, G. (1998), "Accountability Horizontal", en *Ágora: Cuadernos de Estudios Políticos*, Año 4 N° 8, Buenos Aires, pp. 5-34.
- Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (2002), "Accountability social: la otra cara del control", en *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, E. Peruzzotti y C. Smulovitz (eds.), Buenos Aires, Temas Grupo Editorial.
- Peters, G. (2004), "Cambios en la naturaleza de la administración pública", en *De la administración pública a la gobernanza*, M. Pardo (coord.), México, El Colegio de México.
- Pierson, P. (2000), "The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change", en *Governance*, Vol. 13 N° 4, Oxford, pp. 475-499.
- Pierson, P. y Skocpol, T. (2000), "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science", en *Political Science: State of the Discipline*, I. Katznelson y H. Milner (eds.), New York, Norton.
- Prats, J. (2005), "Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo; documento de trabajo", Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña.
- Rowlands, Jo (1997), *Questioning Empowerment: Working with Women in Honduras*, Oxford, Oxfam.
- Schedler, A. (2004), "¿Qué es la rendición de cuentas?", México, Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Cuadernos de Transparencia; N° 3).

Singh, J. y Shah, P. (2004), "Making Services Work for Poor People: the Role of Participatory Public Expenditure Management", Washington, World Bank (Social Development Notes; N° 81).

Vázquez Cano, Luis (1994), *El control social y la contraloría social mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica (Colección: Una Visión de la Modernización de México).