

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ZACATECAS
“FRANCISCO GARCÍA SALINAS”
UNIDAD ACADÉMICA DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO
DOCTORADO EN ESTUDIOS DEL DESARROLLO



**RENDICIÓN DE CUENTAS PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN SOCIAL: EL
CASO DEL PROGRAMA 3X1 EN EL ESTADO DE ZACATECAS**
TESIS

**Presentada como requisito parcial para obtener el grado de
DOCTOR EN ESTUDIOS DEL DESARROLLO**

Presenta
JOSÉ ROBERTO GONZÁLEZ HERNÁNDEZ

DIRECTOR:
DR. RODOLFO GARCÍA ZAMORA.

ZACATECAS, ZAC. JUNIO 2011

González Hernández, José Roberto

Rendición de Cuentas Pública y Participación Social: el caso del Programa 3x1 en el Estado de Zacatecas / González Hernández José Roberto.- Zacatecas, Zac., México, 2011.

Director: Dr. Rodolfo García Zamora.

Tesis (doctorado) Universidad Autónoma de Zacatecas, Unidad Académica de Estudios del Desarrollo.

1. Palabra clave: Rendición de Cuentas pública.
2. Palabra clave: Sujeto social.
3. Palabra clave: Organizaciones de migrantes.
4. Palabra clave: Participación social.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ZACATECAS
“FRANCISCO GARCÍA SALINAS”
UNIDAD ACADÉMICA DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO
DOCTORADO EN ESTUDIOS DEL DESARROLLO



**RENDICIÓN DE CUENTAS PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN SOCIAL: EL
CASO DEL PROGRAMA 3X1 EN EL ESTADO DE ZACATECAS**
TESIS

**Presentada como requisito parcial para obtener el grado de
DOCTOR EN ESTUDIOS DEL DESARROLLO**

Presenta
JOSÉ ROBERTO GONZÁLEZ HERNÁNDEZ

DIRECTOR:
DR. RODOLFO GARCÍA ZAMORA.

ZACATECAS, ZAC. JUNIO 2011



Unidad
Académica en
Estudios del Desarrollo

Of. Núm 115/201
Zacatecas, Zac., 16 de junio de 2011


M.A. José Roberto González Hernández
Candidato a Doctor en Estudios del
Desarrollo
Presente

Por este conducto, me permito comunicar a usted la autorización para imprimir y empastar su trabajo de tesis intitulado **Rendición de cuentas pública y participación social: El caso del Programa 3x1 en el Estado de Zacatecas** que presenta para obtener el grado de Doctor en Estudios del Desarrollo.

Asimismo, le informo que deberá entregarnos doce (12) copias de su tesis a la brevedad posible.

Sin otro particular por el momento, me es grato enviarle un cordial saludo.

Atentamente


Dr. Humberto Márquez Covarrubias
Responsable de programa

c.c.p.- Archivo.



Unidad
Académica en
Estudios del Desarrollo


Of. Núm. 116/2011

Zacatecas, Zac., 15 de junio de 2011


Dr. Humberto Márquez Covarrubias
Responsable del Programa
de Doctorado en Estudios del Desarrollo
Presente

Por este medio nos permitimos hacer de su conocimiento que, una vez leído y revisado, el trabajo de tesis *Rendición de cuentas pública y participación social: El caso del Programa 3x1 en el Estado de Zacatecas*, elaborado por el alumno José Roberto González Hernández, cumple con los requisitos teórico-metodológicos para ser presentado para su defensa en el examen de grado.

Por lo que, de nuestra parte, no existe ningún inconveniente para que se autorice la impresión y empastado del trabajo y se determine una fecha para su defensa.

Atentamente
El Consejo Particular

Dr. Rodolfo García Zamora
Director


Dr. Raúl Delgado Wise
Asesor


Dr. Oscar Pérez Veyna
Asesor

c.e.p.- Interesado
c.e.p.- Acuse/archivo

Universidad Autónoma de Zacatecas. Unidad Académica en Estudios del Desarrollo. Apartado postal 3-136, C.P. 98000.
Teléfono (492) 9 23 94 07, ext. 2752. Teléfono y fax (492) 8 99 69 45. Página web: www.estudiosdeldesarrollo.net.

A Yolanda.

A mis Hijos: Amaranta, Jade y Gandhi.

A mis Padres.

A mis Hermanos.

A todo aquel que me dijo “échale ganas”.

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar expreso mi agradecimiento al Dr. Rodolfo García Zamora, no sólo por su apoyo incondicional a este trabajo de tesis, sino por la paciencia que tuvo en mis ausencias y por la fe que en mí depositó desde hace más de una década.

Igualmente al Dr. Raúl Delgado Wise de cuyos sueños, esfuerzos y sacrificios soy beneficiario afortunado.

A todos los profesores del doctorado en su primera generación, porque siempre brindaron lo mejor de ellos y nos enseñaron con el ejemplo. En especial agradezco al Dr. Oscar Pérez Veyna y al Dr. Miguel Moctezuma Longoria, por su inalterable disposición de ayudar, sus consejos y sus puntuales observaciones. A los doctores Gerardo Otero, Guillermo Foladori, Noela Invernizzi, y Henry Veltmeyer porque hay algo de cada uno de ellos en estas páginas.

Finalmente al personal administrativo del doctorado que gracias a su esfuerzo la estancia en el programa siempre fue una experiencia agradable.

EPÍGRAFE

No pregunten por el significado de una palabra, pregunten por su uso.

Ludwing Wittgenstein

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I. REVISIÓN DE LITERATURA: TEORÍAS Y PRÁCTICAS DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS PÚBLICA..	7
Introducción	7
1.1. Marcos conceptuales de la Rendición de cuentas pública.....	7
1.1.1. Conceptos básicos sobre la Rendición de cuentas.....	8
1.1.2. La Rendición de Cuentas Pública.....	10
1.1.3. Mecanismos para llevar a cabo la rendición de cuentas pública.	14
1.1.4. Clasificaciones de la rendición de cuentas pública.	14
1.1.4.1. Clasificación basada en el origen del mecanismo de Rendición de cuentas pública.	14
1.1.4.2. Tipología de acuerdo con el momento en que opera un mecanismo de rendición de cuentas pública.	16
1.1.4.3. Clasificación temática de la Rendición de Cuentas Pública.....	17
1.2. Contextos, Teorías y prácticas de la rendición de cuentas pública.....	19
1.2.1. El liberalismo: rendir cuentas mediante las elecciones y el control mutuo entre poderes estatales.	19
1.2.2. El ideal burocrático: legalidad, orden y jerarquía para la rendición de cuentas pública.	25
1.2.3. El neoliberalismo: mecanismos que se acerquen a la rendición de cuentas que se da en los mercados.	29
1.2.3.1. El primer momento de la ola neoliberal en la Rendición de cuentas pública.....	29
1.2.3.2 Segundo momento del modelo neoliberal: las instituciones como marcos de actuación de la rendición de cuentas pública.	32
1.2.3.3. El modelo neoliberal de Rendición de cuentas pública en la práctica.	38
1.2.3.4. Aportaciones y críticas al modelo neoliberal de Rendición de cuentas pública.	43
1.2.4. La influencia habermasiana: deliberación e interlocución para la Rendición de cuentas pública.	46
1.2.4.1. La democracia deliberativa.	46

1.2.4.2. La democracia deliberativa y la Rendición de cuentas pública.....	47
1.2.4.3. Críticas a la perspectiva deliberativa de la Rendición de cuentas pública.....	50
CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO BASE Y PENSAMIENTO HEGEMÓNICO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS PÚBLICA.....	52
Introducción	52
2.1. Elementos de un marco teórico base.....	52
2.1.1. Hegemonía y pensamiento hegemónico.....	53
2.1.2. La autonomía relativa del aparato de Estado.	57
2.1.3. Sujetos sociales.	61
2.1.4. La organicidad gramsciana.	66
2.1.5. Integración de los cuatro elementos del marco teórico base.....	67
2.2. El pensamiento Hegemónico en materia de Rendición de cuentas pública.....	68
2.2.1. La trayectoria del pensamiento hegemónico en relación a la Rendición de cuentas pública. .	69
2.2.2. El contexto Mexicano y el cambio hegemónico en la Rendición de cuentas pública.	70
2.2.3. Tríptico de proyectos políticos sobre Rendición de cuentas pública en México.	77
2.2.4. Proyectos de Rendición de cuentas pública y las disyuntivas en el aparato de Estado.....	80
2.2.5. Perspectiva hegemónica sobre la Rendición de cuentas pública en México.....	82
2.2.5.1. Concordancia con el sistema de libre mercado.	82
2.2.5.2. Visión con acotamientos múltiples.	83
2.2.5.3. Desarticulación de las demandas sociales.	89
2.2.5.4. Una Rendición de cuentas pública no responsiva.....	91
2.3. Tendencias actuales en el análisis y práctica de la Rendición de cuentas pública en México.....	92
2.3.1. La Rendición de cuentas pública basada en la ciudadanía y la exigencia de derechos.	93
2.3.1.1. La ciudadanía como categoría relacionada con la Rendición de cuentas pública.	94
2.3.1.2. Los derechos como contenido de la Rendición de cuentas pública.....	96
2.3.2. El difuso acercamiento a la idea de control.	97

2.3.3. Otras tendencias de modificación de la Rendición de cuentas pública.....	101
2.4. Conclusiones del capítulo.....	102
CAPÍTULO III. MODELO ANALÍTICO Y PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO.....	103
Introducción.....	103
3.1. Conceptos básicos del modelo analítico propuesto.....	103
3.1.1. Concepto de Rendición de cuentas pública.....	103
3.1.2. Proceso de cambio de la Rendición de cuentas pública.....	106
3.1.3. Dimensiones constitutivas de la Rendición de cuentas pública.....	106
3.1.3.1. Dimensión constitutiva de Transparencia.....	106
3.1.3.2. La Dimensión constitutiva de Sancionabilidad.....	108
3.1.3.3. La Dimensión constitutiva de Interactividad.....	108
3.1.3.4. Criterios de operacionalización de las Dimensiones constitutivas.....	112
3.2. Modelo de análisis de casos de Rendición de cuentas pública.....	114
3.2.1. Sistemas y Mecanismos de Rendición de cuentas pública.....	115
3.2.2. Contexto histórico-estructural.....	116
3.2.3. La coyuntura institucional.....	117
3.2.4. Contextos específicos de las Dimensiones constitutivas.....	117
3.2.5. El Agente de Rendición de cuentas pública.....	120
3.3. Elementos para el análisis de sistemas de Rendición de cuentas pública locales.....	122
3.3.1. La Participación social en forma de control social.....	124
3.3.2. Interactividad operacionalizada a nivel local: principios de operación.....	125
3.3.2.1. El principio de operación audiencia.....	125
3.3.2.2. El principio de operación incorporación.....	126
3.4. Comparativo del modelo hegemónico y modelo propuesto.....	131
3.5. Planteamiento metodológico.....	133
3.5.1. Hipótesis de trabajo.....	135

3.5.2. Técnicas e instrumentos utilizados.	136
CAPÍTULO IV. MARCO CONTEXTUAL Y PRESENTACIÓN DEL CASO DE ANÁLISIS.....	139
Introducción.	139
4.1. Las estrategias de reestructuración neoliberal en la política social mexicana.	139
4.2. El surgimiento de organizaciones sociales interesadas en el control de los asuntos públicos.....	147
4.3. Estructura institucional de aplicación de la Rendición de cuentas pública en México.....	153
4.4. La migración histórica mexicana, sus condiciones locales y el surgimiento de las organizaciones migrantes.....	160
4.4.1. El macro entorno: migración y remesas en la globalización.	160
4.4.2. La migración y la importancia de las remesas en México.	162
4.4.3. El desarrollo de las comunidades transnacionales.....	167
4.4.4. El desarrollo de los clubes de migrantes.	169
4.4.5. Los determinantes estructurales a nivel estatal.	171
4.5. El Programa 3x1 para migrantes.	178
4.5.1. Resultados relevantes del programa a nivel nacional y en el estado.	179
4.5.2. Proceso de operación del Programa 3x1.....	181
4.6. Estudios sobre el Programa 3x1.	184
CAPÍTULO V. EL SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS PÚBLICA DEL PROGRAMA 3X1: COYUNTURAS INSTITUCIONALES Y DESARROLLO DEL PROGRAMA.	186
Introducción.	186
5.1. Elementos del modelo analítico.	186
5.1.1. Contextos histórico-estructurales.	186
5.1.2. El Sistema de Rendición de cuentas pública del Programa 3x1.	187
5.1.2.1. Elementos institucionalizados del Sistema de Rendición de cuentas pública.	187
5.1.2.2. Vínculos de Rendición de cuentas entre las estructuras gubernamentales, organizaciones de migrantes y ciudadanos en el Programa 3x1.	195

5.1.3. El Agente de Rendición de Cuentas Pública y su condición de sujeto social.	198
5.2. Desarrollo del Programa 3x1: coyunturas institucionales y sujeto social.....	203
5.2.1. Etapa 0x1.	205
5.2.2. Etapa 1x1.	207
5.2.3. Etapa 2x1.	208
5.2.4. Etapa 3x1 por convenio.....	212
5.2.5. Etapa 3x1 iniciativa ciudadana.	214
5.2.6. Etapa 3x1 para migrantes (2005-2007).	216
5.3. Evaluación preliminar de la primera hipótesis particular.	221
CAPÍTULO VI. IMPACTOS DE LA ACCIÓN DEL AGENTE DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN LAS DIMENSIONES CONSTITUTIVAS.....	225
Introducción.	225
6.1. Criterios de evaluación de los cambios en el Sistema de Rendición de cuentas pública.....	225
6.2. Cambios en el Sistema de RCP seleccionados.....	226
6.2.1. Modificaciones en la Rendición de cuentas pública Horizontal.....	228
6.2.1.1. La Contraloría Interna del Estado como responsable de la Rendición de cuentas pública del Programa 3x1 para migrantes.	228
6.2.1.2. Creación del departamento del Programa 3x1 al interior de la Contraloría Interna.....	230
6.2.1.3. Portal de internet del Programa 3x1.....	231
6.2.2. Modificación en la Rendición de cuentas publica Diagonal.....	234
6.2.3. Modificaciones en la Rendición de cuentas pública social.....	238
6.2.3.1. Modificaciones a las Reglas de Operación.	238
6.2.3.2. Ampliación programática.	240
6.2.3.3. Mejora en la oportunidad de los recursos financieros.	240
6.2.3.4. Interlocución con los presidentes municipales.....	241
6.2.3.5. Asignación presupuestal y su incremento.....	243

6.2.3.6. Actividad de los comités de obra	244
6.2.3.7. Creación de reglamentaciones estatales en el COVAM.....	245
6.2.3.8. Reembolso de los intereses bancarios generados por las aportaciones de clubes y federaciones.....	246
6.2.3.9. Reuniones itinerantes del COVAM.....	247
6.2.3.10. Capacitación especial para comités de obra del programa 3x1.....	247
6.3. Evaluación de las Dimensiones constitutivas y principios operativos a nivel local.....	248
6.3.1. El Sistema de Rendición de cuentas pública del Programa 3x1 y la Transparencia.....	248
6.3.2. El Sistema de Rendición de cuenta pública del Programa 3x1 y la sancionabilidad.	252
6.3.2.1. Medios de sanción en la actividad pública.....	252
6.3.2.2. Cambios en la sancionabilidad del Programa 3x1.....	253
6.3.2.3. La Percepción de la sancionabilidad.....	257
6.3.3. El Sistema de Rendición de cuentas pública del Programa 3x1 y la Interactividad.	260
6.3.3.1. Frecuencia de las interacciones entre los participantes.	261
6.3.3.2. El carácter de las interacciones entre participantes.	263
6.3.3.3. La interactividad como negociación de intereses privados: el cabildeo.....	264
6.3.4. El Sistema de Rendición de cuentas pública del Programa 3x1 y el principio de Audiencia... 265	
6.3.5. El Sistema de Rendición de cuentas pública del Programa 3x1 y el principio de Incorporación.	269
6.4. Conclusiones del capítulo.....	272
CAPÍTULO VII. IMPACTOS DE LA ACCIÓN DEL AGENTE DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL CONTROL SOCIAL Y LA RESPONSABILIDAD DEL PROGRAMA 3X1.....	276
Introducción.	276
7.1. Impacto de los cambios seleccionados en los acotamientos temporal, axiológico, de inclusión, de contenido y jurisdiccional de la Rendición de cuentas pública.....	276
7.2. El control social en el Programa 3x1.	279

7.2.1. La participación de la comunidad local en el Sistema de Rendición de cuentas pública del Programa 3x1.	281
7.2.2. El control social de las organizaciones migrantes en el Programa 3x1.	283
7.2.2.1. Rasgos del control social desde las organizaciones de migrantes.	285
7.2.2.2. Riesgos del control social basado en las organizaciones de migrantes.	291
7.2.2.3. Cambios necesarios para potenciar el control social mediado por las organizaciones migrantes.	293
7.2.2.4. La responsabilidad del agente de Rendición de cuentas pública.	295
7.2.3. Conclusiones sobre el control social.	297
7.3. Análisis de la responsividad del Programa 3x1.	297
7.3.1. Análisis de las tendencias de inversión en el Programa 3x1.	300
7.3.1.1. Características generales de la inversión del Programa 3x1 en Zacatecas.	301
7.3.1.2. La inversión por periodos dentro del marco temporal de la investigación.	303
7.3.1.3. Análisis de la inversión y los proyectos por localidad.	308
7.3.2. Análisis de las percepciones de la población beneficiaria sobre la Responsividad y Rendición de cuentas pública del Programa 3x1.	311
7.3.2.1. Percepción sobre Responsividad del Programa 3x1 en muestras de beneficiarios zacatecanos.	312
7.3.2.2. La percepción sobre cambios en la Rendición de cuentas pública de diferentes ámbitos de autoridad.	316
7.3.2.3. Comparativo de percepción entre el Programa 3x1 y otros programas sociales.	318
7.3.3. Conclusiones de la evaluación de responsividad del P3x1.	320
7.4. Contrastación general de las hipótesis de trabajo.	323
CONCLUSIONES GENERALES.	327
BIBLIOGRAFÍA.	331
ENTREVISTAS PERSONALES:	349
ANEXOS.	350

GLOSARIO: 357

Índice de Tablas.

Tabla 1.1. Criterios y valores de los tipos temáticos de la Rendición de Cuentas Pública.	18
Tabla 1. 2. Problemas estructurales de las elecciones como mecanismos de Rendición de Cuentas Pública.	23
Tabla 1.3. Problemas conceptuales y prácticos del modelo Agente-principal.	36
Tabla 1. 4. Ejemplos de prácticas de RCP social difundidas por el Banco Mundial.....	42
Tabla 2.1. Trayectoria Hegemónica de las vertientes principales del pensamiento teórico sobre RCP.	71
Tabla 2.2. Conceptos y prácticas subyacentes de los Proyectos Políticos sobre la RC.	79
Tabla 2.3. Descriptores Analíticos de la concepción Hegemónica sobre la RCP.	92
Tabla 2.4. Procesos requeridos por la RCP integral y por la versión hegemónica.	99
Tabla 3.1. Mecanismos de Transparencia de la información pública.	107
Tabla 3.2. Comparativo analítico entre perspectivas sobre la rendición de cuentas pública.	132
Tabla 4.1. Organizaciones sociales que realizan Rendición de Cuentas Pública social.	152
Tabla 4.2. Remesas familiares enviadas a México registradas oficialmente 1990-2010.	165
Tabla 4.3. Población ocupada en Zacatecas por sector de actividad. (Dic. 2005-sept. 2010)	174
Tabla 4.4. Remesas familiares en Zacatecas y su proporción en el total nacional. (Mill. de dólares)	177
Tabla 4.5. Evolución del Programa 3x1 para migrantes a nivel Nacional (2002-2007).	180
Tabla 5.1. Marco Jurídico de Rendición de Cuentas Públicas para el Programa 3x1.	189
Tabla 5.2. Estructura institucional de RCP del P3x1 para migrantes.	190
Tabla 5.3. Estructuras Institucionales de control interno de ejecución del P3x1.	191
Tabla 5.4. Estructuras Institucionales de control externo de ejecución del P3x1.	192
Tabla 5.5. Estructuras Institucionales de evaluación externa ex post del P3x1.	193
Tabla 5.6. Estructuras Institucionales de control social del P3x1.	194
Tabla 5.7. Etapas del P3x1 y coyunturas institucionales de cambio en el sistema de RCP.	204
Tabla 5.8. Inversión y proyectos realizados por el Programa 3x1 en Zacatecas (fase 2x1.1993 - 1998)..	212
Tabla 5.9. Síntesis de la inversión estatal del programa 3x1(1999-2007).	219
Tabla 5.10. Distribución de la inversión del programa 3x1 por rubros en Zacatecas 2004-2007 (Pesos constantes 2002).	221
Tabla 6.1. Tabla de Gradación de impactos en las Dimensiones Constitutivas y principios operativos locales de la RCP.	227
Tabla 6.2. Modificaciones en el sistema de Rendición de cuentas pública seleccionadas.	228
Tabla 6.3. Fiscalización de los proyectos y recursos del Programa 3x1. 2005-2007.	231

Tabla 6.4. Sanciones administrativas aplicadas en el marco del Programa 3x1 2002-2007.	256
Tabla 6.5. Importancia de las inversiones del programa 3x1 para migrantes a nivel municipal en relación a las aportaciones del FAISM en el año 2007 (municipios con mayor dependencia).	259
Tabla 6.6. Efectos en las dimensiones constitutivas y en los principios operativos de los cambios seleccionados del sistema de RCP.	273
Tabla 7.1. Federaciones de migrantes participante en el Programa 3x1 en 2007.	284
Tabla 7.2. Proyectos e inversión en los 10 municipios con mayor número de proyectos por periodo de gobierno municipal y partido político 1998-2007.	287
Tabla 7.3. Comparativa de asignaciones financieras a inversiones sociales entre el FAIM y el programa 3x1 para migrantes.	302
Tabla 7.4. Proyectos e Inversión realizada por el Programa 3x1 por tipo de proyecto, concentración y tamaño de localidad en 1999-2003-2007 (% de proyectos e inversión).	304
Tabla 7.5. Perfil de inversión de las diez localidades con más proyectos de 1999 a 2007.	311
Tabla 7.6. Percepción de beneficiarios del Programa 3x1 acerca de su impacto en RCP.	317
Tabla 7.7. Comparativo de percepción entre el Programa 3x1 y otros programas sociales.	320

Índice de Figuras.

Figura 1.1. El proceso de la Rendición de cuentas.....	10
Figura 1.2. Tipología de la Rendición de Cuentas Pública según su origen.	16
Figura 1.3. El sistema liberal de Vigilancia mutua para la Rendición de Cuentas.....	22
Figura 2.1. Factores que inciden en la Autonomía relativa del Estado.	61
Figura 2.2. El proceso de control administrativo.	98
Figura 3.1. Modelo propuesto de análisis de Rendición de Cuentas Pública.	114
Figura 3.2. Representación lineal de las Hipótesis de trabajo.	136
Figura 4.1. Estrategias de asignación de transferencias de recursos públicos en México.	146
Figura 5.1. Principales variables contextuales del Sistema de RCP del P3x1.	187
Figura 5.2. Diagrama de los vínculos de Rendición de Cuentas Pública en el Programa 3x1.	199
Figura 7.1. Interacción de las Asociaciones de Migrantes con el Estado.	286
Figura 7.2. Municipios con mayor inversión del Programa 3x1. 1999-2007	302
Figura 7.3. Distribución de la Inversión por tipo de proyecto en grandes etapas del Programa 3x1.	306
Figura 7.4. Evolución de la inversión en proyectos del Programa 3x1 por tamaño de localidad. 1999-2007. (Pesos constantes de 2002).	308
Figura 7.5. Distribución del tipo de inversión por tamaño de localidad. Periodo 1997-2007. (Pesos constantes de 2002).	309

Anexos

ANEXO 1. Reportes del Banco Mundial que subrayan la importancia de la Rendición de cuentas pública en sus estrategias para impulsar el desarrollo.....	351
ANEXO 2. Enfoques de estudio relacionados con el Programa 3x1.	352
ANEXO 3. Descripción de las muestras de las encuestas analizadas.	355
ANEXO 4. Guía de entrevista semiestructurada para líderes de federaciones de migrantes mexicanos que participan en el programa 3x1.	356

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ZACATECAS
“FRANCISCO GARCÍA SALINAS”
UNIDAD ACADÉMICA DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO
DOCTORADO EN ESTUDIOS DEL DESARROLLO

Rendición de Cuentas Pública y Participación Social: el caso del Programa 3x1 en
el Estado de Zacatecas.

RESUMEN
TESIS DE DOCTORADO

JOSÉ ROBERTO GONZÁLEZ HERNÁNDEZ

La presente investigación tiene como objetivos: a) desarrollar un marco analítico de la Rendición de cuentas pública que sea útil para el estudio de casos, basado en una estructura teórica de explicación amplia que reinterprete la Rendición de cuentas a partir de los conceptos y prácticas dominantes y b) aplicar el modelo generado en el estudio del Programa 3x1 y por su medio establecer si la acción colectiva de los migrantes ha generado cambios notables en la aplicación de la Rendición de cuentas dentro del programa.

El análisis del caso parte de la noción de que el aparato de Estado es susceptible de control por parte de la sociedad bajo coyunturas institucionales favorables y que los sujetos sociales son indispensables para aprovechar tales circunstancias. La Rendición de cuentas pública es un proceso relacional que expresa la relación de poder entre el aparato de Estado y la ciudadanía. Se realiza a través de 3 dimensiones constitutivas (Transparencia, Sancionabilidad e Interactividad) las cuales operan como sistemas diferentes y bajo contextos distintos, cambios en cada una de ellas permiten observar transformaciones en la Rendición de cuentas pública. Coyunturas institucionales e interacción del Estado con los sujetos sociales modifican dichas dimensiones y por ende la aplicación de la Rendición de cuentas pública.

Una vez establecido un marco teórico base y estructurado un modelo analítico para el estudio de casos, se formuló como hipótesis general que el Sistema de Rendición de cuentas pública del Programa 3x1 para migrantes ha experimentado cambios que incrementan el control social en el diseño, operación, evaluación y sanción del programa haciéndolo responsivo a las

demandas ciudadanas locales. Tales cambios han sido ocasionados principalmente por la acción de un agente de Rendición de cuentas personalizado por las Federaciones y clubes de migrantes del Estado de Zacatecas.

Mediante fuentes primarias y secundarias se evaluaron 14 distintos cambios en el Programa 3x1 efectuados de 1999 a 2007 y se analizó su repercusión en las distintas dimensiones de Rendición de cuentas. Se analizó también el impacto de estos y otros cambios en la aplicación temporal, jurisdiccional, axiológica, de inclusión y de contenido de la Rendición de cuentas en el Programa. Por último se revisó la responsividad del Programa 3x1 por el destino de sus acciones y por la percepción de sus beneficiarios.

Los datos y argumentos expuestos en este trabajo han ayudado a confirmar la aseveración de que las organizaciones de migrantes en Zacatecas, al participar en el Programa 3x1 han logrado cambios significativos en la Rendición de Cuenta Pública, pero que estos tienen elementos débiles y altibajos constantes. Además cada avance es materia de conflicto y defensa por parte del Agente de Rendición de cuentas lo que revela la fragilidad y falta de institucionalización de algunos de estos logros.

Palabras Clave: Rendición de Cuentas Pública, Sujeto social, Organizaciones de Migrantes, Participación Social.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ZACATECAS
“FRANCISCO GARCÍA SALINAS”
UNIDAD ACADÉMICA DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO
DOCTORADO EN ESTUDIOS DEL DESARROLLO

Public Accountability and Social Participation: The Case of the 3x1 Program in Zacatecas State.

ABSTRACT

DOCTORAL THESIS

JOSÉ ROBERTO GONZÁLEZ HERNÁNDEZ

This research aims to: a) develop an analytical framework of public accountability useful to the case studies, based on a broad theoretical framework to reinterpret the accountability in its dominant concepts and practices and b) apply the generated model in the study of the 3x1 Program and through it determine whether the collective action of migrants has led to remarkable changes in the implementation of accountability within the program.

The case analysis is based on the notion that the state apparatus is amenable to control by the society under favorable institutional junctures and social subjects are essential to take advantage from them. The public accountability is a relational process that expresses the relationship of power between the state apparatus and the citizenry. Is performed through 3 constitutive dimensions (Transparency, punishability and Interactivity) which operate as various systems and under different circumstances, changes in each dimension can cause changes in public accountability. Institutional junctures and interaction between the state and social subjects modify these dimensions and therefore the implementation of public accountability.

Once basic theoretical framework and analytical model for the study of cases were structured, the general hypothesis proposes that the system of public accountability of the 3x1 Program for Migrants has undergone changes that increase the social control in the design, operation, evaluation and punishment, making the program more responsive to local citizens'

demands. Such changes have been caused mainly by the action of an agent of accountability represented by the Zacatecas' Hometown associations.

Through primary and secondary sources were evaluated 14 different changes in 3x1 Program, made from 1999 to 2007 and analyzed their impact on the different dimensions of accountability. Also were analyzed the impact of these and other changes in the inclusion, temporal application, axiological and content of accountability in the program. Finally, were reviewed the responsiveness of the 3x1 Program by the purpose of their actions and the perception of its beneficiaries.

The data and arguments presented in this paper have helped to confirm the assertion that migrant organizations in Zacatecas participating in the 3x1 Program have made significant changes in public accountability, but these movements have weak and inconstant elements. Moreover, each development is a matter of conflict and defense by the Agent of Accountability and that reveals the fragility and lack of institutionalization of some of these achievements.

Keywords: Public Accountability, social subjects, migrant organizations, social control.

INTRODUCCIÓN

La Rendición de cuentas pública se situó en el centro de la discusión política y académica apenas en años recientes. En ese corto lapso, se le ha identificado como un elemento práctico y simbólico utilizable para los más distintos fines y estrategias políticas. Por ello se le reconoce como un campo en conflicto, en confluencia perversa (Dagnino, 2006) por distintos proyectos políticos y económicos.

En México la Rendición de cuentas pública es una deuda tan añeja como la financiera con el exterior. Después de 15 años de democracia electoral, ni la alternancia fue capaz de volverla un hecho palpable para el ciudadano común. Los muchos esfuerzos de cambio realizados desde dentro y fuera del Estado para hacerlo responsable ante sus ciudadanos se han dado aislados e intermitentes y esa desarticulación no ha permitido su consolidación como un sistema legal, administrativo y político.

En cambio la producción académica sobre el tema ha sido fructífera en estos años. Distintos autores mexicanos entre los que destacan los adscritos al Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) se han posicionado en la esfera latinoamericana empujando nuevas perspectivas, registrando buenas prácticas y compartiendo experiencias. No obstante el desarrollo y análisis teórico en base a la realidad latinoamericana aun está en ciernes y queda mucho por desarrollar.

Para entender cómo funciona (o no funciona) la Rendición de cuentas pública se han analizado muchos estudios de caso (Isunza y Olvera, 2006). En México estos estudios de caso han sido tratados bajo la perspectiva teórica poshabermasiana y con un enfoque de democracia deliberativa. Por ello enfatizan las relaciones dialógicas, las interfaces relacionales, la exigencia de derechos y los enraizamientos de los cambios en la sociedad civil.

En el ámbito zacatecano existe un caso de política pública en la cual se han reportado cambios destacables en la transparencia y Rendición de cuentas. Este caso es el Programa 3x1 para migrantes del gobierno federal. El Programa 3x1 para migrantes es paradigmático por que su formación y desarrollo ha sido impulsado por las organizaciones de mexicanos emigrados y radicados en los Estados Unidos de Norteamérica. Durante 20 años los migrantes zacatecanos, organizados en clubes y sus federaciones, han colaborado solidariamente con sus comunidades de

origen promoviendo obras diversas de uso público que se realizan con los recursos conjuntos de los distintos niveles de gobierno y con aportaciones propias de sus membresías.

A la par del desarrollo del Programa 3x1 algunas federaciones de clubes han ampliado su espacio de acción en México y en los EEUU. La “profesionalización” de sus liderazgos ha permitido que estas organizaciones muestren comportamientos colectivos con fines estratégicos especialmente frente al Estado mexicano. Por ello están catalogados como sujetos colectivos extraterritoriales.

Algunos estudios proponen que la acción de este sujeto colectivo ha promovido cambios que generan mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas de las autoridades participantes en el programa y aun modificaciones en la cultura de la rendición de cuentas a nivel ciudadano (Burgess, 2006; Fernández de Castro, García Zamora, y Vila Freyer, 2006; García, Jáuregui, y Nuñez, 2006; García, 2006b; 2005d). Sin embargo no existen estudios específicos que proporcionen elementos empíricos para avalar tal afirmación.

El presente trabajo proviene de ambos intereses. Por un lado la necesidad de comprensión teórica del fenómeno de la Rendición de cuentas pública y por otro la intención de aportar a la observación de uno de los muchos impactos positivos que en la sociedad zacatecana ha generado la acción de los clubes de oriundos.

Los objetivos derivados de esta conjunción de intereses son los siguientes:

1. Desarrollar un marco analítico de la Rendición de cuentas pública que sea útil para el estudio de casos, basado en una estructura teórica de explicación amplia que reinterprete la Rendición de cuentas a partir de los conceptos y prácticas dominantes.

2. Aplicar el modelo generado en el estudio del Programa 3x1 y por su medio establecer si la acción colectiva de los migrantes ha generado cambios notables en la aplicación de la Rendición de cuentas dentro del programa.

Para la consecución de estos objetivos se delineó una estrategia metodológica de seis pasos con un enfoque de tendencia crítica.

La primera etapa consistió en la revisión de la literatura sobre el tema y luego en el análisis de las teorías y prácticas sobre la Rendición de cuentas pública. En esta fase se delimitaron las cuatro grandes tendencias que han fundamentado las explicaciones y el ejercicio de la Rendición de cuentas pública: liberal, burocrática, neoliberal y deliberativa. Esta revisión se presenta en el Capítulo I.

La segunda etapa fue caracterizada por la búsqueda de los elementos más abstractos del modelo teórico que permitieran reinterpretar la Rendición de cuentas y evitar algunas de las tendencias que las grandes teorías han impreso en su explicación y ejercicio. Resultado de esta interpretación es la concepción de una Rendición de cuentas pública que enfatiza su aspecto relacional: el poder ejercido entre mandante y mandatario, pero que reconoce que su ejercicio está inmerso en los vaivenes de la autonomía relativa del aparato de Estado. Basado en este esquema se reconoce que el desarrollo histórico permite circunstancias concretas en que el Estado puede ceder poder y hacerse susceptible al control de la sociedad. Esas ventanas de oportunidad pueden ser aprovechadas por la sociedad civil a través de sujetos sociales enfocados y establecer mecanismos de Rendición de cuentas pública que circunscriban la acción estatal.

La construcción del marco teórico base derivó también en la identificación de una serie de características de la concepción y práctica de la Rendición de cuentas en México que pudieran catalogarse como hegemónicas en virtud de que son explicaciones conceptuales que ocultan relaciones de poder establecidas. En este caso las orientaciones, desconexiones y acotamientos del pensamiento hegemónico en esta materia se traducen en prácticas coartadas de Rendición de cuentas desde el Estado y de débil exigencia desde la ciudadanía. El Capítulo II concentra la información sobre esta segunda etapa.

El modelo analítico propuesto pretende el recentramiento de los contenidos de la Rendición de cuentas, es decir que su ejercicio no busque sólo el cumplimiento de los objetivos programáticos, presupuestales o normativos de la acción pública sino que persiga la responsividad ante la ciudadanía. Para ello se han de desarrollar las extensiones temporales, axiológicas, de inclusión y jurisdiccionales de la Rendición de cuentas. Además de la transparencia y sancionabilidad se propone la adición de la interactividad como dimensión constitutiva, es decir como elemento práctico esencial para que la rendición de cuentas sea un verdadero proceso de control de la sociedad sobre el Estado. Pero la dimensión de interactividad requiere de contrapartes desde la ciudadanía y por ello se hace necesario la identificación y desarrollo del Agente de rendición de cuentas que movilice las herramientas de control estatal.

Estos engranajes conceptuales se traducen en un modelo de análisis cuya unidad de observación principal es el Sistema de rendición de cuentas pública.

Considerando el caso en que se aplica el modelo, se identifica al Sistema de rendición de cuentas pública del Programa 3x1 como unidad de observación en la cual se experimentan los

cambios descritos en las hipótesis de trabajo. Las hipótesis de trabajo plantean, en general, que las organizaciones de migrantes han modificado el Sistema de rendición de cuentas del Programa 3x1 en un sentido integral o no hegemónico. Ello implica que debido a la incursión de los migrantes el Sistema de rendición de cuentas del Programa es más transparente, permite la corrección de la ejecución mediante la interacción estado-sociedad, tiene mayores herramientas de sanción, ofrece mayores oportunidades de audiencia para la población, etc. La evaluación de estos cambios se centra en el Programa 3x1 en el estado de Zacatecas y en el periodo de 1999-2007 como marco temporal. Todo este planteamiento teórico y metodológico se expone en el Capítulo III.

El Capítulo IV presenta los resultados de la cuarta fase de la investigación. El marco teórico elegido exige que el caso sea contextualizado en las tendencias histórico-estructurales que son asiento de los cambios en la Rendición de cuentas pública. Las políticas sociales focalizadas, el surgimiento de organizaciones sociales pendientes del control sobre el Estado, las modificaciones en las estructuras legales e institucionales de la Rendición de cuentas son los marcos amplios en los que se presenta históricamente el Programa 3x1. A nivel específico el Programa tiene sus raíces y abrevia en la larga tradición migratoria de México y de zacatecas hacia los Estados Unidos y en la conformación de las comunidades transnacionales. El Capítulo IV cierra presentando el caso de estudio en tanto que programa público federal con resultados y procesos operativos.

El quinto Capítulo tiene el objetivo inicial de identificar en la realidad los componentes del Sistema de rendición de cuentas del Programa 3x1 y establecer sus relaciones de responsabilidad. También presenta el análisis del recorrido histórico del Programa resaltando las coyunturas institucionales que permiten a las organizaciones migrantes – convertidas en sujetos sociales transnacionales – establecer cambios importantes en el programa y que repercuten en su capacidad para exigir cuentas al Estado mexicano.

Los datos para la comprobación de las hipótesis fueron una combinación de fuentes primarias y secundarias. Se utilizaron registros administrativos, informes de investigación y reportes operativos por un lado y entrevistas personales y observación por el otro.

En el Capítulo VI se da cuenta de la sexta fase de la investigación. Para la comprobación de las hipótesis se seleccionaron 14 cambios de importancia en el Sistema de rendición de cuentas del programa y se evaluó cualitativamente su impacto en las variables estudiadas:

dimensiones constitutivas y principios de operación a nivel local. Con la evaluación se concluyó que la mayoría de las variables han mejorado en algún grado o tuvieron presencia en los cambios seleccionados. Sin embargo existen en la operación del programa una serie de limitantes a la Rendición de cuentas que tienen anclajes contextuales. La participación de la comunidad en el control del programa en lo general y en lo concreto (obras y proyectos) y la carencia de sancionabilidad formal mediante mecanismos institucionalizados son dos de esas limitaciones.

En cambio la transparencia y la interactividad revelan cambios que, aun cuando no son sistemáticos, son significativos en el Programa 3x1. Con la interactividad y con la aplicación de los principios de audiencia e incorporación el nivel de corrección del programa es destacable. Estos son rasgos distintivos del programa y algunas de sus mejoras y herramientas de aplicación son únicas en todo el marco de rendición de cuentas estatal e, incluso, posiblemente a nivel nacional.

El Capítulo VI cierra la fase de análisis de la información y presenta las evaluaciones del control social, como elemento clave de la rendición de cuentas a nivel local, y de la responsividad del programa. Al revisar el control social se problematiza la intermediación de las organizaciones migrantes en el plano municipal y estatal. Se confirma el planteamiento de que mientras más concentrada y exclusiva sea la intermediación de los clubes, peor es para la formación de sujetos sociales participativos locales. En el caso del Sistema de rendición de cuentas lo importante es que los migrantes no se conviertan en la única vía de exigencia de cuentas del programa.

La responsividad del programa se intentó evaluar pero con resultados menos positivos. El Estado moderno está asentado sobre la inexistencia de mecanismos de expresión de preferencias y demandas que se conviertan en guías de actuación y marcos de evaluación de la acción pública. La discrecionalidad en el ejercicio del poder acerca al Estado mexicano en sus tres niveles de gobierno a las democracias “delegativas” descritas por O’ Donnell (1993a). Por ello se pretendió abordar la responsividad por vías indirectas. Se analizó la orientación de las inversiones del programa 3x1 durante los nueve años del periodo de referencia, en términos de tipo de proyecto y tamaño de localidad. Con ello se verificó que el programa también es cambiante en cuanto a los destinos de los recursos para obras y proyectos. Estos cambios responden en principio a las preferencias e intereses de los migrantes organizados. Las tendencias de inversión al final del periodo analizado acusaban de una leve particularización de los apoyos del programa y de mayor dependencia de los ayuntamientos de los patrocinios migrantes. Además el programa empezaba a

reflejar las condiciones específicas de los perfiles democráticos o autoritarios de la interacción y entre el ejecutivo municipal, el club y la comunidad. Estas condiciones específicas son las que orientan los destinos de proyectos y obras concretas.

También se pretendió verificar la responsividad del Programa 3x1 mediante el análisis de percepción de los beneficiarios. Con datos de encuestas realizadas por otras instituciones pero con temáticas coincidentes se concluyó que el programa tiene una valoración social muy positiva, tanto en sus respuestas a las expectativas de la población como en sus efectos en la Rendición de cuentas. Especialmente a nivel local la percepción de los beneficiarios es que el programa acusa mejoría en transparencia, receptividad de la autoridad y rendición de cuentas. Sin embargo con ello no se prueba que los cambios en el sistema de Rendición de cuentas del programa contribuyan a su responsividad. El modelo analítico y la estrategia metodológica deben revisarse para otros casos y concentrarse en la responsividad expresada en la relación entre la evaluación del beneficiario y las experiencias positivas o negativas relacionadas con la Rendición de cuentas.

Como se deduce de los anteriores comentarios la hipótesis de trabajo fueron aceptadas en lo general pero con algunas consideraciones de importancia para cada una de ellas.

Los avances reportados en cada una de las dimensiones de la Rendición de cuentas pública del programa 3x1 son eventos muy vulnerables a los cambios en la estructura del poder estatal y para consolidarse requieren de procesos de maduración tanto institucional como de la sociedad zacatecana migrante y local. Algunos de ellos pueden revertirse con facilidad y los participantes libran continuos conflictos para asentarlos o para disolverlos. Son arena de conflicto constante como muchos otros elementos del Programa 3x1.

Es de importancia continuar con el trabajo teórico y el análisis de la Rendición de cuentas pública. Desde el punto de vista de este autor la Rendición de cuentas tiene que ver sustancialmente con el desarrollo social a nivel local siempre que se le considere como una vía de obtención de responsividad y organicidad de la acción estatal. En ello radica su contribución a una sociedad más democrática y humana. Si la Rendición de cuentas pública pierde su sentido como herramienta de control político entonces se desvirtúan sus esfuerzos y se convierte en un fenómeno informativo sin trascendencia en la vida política y social.

CAPÍTULO I. REVISIÓN DE LITERATURA: TEORÍAS Y PRÁCTICAS DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS PÚBLICA.

Introducción

El presente capítulo pretende describir y analizar las diferentes posiciones teóricas acerca del fenómeno de la Rendición de Cuentas Pública y de su inclusión como elemento relevante en el desarrollo democrático. La pretensión es establecer las formas más importantes de observar este fenómeno sin constituir aun la posición teórica que se asumirá para el análisis del caso que ocupa esta tesis. Por lo tanto este primer capítulo es una revisión de carácter descriptivo en el que aun no se adoptan elementos clave ni puntos de vista que guíen la investigación concreta.

Dado que la intención final es adoptar una concepción propia que revele adecuadamente la realidad y que sea útil para el análisis de casos concretos se decidió que la crítica y adopción de los elementos teóricos con que trabajar se realizará después de exponer cual es el marco teórico base que fundamentará justamente esa selección y adopción. Tal tarea se realiza en el segundo capítulo.

En primer lugar se revisará detenidamente los marcos teóricos y conceptuales que se han formulado alrededor del fenómeno de la Rendición de cuentas pública discutiendo sus elementos más importantes y las críticas que desde perspectivas distintas se les han hecho. En segundo lugar se realizará un análisis acerca de la inclusión de la rendición de cuentas en algunas de las perspectivas contemporáneas sobre el desarrollo de la democracia.

1.1. Marcos conceptuales de la Rendición de cuentas pública.

La rendición de cuentas es un fenómeno complejo que ha hecho difícil su concreción conceptual. Como muchos otros fenómenos sociales conforme la sociedad se transforma también la concepción de la rendición de cuentas se ha modificado. Por lo tanto se considera como un concepto en formación o como lo denomina Mulgam (2000) “an ever expanded concept”. En este apartado se establece las concepciones contemporáneas de la rendición de cuentas pública a sabiendas que su modificación es posible y hasta deseable.

1.1.1. Conceptos básicos sobre la Rendición de cuentas.

En el idioma español¹ el término “rendición de cuentas” se forma con la palabra “rendición”, del verbo “rendir” (latín *reddere*), el cual toma la significación de otro término al que se añade. Así, según el diccionario de la Real Academia de la Lengua “rendir gracias” significa “agradecer” y “rendir obsequios” quiere decir “obsequiar” (Real Academia Española de la Lengua, 2001). Por otro lado, “cuenta” viene de *computare* y es la acción y efecto de contar. Al combinar el término “rendición” con “cuentas” implicaría *la entrega de resultados de una acción determinada de un sujeto a otro*. De acuerdo con otras acepciones la palabra “rendir” también supone una sujeción entre un individuo y otro. En este caso el individuo que da o entrega las “cuentas” está sujeto o subordinado a quien recibe las cuentas.

De manera más precisa el término “rendición de cuentas” remite a la idea de control de un sujeto sobre otro. Un sujeto o entidad (persona, empresa, gobierno, organización) debe rendir cuentas a otro en virtud de un acuerdo de delegación de facultades. Quien otorga facultades a otro es el mandante y quien recibe facultades en nombre de otro es el mandatario. La rendición de cuentas implica que el mandatario informe, explique y justifique las decisiones y acciones realizadas en nombre del mandante. Si la realización del encargo no satisface las expectativas establecidas por el mandante, el mandatario es susceptible de recibir algún tipo de penalización. Este tipo de relación se observa en gran cantidad de relaciones personales e institucionales entre las que se pueden mencionar los contratos de servicios, las relaciones laborales, la educación, etc. pero su uso más común se da en el ámbito de las relaciones políticas².

Para López y Merino (2009) rendir cuentas es siempre una acción subsidiaria de una responsabilidad previa, es decir “robustece a otra principal y por ello carece de todo sentido si es un acto único y aislado de cualquier precedente. En rigor, las cuentas se rinden sobre una acción, una decisión o incluso una omisión previas” (2009, pág. 1). La rendición de cuentas es una

¹ En la literatura actual sobre la Rendición de Cuentas a nivel internacional es utilizado el término inglés *Accountability* para expresar la relación aquí analizada. La definición inglesa de tal término expresa que es “el Estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; [...] ser responsable de algo *{liable}* [...] ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas *{answerable}*” (The Random House Dictionary of the English Language, 1987 citado en (Ugalde, 2002a, p. 9). La palabra *Accountability* tiene una raíz relacionada con cuenta, con dar cuentas de algo, con responder. Por lo tanto tiene relación con sucesos por los cuales hay que dar explicaciones.

² De hecho la *Accountability* o rendición de cuentas no se circunscribe al ámbito de las acciones públicas sino también es una vertiente de fiscalización de las actividades de los corporativos privados por parte de la sociedad civil, teniendo en cuenta que las empresas privadas son organizaciones que afectan o pueden afectar los intereses de la ciudadanía. En el sector privado la RC se considera una parte de la responsabilidad social empresarial. En el presente estudio no se abordarán la RC en el ámbito de las corporaciones privadas

relación transitiva “en tanto que hay al menos dos sujetos que participan en el proceso de rendición de cuentas, con roles distintos” (p. 2).

La rendición de cuentas puede expresarse

como una relación entre dos actores (A y B), en la que A está formalmente obligado a *informar, explicar y justificar* su conducta a B (con respecto de R). En esta relación, B tiene la Facultad de examinar la conducta de A (con respecto a R) y cuenta con instrumentos para vigilarlo e incidir en su comportamiento – vía sanciones o incentivos. (López y Merino, 2009, p. 4)

Además

El vínculo entre A y B puede ser vertical o diagonal. Las relaciones verticales suponen una jerarquía entre los actores involucrados, mientras que las relaciones diagonales describen un vínculo que no es jerárquico, pero que sí implica la obligación (usualmente) formal de informar y justificar decisiones específicas (es decir, existe un actor A), así como la obligación de evaluar conductas concretas (existe un actor B). Las relaciones de rendición de cuentas pueden, incluso, referir situaciones trianguladas en donde A rinde cuentas a B por su conducta con respecto a un asunto M que afecta o atañe a un actor adicional, C. (Rios y Cejudo, 2009, p. 5)

La relación triangulada entre los actores A, B y C hace compleja la interacción entre ellos y las maneras en que se informa, evalúa y sanciona la conducta del primero. Además en la mayor parte de las ocasiones tanto A como B cumplen sus funciones a nombre de C quien es el mandante último, pero que carece de capacidad de evaluación o de sanción directa con el actor A³. Este es el caso de la rendición de cuentas en el ámbito de los poderes públicos.

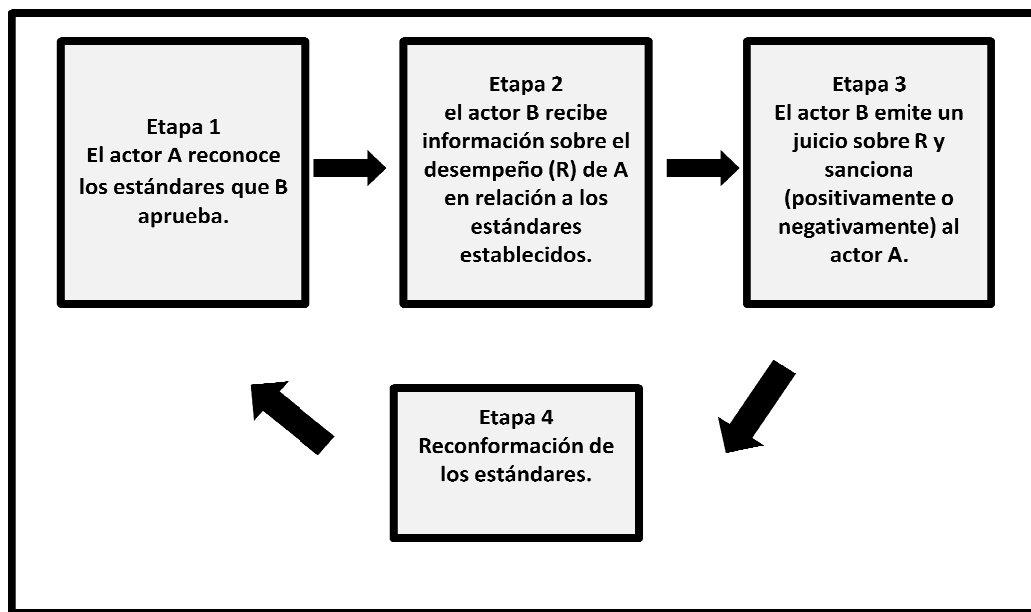
La rendición de cuentas también se ha expresado como un proceso (Romzek, 2000; Mulgan, 2000; Ackerman, 2005) pero muy pocos autores especifican las etapas que este proceso pudiera tener. Rubenstein (2007) la describió en 4 etapas que se convierten en un ciclo continuo: fijación de estándares, dotación de información, sanción y cambio en los estándares (ver Figura 1.1.).

Aunque el proceso parece simple no lo es si se considera las implicaciones que tiene en términos prácticos. Por ejemplo, el proceso de la rendición de cuentas requiere la construcción de códigos de conducta y desempeño del mandatario y de parámetros para evaluarlos y con ello definir las expectativas de su actuación (Newell y Bellour, 2002). Requiere también de la existencia de mecanismos para obligar o incentivar al mandatario a informar de su conducta así

³ Por cuestiones de simplificación se presenta a los actores A, B y C en términos singulares (como individuos) pero en la realidad también pueden ser colectivos (grupos, organizaciones sociales, etc.) o instituciones (públicas o privadas).

como de que el mandante reciba esa información y sea capaz de emitir un juicio. Finalmente que tenga la capacidad de sancionar adecuadamente al mandatario así como de influir en el establecimiento de nuevos estándares de desempeño. Todos estos requerimientos implican dificultades diversas en la aplicación de la rendición de cuentas aun en las relaciones privadas tales como las derivadas de una relación laboral o de una relación comercial. Muchas más dificultades se encuentra en la rendición de cuentas en que intervienen actores políticos y ciudadanos.

Figura 1.1. El proceso de la Rendición de cuentas.



Fuente: Elaboración propia en base a Rubenstein (2007, p. 618)

1.1.2. La Rendición de Cuentas Pública.

En esta Tesis el interés se centra en la Rendición de Cuentas *Pública* (en lo sucesivo RCP), es decir, aquella que se da entre una autoridad gubernamental encargada de desempeñar una función de beneficio público (sea que la autoridad haya sido elegida o no) y el conjunto de ciudadanos del territorio en donde tal autoridad actúa⁴. La idea y la práctica de la RCP están sembradas en la base del pensamiento democrático dado que se concibe al gobierno como una entidad que representa a la población sobre la cual ejerce su autoridad (Crespo, 2001). Esa representatividad democrática del gobierno da fundamento a las relaciones de RCP entre

⁴ Por ello en el idioma inglés una definición de diccionario antepone este ámbito como específico del concepto: Accountability se entiende como “la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia”. (McLean Ian, 1996 citado en (Ugalde, 2002b, p. 9).

población (especificada en términos de ciudadanía) y autoridad gubernamental. Por ello la RCP presupone un nivel mínimo de existencia de democracia electoral: no es posible ejercerla en las dictaduras, ni en las monarquías absolutas donde las acciones del dictador o del soberano no son susceptibles de penalización electoral (Crespo, 2001; Schedler, 2004).

De esta forma con el término RCP se intenta representar a la compleja red de relaciones, normas y herramientas que las sociedades de pretensiones democráticas han construido para controlar el poder público y la burocracia administrativa.

De acuerdo con Andreas Schedler, la noción de rendición de cuentas se concentra en la función pública e “incluye por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (answerability). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (enforcement)” (Schedler, 2004, p. 12). Con ello Schedler clarificó las dos dimensiones más reconocidas de la rendición de cuentas la Transparencia (de hechos y de razones) y la sanción.

De la definición de Schedler se interpreta que la RCP es una *condición* a la cual están sujetos los políticos y funcionarios; Otros autores la definen como una habilidad (Peruzzotti y Smulovitz, 2002, p. 210) o como una obligación o deber (Scott, 2000). Ugalde (2002a, p. 14) la define como una obligación resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Estas definiciones dan énfasis a aspectos distintos de la RCP y a lo largo del capítulo 2 se evaluarán algunos de ellos para obtener una definición para este trabajo.

De manera preliminar la RCP se entenderá como una situación, una condición o estado al que está sujeto un organismo o persona (mandatario) para informar, justificar y en su caso ser sujeto de sanción en relación a tareas encomendadas por otro (mandante). En este marco de análisis quienes están o pueden estar sujetos a tal condición son los políticos y los funcionarios públicos y quien puede “ejercerla” o ponerlos en tal situación es la ciudadanía. Ello se da a través del principio liberal democrático de la representación política. Por lo que dentro de los actos de relación Estado-ciudadano este último tomaría el papel de mandante y los políticos y funcionarios públicos el de mandatario. La relación entre ambos está formalizada mediante leyes y normas del derecho público.

La RCP implica una serie de elementos conceptuales y prácticos a los cuales los distintos autores les han otorgado diferentes énfasis. Entre esos componentes se encuentran las que se han denominado como dimensiones del concepto o aspectos clave.

La mayor parte de los autores coinciden que los aspectos clave de la RCP son la transparencia y la sanción. La transparencia (en el inglés *answerability*) implica la obligación de informar sobre el desempeño y justificar su adecuación a las expectativas (Goetz y Jenkins, 2005). Otros autores (Schedler, 2004; Isunza, 2005; 2006) dividen la transparencia en *dimensión informativa* (la obligación de divulgar datos sobre la actuación pasada, presente y futura del mandatario) y la *justificativa* (que explica y da razones de la actuación). Por otro lado la *dimensión correctiva*⁵ o de sanciones (*enforcement*) implica el castigo del mandatario en caso de actuación errónea (Behn, 2001; Olvera e Isunza, 2003; Schedler, 2004). De acuerdo con algunos autores tales dimensiones no son atributos indispensables para que exista la RCP ya que en la realidad pueden presentarse situaciones en las que se resalte o exista sólo alguna dimensión (Schedler, 2004; Olvera e Isunza, 2003). Otros autores, como Nuria Cunill (2000) y Roberto Behn (2001), sí consideran que la ausencia de capacidad de sancionar la conducta errónea del servidor público, pone en grave entredicho la condición de rendir cuentas, si no es que la invalida totalmente⁶.

Asumiendo que la RCP implica la posibilidad de sanción se toma distancia de la Transparencia. En la transparencia se resalta la obligación de las autoridades de gobierno para producir, mostrar y difundir datos sobre su actuación y sus efectos, además del derecho de los ciudadanos a acceder a esa información. La transparencia permite que el ciudadano se informe y emita juicios sobre el actuar del Estado pero también le permite tomar decisiones en otros ámbitos como pueden ser el económico (Quintana, 2006) o incluso el personal. La RCP se beneficia de la transparencia pero no es la única función de ésta⁷, es mas podría existir transparencia y acceso a la información sin que existieran posibilidades de hacer rendir cuentas a los representantes y funcionarios. En cambio la RCP no podría existir sin transparencia ni acceso

⁵ Isunza (2005; 2006) la denomina “exigitiva”.

⁶ Para Robert Behn la mayoría de las definiciones de rendición de cuentas enfatizan la idea de la responsabilidad de informar y no mencionan la noción de sancionar o del castigo. Este autor enfatiza esta dimensión argumentando que para quienes son sujetos de rendir cuentas una cosa debe estar clara : rendir cuentas significa posibilidad de castigo (Behn, 2001, p. 3)

⁷ Entre las funciones *políticas* asignadas a la transparencia están: la evaluación de los gobernantes, la rendición de cuentas, el control del poder público y el fortalecimiento de la autoridad política, la detección y corrección de errores (Aguilar Rivera, 2006, pp. 28-32)

a la información porque se carecería del elemento fundamental para ejercer el juicio y la sanción: la información sobre las decisiones y el desempeño público. Por lo tanto la transparencia es un elemento que es constitutivo de la RCP pero no su equivalente. Puede afirmarse que la transparencia y la RCP se refuerzan recíprocamente (López y Merino, 2009).

Para la existencia de la RCP interviene otro elemento que podría considerarse como supuesto elemental: la *Representación*. Ello significa que el mandatario actúa en nombre del mandante, por tanto debe rendirle cuentas de todo lo que decide y hace a su nombre. La representación lleva implícito un mandato (delegación) para el representante (mandatario): que actué a favor del representado. En el ámbito de la función pública esto supone la existencia *legítima y legal* de un sujeto representado en el poder estatal y un sujeto representante que detenta, bajo esa condición, el poder público. La representatividad necesaria para la RCP se conforma a partir de la idea de democracia electoral como condición de arranque para la RCP. Sin embargo la RCP extiende su aplicación a sujetos pertenecientes al poder público pero que no fueron elegidos electoralmente (burócratas) pero de quienes se espera que su actuación se realice en beneficio del ciudadano.

Un aspecto poco tratado de la RCP en la literatura es su análisis como una relación de poder (Newell y Bellour, 2002; Goetz y Jenkins, 2005, p. 8). Esta relación de poder entre dos actores implica que el mandante tenga posibilidad de demandar y obligar al mandante a que informe y explique su actuar además de que conserve su capacidad de sancionarlo en caso de que omita informar o que sus las decisiones y resultados en relación a las tareas delegadas no cumplan las expectativas⁸. La RCP es débil o inexistente cuando el mandatario carece de real poder de sujeción sobre quien lo representa, como lo afirman Newell y Bellour “la falta de poder se expresa como la incapacidad para lograr que alguien asuma responsabilidad por lo que hace” (2002, p. 3). En el ámbito público esta relación de poder es sumamente compleja ya que en virtud de la representación política el mandatario asume el poder público y por lo tanto la capacidad de gobernar sobre los ciudadanos de manera legal y legítima. El ejercicio de la autoridad por parte del mandatario en muchas ocasiones no cuenta con marcos institucionales o jurídicos que limiten su actuación por lo que su poder (dados los recursos estatales que se le otorgan para el ejercicio de la autoridad) es mayor que el del mandante a quien puede influir, cooptar, engañar o

⁸ En general en la literatura sobre el tema se da como supuesto que el mandante en su connotación de ciudadano tiene y conserva el poder de asignar a su mandatario o representante.

simplemente evadir. Por otro lado también el mandante puede contar con pocos o muy limitados mecanismos para obligar al mandatario a informar y sobre todo para sancionarlo.

1.1.3. Mecanismos para llevar a cabo la rendición de cuentas pública.

Para llevar a la realidad la condición de sujeción del mandatario para que informe y explique su actuación y sancionarlo en su caso, los mandantes accionan mecanismos de rendición de cuentas (Ackerman, 2004b). Estos son arreglos de acciones, normas, instituciones, etc. que fuerzan o estimulan la obligatoriedad de las funciones de quien rinde cuentas: atender, informar, justificar y acatar sanciones. Se considerará para esta tesis como mecanismo de rendición de cuentas a un conjunto de medios legales, políticos, socioculturales y económicos que buscan la dirección, el seguimiento, la evaluación y la sanción de las acciones de un mandatario (sea un político o un funcionario) por parte de las propias instancias del poder público o estructuras y actores ajenos a éste.

Entre los mecanismos que cimientan la RCP están las elecciones libres, la obligación de los poderes para observarse entre sí, la transparencia y el acceso a la información, las auditorías al desempeño público, el control presupuestal, etc. Pero la definición permite incluir como impulsores de la RCP a otros fenómenos sociales que pueden colaborar en la dirección y control del mandatario, por ejemplo, las investigaciones que hacen los medios de comunicación masivos de manera independiente, los movimientos sociales y de grupos de presión y la acción de organizaciones no gubernamentales que, con cierta especialización, dan seguimiento a las acciones del mandatario en diferentes ámbitos.

1.1.4. Clasificaciones de la rendición de cuentas pública.

A continuación se presentan las tipologías o clasificaciones más utilizadas para el análisis de la RCP. Estas clasificaciones utilizan diferentes criterios para su conformación y se han utilizado en la literatura para encuadrar los análisis de casos y para el establecimiento de propuestas teóricas.

1.1.4.1. Clasificación basada en el origen del mecanismo de Rendición de cuentas pública.

Guillermo O'Donnell (1997) propuso que la RCP podría ser analizada por el origen del mecanismo de rendición de cuentas y la clasificó en dos tipos, la Horizontal y la Vertical. La RCP Horizontal se refiere a la existencia de instituciones del Estado que tienen fundamento y

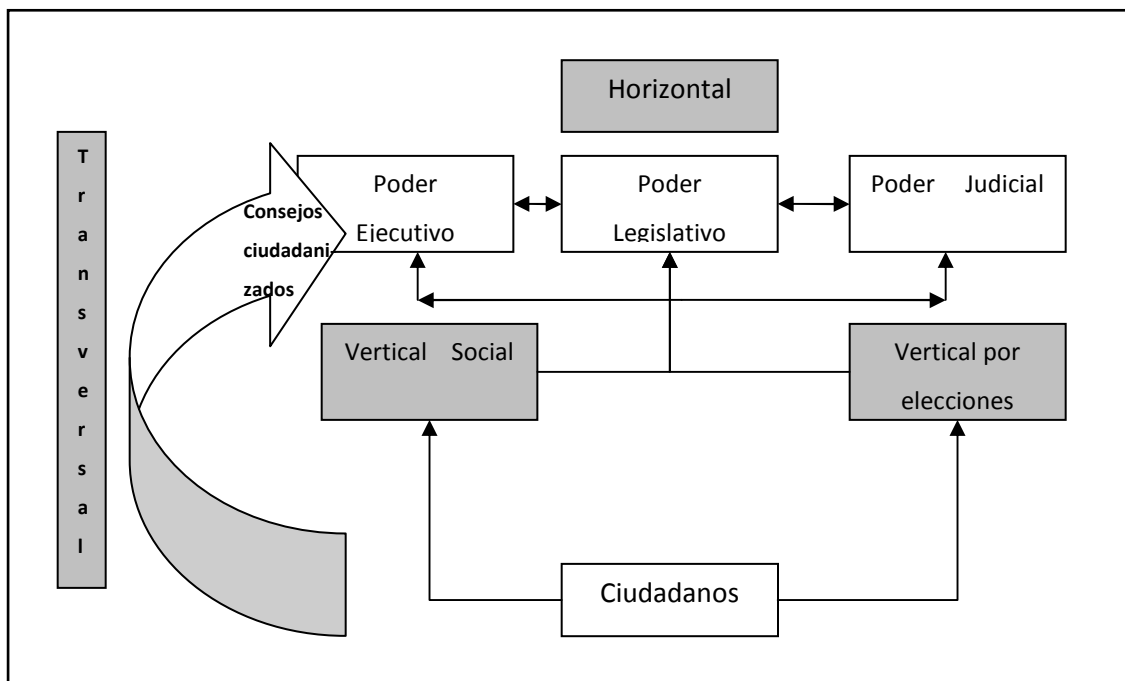
autoridad legal y están dispuestas y capacitadas para emprender acciones que persiguen desde el control rutinario hasta sanciones legales de los actos u omisiones de otros agentes o agencias del propio Estado (Ackerman, 2004a). Es decir son los mecanismos convencionales de RCP en donde la división de poderes permite la supervisión y control de las estructuras organizativas, normativas y presupuestales de otro poder. Es el caso de las instituciones auditoras del poder legislativo con el ejecutivo, las potestades de veto del ejecutivo y las facultades de solución de diferendos legales entre poderes que resuelve el Poder Judicial.

La RCP vertical se ejerce desde los ciudadanos y la constituyen las elecciones y otros tipos de demandas sociales que se pueden articular para ejercer influencia y presión sobre el poder público y la burocracia estatal. Otros autores separan la RCP vertical en dos vertientes, una vía elecciones, y otra denominada RCP Social, definiendo ésta como un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas. La RCP social puede dirigirse al control de temas, políticas o funcionarios particulares (Peruzzotti y Smulovitz, 2002). Movimientos sociales o incluso grupos de presión ejercen este tipo de RCP así como también los esfuerzos de los medios masivos de comunicación por resaltar las acciones ilegales o erróneas del poder público.

La RCP Transversal o Diagonal propuesta por Olvera e Isunza (2003) encuadra mecanismos que, siendo instituciones del Estado, se constituyen por representantes de la sociedad civil legalmente protegidos en sus acciones y que cuentan con la fuerza jurídica y la capacidad institucional de modificar las acciones o sancionar a las autoridades políticas y a la administración pública. La aparición de instituciones del Estado pero constituidas por ciudadanos como el caso del IFE en México y otras con características de defensoría de derechos humanos o sociales (denominadas Ombusman) son un ejemplo de arreglos organizacionales que hacen efectiva una RCP transversal.

La Figura 1.2. ilustra las relaciones entre los 3 tipos de RCP y los actores políticos que las ejercen.

Figura 1.2. Tipología de la Rendición de Cuentas Pública según su origen.



Fuente: Olvera, A. e Isunza, E. 2003.

1.1.4.2. Tipología de acuerdo con el momento en que opera un mecanismo de rendición de cuentas pública.

Por definición la RCP involucra evaluación y sanción de hechos realizados. Por tanto en sentido estricto se ejecuta ex –post, con posteridad al desempeño. Sin embargo eso no quiere decir que alguien deba rendir cuentas hasta que el desempeño este *completo* (Ackerman, 2005, p. 5). En consideración a ello un mecanismo de rendición de cuentas puede activarse en tres momentos distintos con fines también diferentes. Bajo este criterio la RCP puede ser Prospectiva, Procesal y Retrospectiva.

La RCP Prospectiva (denominada también RC Ex-ante) se refiere a los mecanismos con que el mandante pretende influir en el diseño de las políticas y programas públicos intentando asegurar que la acción pública se ajuste a las necesidades expresadas por la ciudadanía. La RCP se da cuando se verifica y asegura que la acción pública *por realizarse* efectivamente busque el bien público. En estricto sentido lo que en este momento se evalúa y sanciona del político o del

funcionario es el desempeño a nivel de decisión y planeación, no en forma de resultados. Entre los mecanismos que ejercen este tipo de RCP están los consejos y comités, foros de consulta y sondeos (Olvera e Isunza, 2003).

La RCP Procesal incluye todos los esfuerzos y estructuras diseñadas para dar seguimiento a la acción pública durante su ejecución, se da como una medida de control y aseguramiento de obtención de los objetivos. Por tanto su meta es evitar el desvío de la ejecución respecto de lo planificado en términos financieros, legales y técnicos. Algunos comités de obra en México pueden cumplir con este tipo de tareas (Olvera e Isunza, 2003).

La RCP Retrospectiva (o Ex-post) se refiere a la evaluación de los resultados del programa o política pública una vez terminada la ejecución de ella (Olvera e Isunza, 2003).

Existen entre los autores diversas discusiones acerca de si se debe considerar a la RCP desde su ámbito Ex-ante o sólo en su aspecto procesal o Ex-post⁹. Como se discutirá en la propuesta teórica del capítulo 2 desde la concepción que utiliza esta tesis es *esencial* la consideración de la fase Ex-ante y procesal de la RCP.

Las clasificaciones no son excluyentes entre sí ya que atienden a aspectos distintos. Es decir cualquier mecanismo de rendición de cuentas vertical, horizontal o social puede ser a su vez prospectivo, procesal o ex post.

1.1.4.3. Clasificación temática de la Rendición de Cuentas Pública.

Un tercer eje para la elaboración de una tipología de la RCP se basa en patrón de referencia para evaluar la actividad pública. Según diversos autores (Romzek, 2000; Peruzzotti y Smulovitz, 2002; Schedler, 2004; Isunza Vera, 2006) pueden diferenciarse cuatro tipos de RCP: (1) Política: cuya realización parte de la presión de los intereses y grupos políticos y que utiliza las elecciones y el escrutinio público para ajustar la acción pública a los intereses ciudadanos o de grupos específicos; (2) Legal: que se basa en el respeto a Leyes y reglamentos y a procedimientos políticos y judiciales para su aplicación; (3) Administrativa (jerárquica) : que se sustenta en la elaboración de objetivos y uso de recursos con transparencia, en los controles e indicadores de ejecución así como en la realización de la función pública bajo supervisión de la jerarquía organizacional, y (4) Profesional cuyo motivo de cumplimiento son las normas de actuación

⁹ Entre quienes reconocen y resuelven medianamente estos dilemas están John Ackerman (2004a; 2004b), Malena, Forster y Singh (2004), Goetz y Jenkins (2005) y los documentos de trabajo del Banco Mundial.

internalizadas por parte de políticos y funcionarios y que tienen que ver con la ética y las prácticas consideradas como “correctas”.

Lo importante de cada una de las tipologías propuestas es que establecen criterios distintos sobre cuales aspectos, materias y valores constituyen los parámetros o expectativas centrales con que la actuación de políticos y burócratas han de ser comparadas para determinar y juzgar su actuación, en el entendido de que el mayor apego a esos estándares constituye una actuación calificada como positiva.

La Tabla 1.1. ejemplifica los valores y criterios que, a partir de la literatura revisada, pueden relacionarse con cada tipo temático de RCP.

Tabla 1.1. Criterios y valores de los tipos temáticos de la Rendición de Cuentas Pública.

Tipo de RCP	Fuente de las valoraciones	Criterios aplicados	Valores perseguidos
Política	Externa (ciudadanos) Autoridad distinta al ejecutor.	Procesos de toma de decisiones. Resultados sustantivos. Cumplimiento de ofertas electorales. Capacidad de políticos y funcionarios. Nivel de corrupción. Explicaciones y justificaciones. Nivel de sesgo de la acción pública.	SENTIDO DE LA ACCIÓN. Consistencia de la acción pública con las demandas sociales. Equidad. Extensión de los beneficios. Honestidad.
Administrativa	Interna. Externa funcional.	Apego a los procedimientos y normas. Eficacia y eficiencia. Rentabilidad. Austeridad. Respeto a la estructura jerárquica y funcional.	USO RACIONAL DE LOS RECURSOS PÚBLICOS. Eficacia (logro de objetivos). Eficiencia (uso de recursos). Formalidad e impersonalidad de la acción.
Legal	Externa. Autoridad judicial o distinta al ejecutor.	Cumplimiento con el marco constitucional, de Leyes y reglamentos y de normas sobre la transparencia y acceso a la información. Respeto a los derechos civiles y sociales. Aplicación y aceptación de sanciones.	APEGO NORMATIVO DE LA ACCIÓN. Legalidad. Legitimidad. Justicia en términos legales
Profesional	Externa. Autoridad distinta al ejecutor y no estatal.	Aplicación de normas técnicas. Uso de conocimientos y capacidades profesionales	Capacidad Técnica en la realización de la acción. Otros Valores asentados en los Códigos de ética profesional.

Fuente: Elaboración propia a partir de las propuestas de Schedler (2004); Haque (2000); Izunsa (2005).

A pesar del reconocimiento de estas variables tipológicas, pocos autores (Cunill, 1995; Romzek, 2000; Haque, 2000) hacen mención de la importancia relativa de una y otras. Los autores las manejan como si cada una fuera tan importante como las otras. Como se argumentará en el capítulo 2 se debe suponer que la RCP política es de importancia sustancial y que sus valores privan sobre los otros valores. .

Aunque en este apartado se han expuesto los tipos de RCP existentes en la actualidad no siempre se han considerado todos ellos en la teoría ni tampoco en la práctica. Baste decir que hasta hace poco se incorporó a la teoría la RCP social, la Transversal así como la prospectiva. En realidad la RCP ha venido transformándose tanto en sus concepciones como en sus instrumentos pragmáticos. El desarrollo de estas transformaciones se describe en la siguiente sección.

1.2. Contextos, Teorías y prácticas de la rendición de cuentas pública.

En este apartado se revisan las diferentes perspectivas que fundamentan y analizan la RCP. Se hace al mismo tiempo una breve contextualización histórica de cada propuesta y de los medios o mecanismos con que cada teoría pretendía que se aplicara la RCP. La exposición se hace a partir de la aparición histórica de cada corriente teórica.

1.2.1. El liberalismo: rendir cuentas mediante las elecciones y el control mutuo entre poderes estatales.

Las transformaciones sociales, económicas y culturales derivadas del nacimiento del capitalismo tuvieron repercusiones en la manera de observar a los poderes que guiaban a las sociedades feudales y estamentales de Europa. La suplantación de una sociedad de súbditos y soberanos por productores libres relacionados cada vez más por el mercado modificó poco a poco la forma en que los hombres se concibieron a sí mismos, a la sociedad y a la legitimidad del poder.

Desde el humanismo la posición central del individuo vino a ser reclamada por la filosofía y las ciencias. Con él se afirman los derechos “naturales” de todo humano, derechos que no fueron adquiridos ante o cedidos por el poder sino consustanciales a la naturaleza humana. De esta forma ningún poder social debería pasar por encima de esos derechos. El Estado es una organización para el individuo y no el individuo para el Estado. Este pensamiento es fundamental

en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano¹⁰ de 1789 y representa una aportación esencial para el desarrollo de la humanidad.

Pero tras la redacción de la Declaración de los derechos del hombre yacía ya una corriente de pensamiento (filosófica, económica y política) que le daba explicación y fundamento a sus propuestas: el liberalismo. Desarrollada en Europa principalmente como consecuencia de la obra de Maquiavelo, pensadores como Jean Bodin, John Locke, Montesquieu, Hobbes, Stuart Mill entre muchos otros se extendió a Norteamérica donde los “padres fundadores” principalmente Alexander Hamilton y James Madison vertieron sus apreciaciones en la Constitución Política de los Estados Unidos de América.

Múltiples aportaciones tanto teóricas como prácticas se han dado desde los tiempos de estos notables pensadores y políticos. Para los fines de este trabajo las siguientes son las aportaciones liberales más importantes en relación a la RCP:

a) Concepción del Estado y desarrollo de la ciudadanía con derechos civiles y políticos. El liberalismo contribuyó sustancialmente a la conformación del Estado democrático moderno. Concibió que la autoridad suprema de un territorio (superior incluso al poder económico) debiera radicar en órganos que representaran a los ciudadanos. Esa autoridad suprema tendría facultades normativas y judiciales que se aplicarían hasta con el ejercicio exclusivo de la violencia legitimada. La parte organizacional del Estado, es decir el gobierno, debiera dedicarse principalmente a garantizar las libertades del hombre sin inmiscuirse en otras interacciones – principalmente las económicas- que los individuos pueden resolver por sí mismos. Por lo tanto el Estado no es el centro de la organización social sino un árbitro de las interacciones entre los individuos. Para ello debe respetar la libertad política, los derechos individuales y la igualdad jurídica entre sus pobladores (Crespo, 2001). Al concebir que los órganos del Estado fueran representativos incorporaron la noción de rendición de cuentas ante los representados y no ante la divinidad o los estamentos sociales privilegiados (Ugalde, 2002a). De esa forma los conceptos y

¹⁰ En esta declaración se establecían los derechos considerados como imprescriptibles por la autoridad tales como la libertad, la propiedad, la libre expresión, etc. Además reconocía la igualdad de los ciudadanos ante la Ley y la justicia y se disponía de la división de poderes para equilibrar las funciones del Estado. El Estado se conformaba como institución garante de esos derechos y su función fue limitada a las capacidades que la Ley le otorgaba. La soberanía radicaba en el pueblo y los órganos estatales y por lo tanto estos representaban los intereses de los ciudadanos. Establecido el principio de representación el ciudadano asumía también el derecho a “pedir cuentas de sus gestión a todo agente público” [En el original se expresa en el artículo XV : “La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration.” (Asamblea Nacional Francesa, 1998)]. Se instituye desde ese momento la liga entre la representación política y la rendición de cuentas.

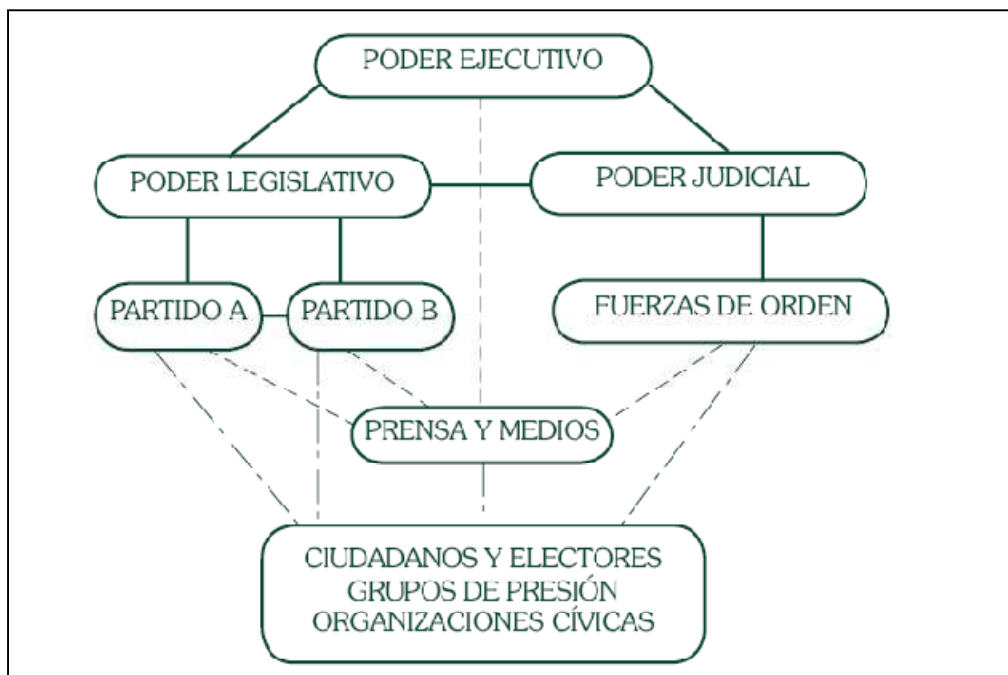
prácticas de representatividad, democracia electoral y rendición de cuentas quedan como elementos interconectados del Estado liberal.

b) Las elecciones se constituyeron como el mecanismo esencial, insustituible de la RCP. Idealmente la posibilidad de perder el poder por parte de los gobernantes moldearía su conducta a favor de su pueblo y serviría a la vez de sanción para quienes no actuaran de esa forma (Macpherson, 2003). Los pensadores liberales asumieron que el ciudadano común podría evaluar las actuaciones de los gobernantes de forma coherente y nítida y votarían en consecuencia (Crespo, 2001; Macpherson, 2003). Sin embargo, sin negar que las elecciones libres y periódicas sigan siendo el cimiento de la rendición de cuentas en los Estados democráticos (su detonador último), se ha establecido con bastante contundencia que fuera de castigar con la expulsión del poder a gobernantes de evidente pésimo desempeño, las elecciones funcionan como un mecanismo bastante débil de RCP en virtud de problemas estructurales que el desarrollo de los sistemas políticos occidentales han ido resaltando. La Tabla 1.2. resume los argumentos en relación a esa debilidad de las elecciones como mecanismos de RCP. En base a ellos es posible explicar cómo, en muchos Estados con democracia electoral, ésta no ha sido suficiente para generar procesos de RCP de sus gobernantes. Por ello, como se expone a lo largo de este capítulo las sociedades de aspiración democrática han venido desarrollando múltiples mecanismos de RCP que complementan a las elecciones en el cumplimiento de esa función.

c) Como complemento al anterior mecanismo de dirección social sobre el Estado, se idearon formas de control basadas en la idea de los “pesos y contrapesos” (checks and balances) entre los distintos poderes que constituyeron al Estado. Así el segundo mecanismo básico para ejercer la RCP lo constituyó la división de poderes. El principio de la división de poderes nace de la necesidad de evitar la rapacidad y tiranía de los gobernantes. Dividir las facultades esenciales del Estado en distintas instituciones debería garantizar el equilibrio entre sus componentes y a la vez su control recíproco. Sin embargo la división de poderes no garantiza por sí misma la responsabilidad del Estado ya que es distinto al principio de mutua responsabilidad. Esta diferencia da pie a que existan diseños institucionales Estatales en donde existe división de poderes pero no responsabilidad mutua (Przeworski, 1998). Esto conlleva a que el diseño de las instituciones del Estado en términos de sus funciones tiene que ver con las capacidades de cada poder para controlar al otro. Un Estado con división de poderes pero con límites funcionales en el control mutuo obtendría una RCP horizontal muy endeble. El asunto es evitar que algún

elemento del Estado quede sin vigilar y se convierta en autónomo de la soberanía del pueblo. El desarrollo histórico de los estados liberales fue conformando el llamado sistema de vigilancia mutua. Crespo (2001) afirma que el sistema de vigilancia mutua funcionó como mecanismo de RCP por lo menos dos siglos de crecimiento y expansión capitalista. Este sistema de vigilancia mutua se perfeccionó hasta alcanzar una forma circular que se representa en la Figura 1.3. En ella se aprecia el mecanismo vertical de RCP (voto ciudadano) y los diversos mecanismo horizontales de RCP (división de poderes, supervisión mutua). En el Estado democrático moderno otros actores políticos intervienen para contribuir a la orientación y vigilancia de sus acciones. Estos actores son los partidos políticos, la prensa, los medios de comunicación, grupos de poder y de presión, organizaciones de la sociedad civil, etc. La formación circular de este sistema de vigilancia permite aplicar el principio de que todos los elementos que detentan poder público sean vigilados por otro elemento con poder. Cada uno de estos actores actúa con la pretensión de promover sus respectivos intereses. Algunos de ellos se vigilan de manera directa (líneas continuas) y otros ejercen presión indirecta sobre otras instituciones o actores (líneas punteadas).

Figura 1.3. El sistema liberal de Vigilancia mutua para la Rendición de Cuentas.



Fuente: Crespo (2001, p. 62).

d) La RCP se instituyó como un derecho ciudadano y con ello también se estableció un vínculo indisoluble con el desarrollo de la ciudadanía. En su acepción más aceptada la ciudadanía

significa la condición de pertenencia de un individuo a un Estado en donde se le reconocen jurídicamente distintos derechos especialmente civiles y políticos. Siguiendo la conocida concepción de Thomas H. Marshall (1992) la RCP se integraría en lo que el autor denominaría como *elemento político*, es decir como parte de los derechos del individuo a participar en el ejercicio del poder político y en la elección de quienes son delegados de la voluntad popular¹¹. Por ello conforme la concepción de la ciudadanía ha ido cambiando también la forma de entender y practicar la RCP lo ha hecho.

Tabla 1. 2. Problemas estructurales de las elecciones como mecanismos de Rendición de Cuentas Pública.

1. Si las elecciones evalúan ex post el desempeño de los órganos del gobierno existe el problema que se centran en los políticos electos y no en los burócratas.
2. Es difícil determinar qué es lo que la ciudadanía toma en cuenta al votar en las elecciones si aspectos prospectivos o retrospectivos. Además los votantes habitualmente tienen una sola oportunidad (voto) para considerar sus expectativas, sus evaluaciones y castigar o premiar numerosas decisiones y acciones de gobierno. El castigo electoral regularmente viene solo detrás de desempeños excepcionalmente malos.
3. Votar es una acción descentralizada y no coordinada. Para los votantes es muy difícil la coordinación de sus votos para sancionar desempeños y aun más acordar los criterios que la justifiquen. Esa falta de coordinación hace de las elecciones un sistema individualizado lo que implica que mientras menos dialoguen entre los votantes menos coordinación habrá y por lo tanto más débil será el voto como mecanismo de control estatal.
4. Las democracias electorales pueden no estar consolidadas y por tanto estar sujetas a la manipulación por parte de las mismas autoridades o a la captura por elites políticas (Partidos políticos y otras organizaciones políticas) o por elites económicas. La manipulación electoral inutiliza por completo la capacidad del voto para separar del poder a autoridades incompetentes de los órganos del Estado.
5. Cuando al político electo no le afectará el resultado electoral, el temor a la falta de apoyo popular no funcionará como sanción. Puede ser el caso de sistemas políticos con imposibilidad de reelección, o cuando los periodos de gobierno son extensos de tal forma que los asuntos negativos pueden diluirse en el tiempo.
6. El voto retrospectivo (motivado por una evaluación de la ejecución) requiere de mucha información sobre el desempeño, la cual habitualmente es escasa y muchas veces manipulada o encubierta.
7. La asignación de responsabilidades en los actos del gobierno muchas veces es difícil, ya que en la acción de gobierno participan numerosos actores y distintos poderes que

¹¹ En el texto original se lee: “I propose to divide citizenship into three parts...civil, political and social. The civil element is composed of the rights necessary for individual freedom-liberty of the person, freedom of speech, thought and faith, the right to own property and to conclude valid contracts, and the right to justice...By the political element I mean the right to participate in the exercise of political power as a member of a body invested with political authority or as an elector of the members of such body...By the social element I mean the whole range from the right to a modicum of economic welfare and security to the right to share the full in the social heritage and to live the life of a civilized being according to the standards prevailing in the society” (Marshall, 1992, p. 8). Aunque a la RCP no se le integró como parte esencial del elemento político, el ensayo de Marshall no deja dudas de que a través de la capacidad de elección se ejercería la RCP.

interactúan con distintos intereses e influyen de manera distinta en la opinión pública. La “claridad en la responsabilidad” para sancionarla electoralmente es más complicada en algunos sistemas Federales en donde múltiples niveles de gobierno pudieran competir o evadir responsabilidades asignándolas a otros.

Fuentes: Elaboración propia en base a Przeworski, Stokes, y Manin,(1999); Ackerman (2004a); Maravall, (1996; 2005); Sánchez-Cuenca,(2003).

Sin embargo, a pesar de haber puesto las bases para la RCP el esquema liberal muestra algunas inconveniencias en su aplicación. Entre esas dificultades está el predominio de esquemas indirectos de RCP lo que desestima la existencia de diferentes agendas que cada poder o miembros del “sistema mutuo de vigilancia” puede tener y que podrían invalidar sustancialmente la capacidad de ejercer la RCP. Una omisión de importancia en el modelo de RCP liberal es el análisis del poder desde la perspectiva económica ya que supone que el andamiaje institucional del Estado puede contener las acciones de dominio provenientes de los grupos sociales y empresariales de grandes recursos.

Además de la problemática de la elecciones como forma de RCP mencionada arriba otro problema de gran importancia del esquema liberal de RCP es que la ciudadanía participa poco de manera directa (solo cada vez que existen elecciones) y prácticamente toda la tarea de control de los poderes del Estado cae en los poderes mismos. El modelo liberal de RCP desestima el potencial de control sobre el Estado que la participación ciudadana individual u organizada puede tener. Predomina el principio de representación política y por lo tanto de mediación de los intereses ciudadanos. Los desarrollos posteriores de modelos de RCP recuperan la idea de que la ciudadanía debe ampliar su participación en el control de las acciones del Estado y con ello ampliar el reconocimiento de la ciudadanía misma.

La mediación de intereses está en la base del pensamiento liberal ya que desde el punto de vista liberal el diseño institucional del régimen democrático

Es un andamiaje político que, contrariamente a lo que se cree, no exige la participación intensa y constante de los ciudadanos, sino la de pocos que están ubicados en ciertas instituciones políticas. Son las propias élites políticas, enfrentadas por la competencia por el poder y divididas por convicciones ideológicas y programáticas diferentes, las que en lo fundamental ejercen vigilancia sobre sí mismas. (Crespo, 2001, p. 58)

Así razonado los actores políticos mencionados convertidos en vigilantes mutuos permiten que el ciudadano medio pueda retirarse a sus asuntos privados. El modelo liberal amparado en la

idea de que la representación social otorgada por el voto daba de esta forma autoridad a las fuerzas del Estado para actuar discrecionalmente y controlarse a sí mismas. La libertad de acción y discrecionalidad del Estado están basadas en la suposición de que su acción casi autónoma está revestida de legitimidad. Gobernar entonces implica autonomía de decisión e incluso control sobre la ciudadanía misma. No obstante los actos de gobierno implican responsabilidad que sería hecha efectiva mediante las facultades de otros poderes de gobierno. Este fundamento de la concepción liberal sobre el Estado es parte de los elementos que en esta tesis se cuestiona constantemente: hasta donde debe extenderse la discrecionalidad de la acción gubernamental.

Para los fines de la tesis es indispensable recuperar la idea básica de la RCP: los órganos del Estado están obligados a rendir cuentas porque representan (en cualquier ideal democrático) a la ciudadanía y que ésta representación se materializa a través de las elecciones periódicas y libres, que la división de poderes y la vigilancia mutua, aunque insuficientes, son indispensables para el ejercicio de la RCP ya que son los instrumentos del Estado quienes tienen los elementos jurídicos y organizacionales para su aplicación.

1.2.2. El ideal burocrático: legalidad, orden y jerarquía para la rendición de cuentas pública.

La revolución industrial, la ampliación de las relaciones económicas de Europa y el crecimiento territorial y económico de los Estados Unidos fueron factores, junto con las luchas y demandas obreras para conseguir mejores condiciones de vida y protección social, para que el Estado liberal de los siglos XVIII y XIX creciera en términos de sus responsabilidades ante los actores sociales y por lo tanto se multiplicaran las agencias estatales dedicadas a los nuevos servicios públicos.

Este crecimiento de la llamada burocracia continuó luego de la crisis de 1929 con la aplicación del Keynesianismo en las principales economías mundiales. A la par de las funciones de promoción de la actividad económica por parte del Estado que justificaron las ideas Keynesianas, también se desarrolló –con las luchas obreras y políticas– una concepción más amplia de ciudadanía que trascendía los derechos civiles y los políticos: la ciudadanía social (Marshall, 1992). La integración como derechos ciudadanos de aspectos como educación y salud perseguían unos mínimos de bienestar y de seguridad económica muy deteriorados luego de la 1ª. Guerra Mundial y de la gran crisis. Luego de la 2ª. Guerra Mundial tanto en Europa como en los Estados Unidos se estructuró y desarrolló el Estado de Bienestar en el que a las responsabilidades

del respeto y defensa de los derechos civiles y políticos se les adicionó: a) la obligación del Estado para intervenir en la económica y generar estabilidad, b) la necesidad de mantener entre su población un nivel de vida mínimo y c) la obligación del Estado para proporcionar los servicios sociales y prestaciones necesarias para conservar ese nivel de vida mínimo. Todos estos elementos detonaron el enorme crecimiento de las estructuras estatales que proporcionaban múltiples servicios y que en su gran mayoría no eran sujetas a mecanismos electorales para ser ocupadas. Se desarrolla entonces un actor fundamental en el ejercicio de la acción pública: el burócrata o servidor público.

Con un Estado de grandes dimensiones organizacionales las elecciones y el control mutuo entre poderes parecieron notablemente insuficientes no sólo para que los representados controlaran al Estado sino para su mismo autocontrol. A los poderes entre sí y aun a los políticos en cargos ejecutivos también les resultó difícil controlar a la creciente burocracia.

Además de las organizaciones públicas también las empresas privadas crecieron en tamaño y en funciones desde mediados del siglo XIX. Con este incremento de tamaño se fue desarrollando una forma de organización que Max Weber representó con el *tipo ideal*¹² de “Burocracia”. Los principios de la organización burocrática que Weber contribuyó a clarificar se convirtieron en los complementos indispensables de los mecanismos de RCP del Estado liberal.

El paradigma weberiano de una estructura formal, profesional y racional como medio de obtención de eficacia y eficiencia de toda organización social, en especial en aquellas de categoría pública, le vino bien a un Estado que – lejos de buscar el origen del control en la ciudadanía- requería de medidas organizacionales que compensarán el potencial desorden que implicaba el crecimiento de sus tareas económicas y sociales impulsadas bajo el amparo del Keynesianismo y la negociación corporativista de los intereses de clase.

Los preceptos weberianos en torno a la burocracia como forma de organización resultante del desarrollo del capitalismo en base a la dominación racional-legal llevan a la conclusión de que una buena herramienta para ejercer la RCP es un sistema de ordenamientos y controles jerárquicos que implican un uso imparcial y objetivo del poder (Weber, 1992). De esta forma

La preeminencia de las reglas impersonales, el estricto apego al principio de la jerarquía, un sistema de control vinculado al orden jerárquico, así como la existencia de

¹² Cabe recordar que para Max Weber la construcción de un “tipo ideal” es un artificio conceptual que permite analizar fenómenos mediante la exposición de sus atributos en su máxima realización. Aunque no se dan empíricamente sirven para comparar ciertos componentes comunes y significativos de la realidad (Silva-Herzog, 2008).

un sistema legal que contribuya a evitar los abusos, constituirían los mecanismos básicos que posibilitarían, en primera instancia, la responsabilización de la Administración frente a los ciudadanos. (Cunill, 2000, p. 270)

El modelo weberiano de realización de la RCP incluye tres formas distintas de control de las acciones del Estado: a) la forma directa representada por posibilidad de voto de castigo o voto de preferencia en la competencia electoral ejercida hacia los políticos electos, b) la forma horizontal vía mecanismos de fiscalización entre los poderes estatales y c) la administrativa aplicada a los miembros no electos del gobierno. Con ello se complementó y adaptó el modelo Liberal de vigilancia mutua a la nueva realidad Estatal de occidente.

El nuevo mecanismo de consecución de la RCP es el seguimiento a las normas de actuación y responsabilidad estrictamente estipuladas y técnicamente consistentes, deviniendo en un comportamiento de apego procedimental o de seguimiento a normas, criterio bajo el cual se aplicarían las sanciones provenientes también de leyes y reglamentos generados ad hoc. El cumplimiento de las normativas administrativas y organizacionales llevaría a un autocontrol y profesionalización del Estado librándolo de los intereses y las querellas políticas y económicas. La administración burocrática permitiría alejar a los funcionarios públicos de los intereses políticos pasajeros y ejercer las acciones más efectivas y convenientes para la ciudadanía como parte de las políticas públicas. Esta forma propuesta de asegurar los intereses de los ciudadanos es también indirecta y remite nuevamente a las elecciones como único camino directo-vertical de la ciudadanía para ejercer influencia y sanciones a los políticos y a través de ellos a los burócratas. En esta perspectiva no se desarrollaron opciones de participación ciudadana individual u organizada en el control del Estado pues se sustenta en la estructura representativa del régimen político.

Durante la mayor parte del siglo pasado las teorías de la democracia liberal y de la organización burocrática normaron la estructura y enfoques de la administración pública y sobre todo la relación Estado-sociedad. Estas teorías implicaban el reconocimiento del ciudadano miembro de un Estado como sujeto de derechos y obligaciones independientemente de sus condiciones particulares, en especial las económicas. Así por ejemplo Haque (2000) argumenta que el denominado Estado tradicional (Weberiano-Liberal) era sujeto a RCP en aspectos variados como el nivel de representación de los individuos o grupos, la equidad, la imparcialidad, la integridad, la justicia y los derechos ciudadanos. Ámbitos que más tarde el modelo Neoliberal desatendió al concentrarse en la limitada idea de una RCP enfocada sobre los recursos públicos.

Dentro de las limitaciones del enfoque weberiano y que tienen consecuencias de índole práctica es la orientación normativa de la RCP, es decir, que los poderes públicos rinden cuentas principalmente por el cumplimiento o incumplimiento con las normas y estructuras que dan origen a sus funciones, tendencia que Ackerman (2004a; 2005) denomina “rule following”. Esta tendencia al cumplimiento de lo legal, lo reglamentario o funcional por parte del servidor público aleja las responsabilidades que pueda haber en términos de resultados, es decir de efectos concretos y planeados de sus acciones (Vergara, 2005). Sin embargo la utilidad del enfoque weberiano ha demostrado históricamente su validez ya que a través del control administrativo y reglamentario se han podido operar los mecanismos de RCP de los Estados modernos. Al lado de sus beneficios también puede dar lugar a serias limitaciones ya que el seguimiento de reglas y la supervisión de una autoridad jerárquicamente relacionada lleva en muchas ocasiones a la complicidad de la mala actuación, al ocultamiento de desempeño real de los funcionario o a la nula o leve aplicación de las sanciones en virtud de la corresponsabilidad entre niveles distintos de la jerarquía que es característica de muchas funciones (Vergara, 2005).

La desconexión de los ciudadanos con el ejercicio público y su falta de mecanismos para ejercer influencia en él hacen del modelo weberiano un blanco fácil de utilización por sistemas políticos que no tienen nada de democráticos y que desde luego no rinden cuentas a sus ciudadanos. Pueden existir sectores públicos muy eficientes y normados en regímenes dictatoriales sin que los rasgos de la burocracia aquí resaltados abonen ni un ápice a la RCP.

Los principios burocráticos son útiles como herramienta de rendición de cuentas de abajo hacia arriba en la jerarquía de la organización pública pero otorgan el papel de mandante al superior jerárquico y en el mejor de los casos al político electo responsable de esa función estatal. El modelo burocrático no observa – ni es su interés hacerlo – los problemas que puedan existir para reconocer y hacer efectivo el papel de mandante del ciudadano y, como ya se anotó, no propone formas en que el ciudadano u las organizaciones ciudadanas participen del control sobre las acciones de los burócratas.

Además la burocracia tampoco ha resultado fácil de evaluar ni para los políticos ni para los ciudadanos debido a la complejidad de las acciones públicas y a la falta de parámetros de actuación claros y consistentes en el sector público (Przeworski, 1998).

1.2.3. El neoliberalismo: mecanismos que se acercan a la rendición de cuentas que se da en los mercados.

El modelo neoliberal tiene enorme importancia y vigencia en las actuales explicaciones y prácticas de la RCP. Su integración como modelo de RCP puede dividirse en dos etapas históricas. En la primera etapa su aplicación se centra más en el supuesto de que el mercado es también un excelente mecanismo para orientar la acción pública y para que interactúen ciudadanos y el Estado; en la segunda etapa se reconoce que los entornos legales, organizaciones y culturales pueden afectar la operación de los mercados y en especial la interacción entre la sociedad y el Estado.

1.2.3.1. El primer momento de la ola neoliberal en la Rendición de cuentas pública.

Para mediados de los años 70 del siglo pasado llegaron los tiempos de secas de las políticas económicas Keynesianas y del Estado de bienestar. Los países desarrollados entran en una gran recesión que combina inusualmente bajo crecimiento e inflación elevada, lo que redundó en una caída de la tasa de ganancia de las grandes empresas de la época. Muchos analistas y teóricos rápidamente atribuyeron tales fenómenos a la rigidez de los mercados bajo las regulaciones estatales y las constantes e injustificadas concesiones económicas y apoyos gubernamentales a la mano de obra estadounidense y europea. Un excesivo gasto público, mercados altamente regulados, mano de obra con costos por encima de su productividad desestimulaban la inversión y la competencia y generaban procesos inflacionarios insostenibles. Un cambio en las estructuras económicas y políticas apareció como necesario.

La restitución del “sistema de mercado” se convirtió poco a poco en una agenda económica y política hasta llegar a manifestarse a través del denominado “Consenso de Washington”: compromiso de los países desarrollados de implementar con el apoyo de las instituciones financieras internacionales un nuevo paquete de políticas que erradicaran el intervencionismo estatal keynesiano y la redistribución “ineficiente” de la renta. El paquete incluía disciplina fiscal, reorientación del gasto público, reforma impositiva, liberación financiera, liberación del comercio internacional, desregulación, privatización y respeto irrestricto a los derechos de propiedad (Guillén, 1996). A la aplicación de todas estas medidas en los países en desarrollo se le denominó la reforma estructural.

Todas estas herramientas fueron adoptadas desde principios de los años ochenta con la llegada de los regímenes conservadores en Norteamérica y en Europa. En América latina su

implementación en varios países prosperó luego de la imposición de regímenes militares o como consecuencia de la crisis de la Deuda Externa en la que muchos países del continente estaban inmersos. La abultada deuda pública permitió que las instituciones financieras internacionales – principalmente el Fondo Monetario Internacional- obligaran prácticamente a los gobiernos de la región a adoptar las nuevas políticas económicas so pena de no reestructurar sus débitos o acceder a nuevas líneas de crédito indispensables en esos momentos para conservar la deteriorada gobernabilidad interna. México, obligado por la crisis y los débitos heredados del proyecto “administrador de la abundancia” de López Portillo, adoptó la reforma estructural y el nuevo modelo a partir de 1982 con el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado.

Con la apertura comercial y el enfoque externo de las economías los Estados nacionales comenzaron a redefinir su papel en los asuntos económicos y a rediseñar sus estructuras conforme a nuevos parámetros. Las estrategias de adaptación del papel del Estado como facilitador de la operación de los mercados de factores y de bienes y servicios pueden ser enumeradas como sigue: descentralización, disminución de la estructura gubernamental, desincorporación (privatización), disciplina presupuestal, incremento de la discrecionalidad y de la autonomía y enfoque en resultados (Cunill, 2000; Haque, 2000; Romzek, 2000).

Esta adaptación del Estado a nuevos requerimientos del sistema económico se basó principalmente en los esquemas teóricos y propuestas prácticas del pensamiento neoliberal cuyo nacimiento puede establecerse desde el término de la segunda guerra mundial¹³. De raíces neoclásicas predomina en el neoliberalismo la preeminencia del mercado como el mecanismo más eficiente de aprovechar y distribuir los recursos económicos y sociales. El ideal neoliberal persigue un desarrollo acorde con la premisa neoclásica de que eficiencia y bienestar son consecuencias de la búsqueda del máximo beneficio de los agentes económicos. Productores y consumidores enfrentados por sus intereses activan los mercados que han de ser protegidos y cuidados de las intervenciones estatales y de fuerzas sociales ajenas a su operación. Es la generación del beneficio colectivo a partir del egoísmo racionalista.

¹³ Algunos autores como Perry Anderson (2003) consideran la reunión en Mont-Pélerin en Suiza acaecida en 1947 y en la que se reunieron notables teóricos y políticos anti *New Deal* norteamericano y antilaboristas ingleses, entre los que destacaron luego Friedrich A. Von Hayek y Milton Friedman, como la congregación fundacional del neoliberalismo a nivel internacional.

Estos principios del comportamiento económico de los individuos fueron rápidamente transferidos al comportamiento político de gobernantes y gobernados, modificando sustancialmente las formas en que la RCP fue concebida y practicada.

La RCP bajo este enfoque olvida la relación *política* entre ciudadanos y representantes y las explica como lo hace con el comportamiento de demanda en los modelos del mercado: dado que los individuos (no ciudadanos) son agentes racionales cuyas decisiones cubren sus intereses, entonces la verdadera RCP sólo puede ser practicada cuando actúan como consumidores (Cunill, 1995; 2000). Y para actuar como consumidores y obtener decisiones e intercambios eficientes la existencia de distintas ofertas y de competencia entre ofertas es indispensable. Por lo tanto para asegurar la actuación eficiente del Estado, éste es sometido a competencia de mercado pues es el mecanismo idóneo para lograr la distribución eficiente de los recursos disponibles y la orientación de la acción estatal hacia el *consumidor* de servicios públicos. Así pues, Privatización y concesión de servicios son estrategias clave para asegurar la eficiencia del Estado y por ende dan la posibilidad de una RCP mediada por el pago y por el “castigo” de no “adquirir” los servicios en las organizaciones públicas. La evaluación de la acción pública no se da en términos políticos sino en una relación cuasimercantil: la satisfacción del individuo se expresa mediante la selección del proveedor. Estado, concesionario o proveedor privado son evaluados por su ajuste a las demandas del usuario. *La revelación de la demanda social no es una acción política sino económica.*

La RCP en el neoliberalismo también se fundamenta con las apreciaciones de la teoría de la elección pública (Public Choice) cuyo interpretación del individuo (del ciudadano y del servidor público) es también de un actor racional cuyas acciones en busca de sus propios retornos lo llevan, como político y servidor público, a seguir sus propios intereses y agendas en detrimento de los intereses sociales. Ese comportamiento “rent-seeking” puede, según estas apreciaciones, ser evitado mediante el control de la acción pública de parte del usuario, de la competencia entre proveedores de servicios públicos, de la especialización productiva en el sector público y sobre todo cuando las remuneraciones del servidor público estén ligadas hacia la obtención de resultados específicos (Andrews y Kouzmin, 1999, p. 395).

Otra contribución teórica de origen neoliberal a la concepción y práctica de la RCP es la aparición de la denominada Nueva Administración Pública (New Public Management) que consiste en la adaptación al sector público de los parámetros de actuación y herramientas de

operación de la empresa privada (Vergara, 2005). Los países líderes en estas transformaciones son Nueva Zelanda, Inglaterra y los Estados Unidos, en el plano latinoamericano Chile, México, Brasil y Argentina han avanzado con diferentes intensidades en la aplicación de estas propuestas.

Con ello se establecen los dos pilares prácticos del modelo neoliberal de RCP: la aplicación de la competencia como medio de orientación de la acción pública¹⁴ (someter algunas acciones públicas especialmente las relacionadas con los servicios sociales: educación, salud, seguridad social, apoyos a marginados, etc. a la competencia entre agencias gubernamentales, entre proveedores concesionados o privados) y la aplicación de las prácticas y principios de la empresa privada a la acción pública (establecimiento de técnicas de planeación, de dirección, de control y de evaluación de la acción pública y de los servidores públicos cuya meta principal es la búsqueda de la eficiencia y la rentabilidad).

1.2.3.2 Segundo momento del modelo neoliberal: las instituciones como marcos de actuación de la rendición de cuentas pública.

Derivado de los nocivos efectos en la distribución de la riqueza que las reformas estructurales de los años 80's dejaron en los países que las aplicaron, las instituciones financieras y reguladoras internacionales que las promovieron¹⁵ se dieron a la tarea de, a través de sus grupos de investigadores, establecer nuevos parámetros teóricos y estrategias prácticas que le dieran un "rostro más humano" al capitalismo de corte neoliberal. Las reformas de segunda generación (impulsadas a partir del segundo lustro de los años 90) incorporan elementos novedosos en el impulso del crecimiento económico que complementaron un modelo económico y político que se había mostrado pernicioso para la mayoría de la población. Estas medidas incluyeron además de la estabilidad macroeconómica la construcción de instituciones garantes del mercado y su competencia, la flexibilidad del mercado laboral, sistemas de seguridad social autofinanciable y sobre todo programas focalizados de reducción de la pobreza. Los sistemas focalizados de reducción de la pobreza se vuelven importantes porque es sobre todo en ellos donde se aplica el modelo neoliberal de RCP. Especialmente en los programas derivados de los apoyos del Banco Mundial a los países en desarrollo.

¹⁴ A esta estrategia de John Ackerman le ha denominado "marketización" (2004a).

¹⁵ Principalmente el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Organización para el Crecimiento y Desarrollo Económicos (OCDE).

En el ámbito político, derivadas de las nuevas concepciones que más abajo se describen, se recomendó la instauración de instituciones y políticas de transparencia gubernamental y de prácticas de buen gobierno. De forma que la *gobernanza* se convirtió en el eje político de esta nueva fase del modelo neoliberal.

De manera simultánea a la necesidad de ajustes al modelo neoliberal, en el ámbito de la teoría surgió una variante económico-sociológica de la teoría neoclásica: el Neoinstitucionalismo. El Neoinstitucionalismo es una corriente de la Economía Política cuya pretensión inicial es recuperar una visión del comportamiento del ser humano – individual y social- más amplio que el aportado por los fundamentos clásicos y neoclásicos. En contra del reduccionismo clásico y neoclásico del ser humano con racionalidad enteramente instrumental, el institucionalismo y luego el Neoinstitucionalismo acota las decisiones individuales mediante la adición de conceptos emanados de la sociología, de la economía de la información y de otras disciplinas introduciendo las variaciones que en las decisiones individuales y colectivas tienen las imperfecciones y asimetrías de la información, los costos de transacción, las tensiones entre maximización individual y social, la influencia y la negociación política, los contratos y en general las denominadas instituciones¹⁶. Los autores principales de algunos de sus enfoques son Ronald Coase, Williamson y D. North quienes desde los años cincuentas reaccionaron contra el pensamiento neoclásico a ultranza y criticaron la aplicación de sus razonamientos economicistas a problemas complejos en los que la interdisciplinariedad es indispensable para su comprensión (Ayala, 1999).

¹⁶ Se define a las instituciones como el conjunto de “reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales” (Ayala, 1999, p.63), las instituciones son construcciones históricas que asumen características concretas de conformidad con los rasgos estructurales dominantes de una determinada economía y sociedad. Las reglas se transforman en instituciones cuando se acepta su cumplimiento por vía de la coerción (Estado) o por vía de la aceptación voluntaria. Las instituciones modelan los intercambios económicos y las interacciones sociales y las negociaciones políticas dejando de ser variables exógenas y neutrales como lo plantean los neoclásicos. Para la escuela neoinstitucionalista “las restricciones impuestas a la conducta económica de los individuos por las instituciones podrían tener la misma importancia que las restricciones económicas, presupuestarias o tecnológicas. Las restricciones emiten ‘señales’ decisivas para las elecciones económicas de los individuos en los ámbitos de la inversión, trabajo, innovación tecnológica, ahorro o consumo” (Ayala Espino, 1999, p. 64). A diferencia de la economía neoclásica en la que los individuos eligen a partir de un conjunto de alternativas dadas externamente a partir de sus preferencias, el neoinstitucionalismo propone que las oportunidades se generan y descubren en esfuerzos deliberados de aprendizaje, de búsqueda de información, de negociación y acuerdos, y en general de manejo de restricciones.

Para el neoinstitucionalismo, disminuir los problemas de información¹⁷ (por insuficiencia o por asimetría) mediante instituciones que permitan su flujo “amplio” y “libre” entre los agentes económicos y políticos es vital para el desarrollo económico, político y social (Ayala, 1999). Los denominados costos de transacción¹⁸ también explican los diferentes niveles de desempeño económico de los agentes en las distintas economías, en términos de productividad, eficiencia y equidad. Existe una correlación entre la eficiencia de las instituciones y el nivel de costos de transacción asociados al intercambio. En general, una economía que opera con costos de transacción muy altos es ineficiente y poco equitativa. (Ayala, 1999, p. 359). Según Ayala Espino "El factor que explicaría las diferencias en el desempeño económico es el tipo de instituciones y su impacto en los costos de transacción" (1999, p. 360).

Por otro lado los mecanismos de negociación política también son cruciales dentro del esquema neoinstitucionalista pues reducen la incertidumbre y la posibilidad de conflictos que inhiben los intercambios (Ayala, 1999, p. 65). Por lo tanto instituciones y organizaciones tendientes a ampliar los ámbitos de coordinación entre agentes son fundamentales también para promover el desarrollo económico y político.

En suma derivado de sus premisas teóricas el neoinstitucionalismo aboga por instituciones diseñadas por organizaciones privadas y por el Estado que puedan incentivar la producción, recopilación y distribución amplia de información pertinente que permitan procesos de negociación política e intercambios económicos con menores costos de transacción y menor incertidumbre. Ello permitiría el crecimiento económico y un desarrollo social sostenible y más equitativo fundamentado en la coordinación de intereses que devienen en bienestar social.

De la conclusión anterior se deriva la importancia de la Transparencia Gubernamental como punta de lanza de transformaciones de segundo nivel dentro del proyecto neoliberal y de la RCP y sus diversos mecanismos como formas de ejercitar – entre muchas otras- la coordinación o armonización de acciones en beneficio colectivo (Vergara, 2005; Quintana, 2006). La perspectiva neoinstitucionalista le da a la RCP una justificación no sólo política sino económica.

¹⁷ En la economía de la información se reconocen dos problemas de información: a) la información incompleta se da porque un cierto tipo de información es difícil o imposible de obtener y sus costos de adquisición son muy altos, y b) es asimétrica porque para algunos de los participantes en el mercado es más fácil o tienen más recursos para obtener esa información y utilizarla en su beneficio (Maddala y Miller, 1993; Ayala Espino, 1999).

¹⁸ Los costos de transacción son aquellos derivados de la transferencia de la propiedad de los bienes intercambiados en el mercado lo cual implica erogaciones en términos de negociación, elaboración de contratos, aseguramiento de cumplimiento de las mutuas obligaciones, fiscalización, etc. (Ayala, 1999, p. 182). También el concepto se utiliza para la provisión de servicios públicos en donde la obtención, procesamiento y difusión de la información además de la fiscalización son componentes elementales.

De manera sintética se puede decir para esta corriente teórica la RCP es necesaria porque contribuye a la gobernanza y con ello a la estabilidad y a la operación eficiente de los mercados locales y regionales.

Dentro de los esquemas teóricos planteados para el análisis de la rendición de cuentas que se basan en los preceptos neoclásicos y Neoinstitucionalistas uno de los más importantes por su alcance explicativo y sobre todo porque da fundamento a estrategias de reforma institucional (operativa, normativa, remunerativa, etc.) es el modelo del Agente-Principal¹⁹ (A-P) o modelo de la Agencia.

Bajo los supuestos de la escuela de la economía de la información y de los costos de transacción, el modelo A-P establece que puede considerarse como un *Principal* a aquel individuo o grupo que tiene la capacidad de otorgarle poder a otro en su representación y un *Agente* es quien recibe tal poder o encargo a cambio de algún tipo de compensación o *incentivo*.²⁰

En esta relación entre agente y principal, desde el punto de vista de la economía de la información, destacan los problemas de la información asimétrica y de los contratos y sus incentivos (Ayala, 1999, p. 159).

En el caso que nos ocupa para los mecanismos de RCP el “principal” lo constituye la ciudadanía y el “agente” el servidor público. El principal delega en el agente la función de organizar y distribuir los recursos públicos en favor de la ciudadanía a través de las políticas públicas. Dado que en los asuntos públicos también existen asimetrías de información (por ejemplo los ciudadanos desconocen técnicamente algún aspecto de la obra pública) los costos de la transacción de información y del mantenimiento de la relación con la agencia pueden ser tan altos que permiten el comportamiento “oportunista” del servidor público, es decir el aprovechamiento de las asimetrías de la información para beneficiar a grupos distintos del Principal o a sí mismo²¹. Actos de ineficacia, corrupción, clientelismo y poca transparencia en el

¹⁹ Desde los años sesenta el enfoque del agente principal se ha ido aplicando en muchas disciplinas científicas entre las que destacan desde luego la economía y la política, pero también es común encontrarlo dentro de estudios psicológicos, pedagógicos y jurídicos.

²⁰ Dentro del universo de los intercambios puramente económicos a la parte que detenta la propiedad de un activo o una función administrativa de mayor jerarquía se le denomina principal y la parte nombrada agencia o agente es la que administra la propiedad de los activos como una función administrativa delegada.

²¹ Este caso permite en los mercados y en la acción pública el denominado peligro o riesgo moral que consiste en que el agente (o el principal) no absorbe todas las consecuencias de sus acciones por lo que está estimulado a maximizar su propia utilidad en detrimento de los demás (Maddala y Miller, 1993, p. 612).

ejercicio público caen dentro del comportamiento oportunista²² del funcionario público (Ugalde, 2002a; Guerrero, s/f).

Bajo este modelo *un mecanismo de RCP permite disminuir los costos de transacción y las asimetrías de información* del Principal- ciudadanía respecto de las acciones del Agente-servidor público.

Este enfoque teórico es especialmente útil para analizar la coherencia entre las demandas de la ciudadanía y las ofertas de política pública. Pero sobre todo es importante porque apoya en el análisis del diseño de la política pública y el manejo de herramientas de transparencia de la información y de los procesos de toma de decisiones, así como para analizar la representatividad de los órganos constituyentes del mecanismo de RCP y la receptividad de los servidores públicos a las demandas de los ciudadanos. De esta manera el análisis de los procesos de interacción entre agentes y principales tiene como aplicación fundamental el **diseño de procesos institucionales** que tengan en cuenta los rasgos de esa interacción en caso concretos.

Este enfoque apoya consistentemente las propuestas de estructuración de proveeduría de servicios públicos y evaluación del desempeño de los servidores públicos provenientes de la escuela de la Nueva Administración Pública en donde se justifica que las compensaciones a los burócratas se estipulen en función de su desempeño ya que con salarios fijos y puestos inamovibles no se motiva el mejoramiento del desempeño (Vergara, 2005).

Sin embargo por lo menos 3 críticas se le pueden asignar al modelo de Agente-principal en cuanto a sus potenciales prácticos las cuales se presentan en la Tabla 1.3.

Tabla 1.3. Problemas conceptuales y prácticos del modelo Agente-principal.

1. El esquema de relación entre agente y principal es un modelo que sirve para estudiar aspectos muy concretos de la RCP. El nivel de especificidad puede resultar inútil para el análisis de la mayoría de los sistemas de RCP reales pues simplifica las relaciones entre ciudadanos y Estado al costo y flujo de la información, tiende a homogenizar los comportamientos de los agentes y de los principales (es decir los toma como si fueran sujetos uniformes), reduce la racionalidad de los sujetos a la rentabilidad, desoyendo otro tipo de motivaciones del comportamiento de los funcionarios y de los ciudadanos y aplicándoles cierto nivel de conductivismo en donde los incentivos y los castigos modelan el comportamiento.

2. En cualquier mecanismo de RCP real el patrón Agente-Principal se reproduce múltiples veces. En una política pública pueden existir múltiples principales con funciones y niveles de autoridad distintos (incluso en conflicto) y bajo esquemas de “contrato” distinto con el principal. Este rasgo vuelve

²² El comportamiento oportunista del agente consiste en que éste aprovecha en su beneficio las asimetrías de información ya que el principal no puede acceder a la información detallada del encargo.

inoperante el modelo. La situación se complica aun mas en virtud de que las actividades públicas tienden a ser realizadas mediante la cooperación entre distintas áreas del gobierno (Secretarías de Estado, Estados o Provincias y municipios) que son supervisadas con criterios distintos por diferentes principales con niveles de autoridad distintos (Contralorías federales, estatales, auditorías legislativas, etc.).

3. El problema primordial es que al centrarse en una relación directa agente-principal no toma en cuenta las condiciones estructurales que pueden estar normando esa relación y que influyen en el comportamiento de ambos. Esta perspectiva se centra en las condiciones institucionales micro que pueden influir en que el agente no cumpla con las expectativas del principal pero es posible que muchas de las condiciones organizacionales o de relación política entre ambos - y cuya modificación vía diseño institucional se antoje indispensable cambiar- no puedan ser modificadas tan fácilmente por ese medio. Es el caso de la desigualdad de recursos entre ambos actores del modelo. El esquema que se propone pretende obtener mediante el *diseño organizacional y procedimental* un mejor flujo de información y de incentivos sin considerar que la insuficiencia de otros recursos (políticos, organizacionales, etc.) por parte del principal puede ser determinante para el fracaso de sus pretensiones independientemente de los costos y nivel de información obtenida. Por ejemplo muchas de las condiciones que pueden ser consideradas como estímulos a la actuación adecuada u otras que pueden desincentivar el desempeño eficiente y honesto pueden provenir de negociaciones políticas fuera del alcance del análisis. O bien que el marco normativo que guía la relación entre agente y principal sea parte de un esquema generalizado (nacional, estatal o incluso internacional) cuya transformación este fuera del alcance de quienes diseñan políticas públicas concretas.

Fuente: Elaboración propia.

La utilización de los conceptos y esquemas neoinstitucionalistas y del modelo Agente principal complementaron el modelo neoliberal de RCP con dos elementos:

1. Trajeron al análisis la importancia del diseño institucional (organizacional, legal y de procedimientos) en la creación de mecanismos específicos de RCP. Diseño que, al fungir como contrato, asegurara la disminución de asimetrías de información, costes de transacción y riesgos morales en la interacción entre los usuarios de servicios públicos y agentes gubernamentales.

2. La concepción de los mecanismos de RCP como elementos de coordinación que contribuyeran a la gobernabilidad. Como tales implican la inserción de los ciudadanos – concebidos como clientes o usuarios – en estos mecanismos ya que a través de su inclusión es posible hacer eficiente la revelación de la demanda y la evaluación del desempeño público.

Para explicar y justificar la inclusión de los usuarios en mecanismos de RCP, el modelo neoliberal también echó mano de otros conceptos utilizados en la ciencia política: El concepto de “salida” y el concepto de “voz”. Basados en los conocidos términos de Albert Hirschman “exit”, “voice” y “loyalty” (salida, voz y lealtad) algunos académicos se concentraron en el aspecto meramente económico de la posibilidad de “salida” como forma de hacer más eficiente y evaluar la actividad pública. La “salida”, que es la posibilidad de un individuo de no participar más en

una transacción y con ello afectar los intereses de otro individuo revelando con la salida un mecanismo de influencia, se convirtió en un elemento que complementa la idea de la competencia en la provisión de los servicios públicos. Es decir la salida se redujo a la posibilidad de “no comprar” o utilizar un servicio proveído por un agente público ineficiente en un ámbito en donde existen proveedores distintos en competencia por las preferencias del usuario (Paul, 1991). Por otro lado el concepto de “voz” que integra la posibilidad de manifestación de un individuo de sus opiniones, preferencias y deseos por diversos medios también fue integrado por el modelo neoliberal al considerar que a través de la participación social en mecanismos de RCP podría asegurarse que los individuos tuvieran voz ante los proveedores de servicios públicos. La participación de los usuarios en la evaluación de un servicio público *concreto* es un mecanismo sustancial de orientación de la acción pública y evaluación del desempeño (Paul, 1991; 1994).

Todos estos elementos se aprecian poderosamente en el ámbito de las prácticas derivadas de estos esquemas teóricos. Especialmente en las recomendaciones del Banco Mundial en torno a la importancia de la RCP.

1.2.3.3. El modelo neoliberal de Rendición de cuentas pública en la práctica.

Aunque el modelo neoliberal de RCP se ha impulsado desde muchas vías, es el Banco Mundial quien más ha desarrollado conceptos y herramientas para su práctica en la acción pública. La promoción de la RCP está enmarcada en las estrategias de combate a la pobreza en los países subdesarrollados que son objeto de apoyo del Banco Mundial.

La estrategia de combate a la pobreza que se aplica en la actualidad se ha venido desarrollando desde hace más de una década. Sus lineamientos han ido cambiando principalmente por las adiciones conceptuales y por la constante evaluación de experiencias exitosas de mejora en el nivel de vida de los pobres recopiladas a nivel mundial.

En el Anexo 1 se muestran algunos de los más importantes documentos del Banco Mundial relacionados con el combate a la pobreza y con la importancia de la RCP especialmente la rendición social de cuentas en esa tarea. En él se puede ver también como los conceptos neoinstitucionalistas preceden al establecimiento de la importancia de la rendición social de cuentas para el funcionamiento de un “mejor clima de inversión para todos” con instituciones que apoyen a los mercados.

La fuente principal de la integración de la RCP en la estrategia de disminución de la pobreza del Banco Mundial es el reporte de 2004 “Making services work for por people” (World Bank,

2003). En él se establecen los conceptos, estrategias y herramientas básicas de RCP que el Banco mundial promovería y apoyaría²³.

Puesto que el Estado ha de concentrar sus recursos en paliar las necesidades más apremiantes de su población marginada, la RCP es indispensable para hacer más eficiente el uso de recursos y ajustar lo más posible su ejercicio a las necesidades reales de tal población.

En primer lugar el Banco Mundial define la RCP como la obligación de quienes detentan el poder de asumir la responsabilidad por sus acciones ante los ciudadanos y en particular ante los pobres. La anterior definición presupone la existencia de un pacto social implícito entre los ciudadanos y sus representantes políticos que ejercen el poder estatal. Por lo tanto la democracia representativa es condición operante de la RCP.

Dentro del documento básico se aclara que la RCP que es significativa para el Banco Mundial es la denominada Social Accountability o Rendición Social de cuentas (RCP Social en adelante) y no precisamente la RCP horizontal, vertical o interna (burocrática) de las entidades públicas. La RCP Social complementa y amplía la función de mecanismos convencionales de control político y financiero tales como la división de poderes, las auditorías financieras, las comisiones de investigación, los reglamentos y códigos de conducta y otras. Para el Banco Mundial la RCP Social es un enfoque de “construcción”, de formación de RCP basado en el compromiso cívico, en el que los ciudadanos y /o las organizaciones de la sociedad civil participan directa o indirectamente en la demanda de RCP a las instituciones del Estado (World Bank, 2003, p. 1; Malena, Forster, y Singh, 2004, p. 3). En la práctica, se refiere a un conjunto de acciones y mecanismos que los ciudadanos pueden utilizar para demandar al Estado la rendición de cuentas en acciones específicas y locales, igualmente, se pueden considerar como RCP Social las acciones de medios de comunicación, organizaciones civiles, fracciones del mismo Estado e incluso de empresarios siempre que se refuerce el potencial social de exigencia de RCP.

²³ Con toda su capacidad de investigación y acervos documentales, desde el año 2005 el Banco Mundial ha ido creando un instrumento de difusión de sus esquemas teóricos y estratégicos sobre la Rendición social de Cuentas además de difundir sus mecanismos de RCP más exitosos. A ese instrumento se le denomina “The World Bank’s Sourcebook on Social Accountability: Strengthening the Demand Side of Governance and Service Delivery” y se encuentra disponible en la red en la página <http://www-esd.worldbank.org/sac/>. Aunque el Banco Mundial aglutina a múltiples autores y comentaristas gran parte de los conceptos que se expresan en los materiales en línea provienen de John M. Ackerman (2005) y Malena, Forster y Singh (2004). Así mismo numerosos artículos publicados o patrocinados por organismos afines o dependientes del Banco Mundial analizan y describen las conclusiones teóricas y hallazgos de campo sobre las formas de comprender, analizar, diseñar o implementar los mecanismos de rendición social de cuentas en los países más pobres.

Se establece como de vital importancia la RCP Social en reconocimiento a las limitaciones que las elecciones y los mecanismos formales de RCP han tenido en los países subdesarrollados luego de su entrada a la democracia electoral. Sin embargo la importancia de la RCP Social va mas allá pues se le considera que *mejora la gobernanza, incrementa la efectividad del desarrollo y empodera a los grupos vulnerables* (Malena, Forster, y Singh, 2004, p. 4) y en el documento básico sobre RCP Social del Banco Mundial se afirma que la RCP es la piedra angular del buen gobierno y de la democracia (World Bank, 2005, p. 7).

En específico el World Development Report 2004 (World Bank, 2003) proporciona una estructura analítica y práctica para la utilización más efectiva de los recursos, sean nacionales o de ayuda externa, mediante un enfoque que pone en el centro de la provisión de servicios públicos a los pobres. Fortalecer la rendición de cuentas *específicamente en el suministro de servicios básicos por parte del gobierno es la herramienta que constituye el primer escalón de una serie de cambios* en que la RCP comienza a ser importante para las instituciones financieras internacionales. El reporte mencionado enfatiza que, independientemente de quien haga la función de provisión de servicios públicos (el gobierno central, el local, organizaciones no gubernamentales, comunidades organizadas o empresas), lo importante es cómo la acción pública es más efectiva.

En la provisión de un servicio público para usuarios pobres existen inadecuados *arreglos institucionales*, por lo tanto, la recomendación es mejorar los arreglos legales, organizacionales y de procedimientos entre las organizaciones proveedoras de servicios, los poderes públicos (cuando no son los proveedores) y los usuarios de los servicios.

Coherentes con la anterior premisa las vías de incremento de la RCP en servicios básicos son: 1) Mecanismos para incrementar la “Voz” de los clientes; 2) Mejoras en acuerdos o contratos entre políticos y funcionarios con proveedores de servicios, lo que implica reconfigurar la relación entre ambos o buscar nuevos esquemas y agencias proveedoras; 3) Herramientas de control administrativo y financiero al interior de las agencias proveedoras de servicio, para mejorar la ejecución en sí; 4) Incremento del *poder como Cliente* de los ciudadanos: aumentando su poder de adquisición (en especial mediante la posibilidad de elección entre distintos proveedores), promoviendo su organización social (desarrollando su capital social) para que participen en el monitoreo, ejecución y evaluación del servicio público y desarrollando las habilidades administrativas y técnicas tanto de proveedores, como del Estado y aun de los

clientes para generar mejores relaciones cliente-proveedor, y 5) Organización de los clientes-ciudadanos para que los pobres obtengan mayor poder sobre los políticos: las actividades para forzar la inclusión de grupos marginados en los programas públicos (la vía menos explicada y explorada de todo el reporte). El reporte expresa que la mejor forma de que los marginados puedan ejercer influencia sobre los políticos es creando alianzas con organizaciones sociales de otros estratos e intereses (grupos de “no pobres”) y de esta manera negociar su inclusión y la consideración de sus intereses (World Bank, 2003).

De todas ellas la vía 4 es fundamental en los países en donde la democracia es aún incipiente y los gobiernos no son receptivos a las demandas sociales: “When publicly financed services are subject to capture -the politics are not pro-poor- the best thing to do is strengthen the client’s power as much as possible” (World Bank, 2003, p. 14). Para el Banco Mundial el poder del cliente en estos casos solo es posible incrementarlo a través de medidas que asemejen la rendición de cuentas que se da en los mercados: subcontratación de servicios, subsidios directos al cliente para que pueda elegir quien le proporcione el servicio habiendo distintos proveedores, no utilización de servicios gratuitos, etc.

En todas estas vías la RCP social es un elemento importante ya que la participación de los usuarios en cada una de ellas asegura la dotación de información clave para el diseño, operación y evaluación de los servicios públicos. Pero para que los usuarios y sociedad civil participen es necesario: a) identificar el problema a solucionar, b) construir una base de información sobre el problema, c) hacer pública la información obtenida (la transparencia antecede a la RCP), d) reunir apoyos y construir alianzas con otros actores y e) negociación del cambio y defensoría de los intereses (Malena, Forster, y Singh, 2004).

La mayoría de los mecanismos de RCP social que impulsa el Banco Mundial (o que al menos considera como materia de apoyo financiero, de donaciones o de asesoría) se avocan a fortalecer formas de interacción entre la sociedad local (principalmente los usuarios de servicios) y el gobierno, aunque recientemente el Banco Mundial aboga por el desarrollo de la capacidades de la sociedad civil para demandar RCP y del Gobierno para responder a esas demandas. Algunos de los mecanismos recomendados por el Banco Mundial se enumeran en la Tabla 1.4. La utilización de estos mecanismos se aboca especialmente en la operación de programas financiados por el mismo Banco. Es posible también diseñar programas financiados por el Banco

Mundial con el propósito específico de desarrollar estos mecanismos en programas gubernamentales preexistentes (World Bank, 2003; 2005).

La mayoría de estos mecanismos han sido fruto de procesos sociales y políticos muy concretos en los países en desarrollo y el Banco Mundial los ha adoptado y adaptado a sus estrategias ya que considera que existen ventajas y desventajas en sus aplicaciones²⁴. Como se puede concluir al analizar la tabla 1.4., los mecanismos apoyados tienen aplicación en servicios públicos concretos y en especial en la acción local de los gobiernos.

Tabla 1. 4. Ejemplos de prácticas de RCP social difundidas por el Banco Mundial.

Función gubernamental	Mecanismos de RCP Social
Planes y políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> - Foros de asuntos locales. - Grupos interdisciplinarios de estudio. - Encuestas de opinión. - Conferencias para búsqueda de consenso. - Audiencias públicas. - Jurados ciudadanos.
Presupuestos y control del gasto gubernamental.	<ul style="list-style-type: none"> -Presupuesto participativo. -Elaboración de Presupuestos alternativos. -Análisis presupuestal independiente. -Presupuestos por resultados. -Educación pública en materia presupuestal. -Estudios de seguimiento al gasto público. - Auditorias ciudadanas. -Portales de transparencia (sitios web de seguimiento a presupuestos).
Provisión pública de bienes y servicios.	<ul style="list-style-type: none"> -Audiencias públicas. -Tableros de evaluación comunitaria. -Encuestas de opinión. -Agendas ciudadanas. -Tarjetas de reporte ciudadano.
Evaluación y supervisión de la actividad pública.	<ul style="list-style-type: none"> -Comités de vigilancia a cargo de Organizaciones de la sociedad civil.

²⁴ Es muy interesante cómo se evalúan los beneficios y los riesgos de la RCP social. Los beneficios de su implementación prácticamente se refieren todos a los potencialmente obtenidos por el Estado: legitimidad, popularidad, apoyo público y ampliación de sus ingresos por diferentes vías, así como – no podría faltar – estabilidad política y paz. Aunque el principal beneficio establecido es el mejoramiento de los programas públicos y de los servicios proporcionados por el gobierno. En cambio los riesgos están del otro lado de la ecuación: Elevación de las expectativas ciudadanas a niveles poco razonables y realistas, actitudes politizadas y conflictivas en vez de colaborativas y objetivas, desmoralización y sensación de amenaza a sus funciones de los servidores públicos, simulación gubernamental en cumplimiento de las prerrogativas de la RCP social y captura de los mecanismos por parte de élites sociales. Otros riesgos en los que la ciudadanía pierde son la exclusión en los Mecanismos de RCP Social de los sectores más radicales y críticos, la cooptación por parte del Estado de los grupos promovientes de las acciones y el riesgo político y/o personal a que se exponen los ciudadanos o grupos de iniciativas de RCP social en países en los que no existen libertades democráticas (World Bank, 2005).

Función gubernamental	Mecanismos de RCP Social
	<ul style="list-style-type: none"> -Comités comunitarios de vigilancia. - Defensorías de derechos (ombudsman).

Fuente: Adaptado de World Bank (2005).

1.2.3.4. Aportaciones y críticas al modelo neoliberal de Rendición de cuentas pública.

El elemento de mayor impacto en el desarrollo de la RCP proveniente del modelo neoliberal es la inclusión de los usuarios en el diseño, seguimiento y evaluación de programas y acciones públicos concretos y de orden local. Ya que en los modelos antes revisados no se consideraba que la sociedad podría participar directamente en la exigencia de RCP si no era a través del sufragio. La incorporación de la sociedad civil en la exigencia de la RCP, independientemente de los mecanismos con que lo haga, es un avance sustancial en las prácticas de RCP. Asimismo la percepción de que la acción pública debería ajustarse a necesidades concretas y de orden local mediante la sujeción de los elementos burocráticos del Estado a la evaluación de sus usuarios, junto con el reconocimiento de que la RCP horizontal y burocrática era insuficiente para incentivar una gestión estatal eficiente también son un aportes sustanciales del modelo neoliberal a la RCP.

No obstante el modelo neoliberal también ha sido criticado desde muchos frentes por sus limitaciones a la actividad política de los ciudadanos y por los usos que sus prácticas pueden tener para la conservación de estructuras políticas y económicas inequitativas.

El marxismo ortodoxo ha puntualizado desde su perspectiva el problema fundamental del modelo neoliberal de RCP: su funcionalidad en la conservación y desarrollo de los intereses de la clase capitalista. Puesto que para el marxismo el desarrollo sólo puede estar sustentado en la búsqueda de vías de extinción de las relaciones de producción actuales, el modelo neoliberal de RCP no aporta ni ápice a esa tarea, por el contrario, la obstaculiza. El hecho de que la participación social en asuntos públicos se promueva desde las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y que se haga predominantemente en asuntos locales y servicios específicos impide la formación de conciencia de clase de la población. La concentración de los esfuerzos de la ciudadanía, de la sociedad civil y del Estado en asuntos y necesidades inmediatas (en el tiempo y el espacio), desalienta la concientización y movilización social a partir del análisis de las condiciones objetivas de sujeción al capital. Las organizaciones no gubernamentales y las comunidades enfocadas en sus asuntos particulares (servicios, obras,

subsidios) participan de una estrategia de “disenso controlado” que tiene como objeto desactivar las transformaciones estructurales antisistémicas. Mediante la disgregación de la organización social a niveles locales, los estados y las instituciones financieras internacionales ratifican su función de garantes de las relaciones de producción y de protección de los intereses de la clase capitalista (Veltmeyer, 1997; Petras y Veltmeyer, 2003; Veltmeyer y O’Malley, 2003).

Para algunos autores del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo²⁵ (CLAD) principalmente para Nuria Cunill, el modelo vigente de aplicación de participación social y RCP funda predominantemente su estructura en el usuario individual de los servicios públicos, usuario cuyas decisiones son eficientes en el contexto de una relación de intercambio de cuasimercado o de mercado olvidando las elecciones ejecutadas colectivamente por ciudadanos con un interés común y a través de procesos de persuasión e influencia y no de “compra”. Al utilizar en la RCP mecanismos que simulan al mercado se permite que la ejerzan sólo aquellos “usuarios” con recursos reconocidos por el cuasimercado²⁶, olvidando el derecho a la RCP y a la participación que tienen los ciudadanos-usuarios que no poseen esos recursos.

Privilegiar a los individuos como “clientes o consumidores” y no como sujetos políticos, afecta su capacidad de asumir posiciones críticas con sentido social. Concentrándose en los intereses personales, se pasa de una relación política a una relación casi mercantil. Es por ello que, de acuerdo con Cunill (1995; 1999; 2000), los mecanismos de participación social y de RCP con enfoques neoliberales promueven la inequidad en varios sentidos: privilegian en la dotación de servicios a quienes más recursos tienen, limitan la representación de los intereses de quienes no tienen recursos, despolitizan las relaciones servicio público-ciudadanos al llevarla a un plano mercantil, circunscriben la relación Estado-Ciudadano a realidades muy localizadas geográficamente y muy específicas, enfatizan las oportunidades de expresión individual (o basadas en intereses individuales) y enfatizan aspectos no políticos de la relación con el Estado (control financiero o programático más que ampliación de la representación, de la actividad política y de la organización social).

²⁵ El CLAD es una de las instituciones de América Latina que con mayor seriedad y sentido crítico ha abordado el tema de la RCP. Su página contienen infinidad de recursos relativos al tema y análisis de experiencias latinoamericanas de RCP. Su web oficial es <http://www.clad.org.ve/>.

²⁶ De manera amplia puede decirse que quienes ejercen la RCP en los mecanismos que se promueven bajo el modelo neoliberal cuentan con recursos reconocidos por tales mecanismos: organización, acceso a los medios masivos de comunicación, dinero para adquisición de servicios, para aportaciones a las obras, tiempo destinado al proyecto, etc.

Además la autora observa que los mecanismos de RCP social que promueven las instancias financieras internacionales tienden a vulnerar el tejido social y a incrementar el control social por parte del Estado, ya que al definir los ámbitos y los roles de la participación social se fragmenta la práctica participativa y se inhibe la acción de otros actores sociales, es decir, el Estado puede llegar a utilizar estos mecanismos para fines distintos a la democratización y la transparencia ya que el diseño institucional de esos mecanismos tiende a aceptar aquellas funciones de la participación social que maximizan los objetivos del Estado. Incluso cabe considerar que

la participación ciudadana puede constituirse en una vía para asentar el corporativismo y, por ende, la monopolización del proceso político por grupos que representan intereses organizados de carácter estrictamente sectorial y que atentan contra un arreglo pluralista en la formación de las políticas públicas, en función de su capacidad de control de determinadas fuerzas sociales. (Cunill, 1995, p. 9).

En el centro de las críticas del CLAD al modelo neoliberal de RCP está la tendencia a limitar la condición de ciudadanos con derechos que los usuarios de servicios públicos tienen y a la acción colectiva amplia que pretenda influir en las acciones estatales. Es decir el modelo neoliberal aplica un esquema limitado de la participación social despojándola de su carácter ciudadano y con ello se pasa a mecanismos de interacción en donde la posesión de determinados recursos es el boleto de entrada y no los derechos. Por ello

el potencial democratizador de la participación ciudadana está vinculado a la posibilidad de producir a través de ella una alteración real en las asimetrías de la representación política y social, que se expresan en la preeminencia dentro de las instancias de decisión de aquellos sectores que tienen mayor peso económico y, por ende, mayor organización. (Cunill, 1995, p. 7)

En pocas palabras el potencial de los mecanismos de RCP social está en su capacidad de disminuir las asimetrías de representación (no de incrementarlas) y en la posibilidad de expandir (no limitar) los ámbitos en que esta representación tiene influencia.

Todas estas limitaciones y críticas al modelo neoliberal han permitido el surgimiento de alternativas teóricas y prácticas que resaltan el papel de la ciudadanía y los derechos como elemento sustancial de la RCP. A continuación se describe la más importante de estas propuestas.

1.2.4. La influencia habermasiana: deliberación e interlocución para la Rendición de cuentas pública.

En la década de los ochentas en medio de la crisis del Estado de Bienestar europeo y de la creciente complejidad de las sociedades capitalistas occidentales en términos de identidades, desigualdades y movimientos sociales, aparece la “Teoría de la acción comunicativa” como una respuesta a la diversidad de interpretaciones del mundo social.

Para el creador de esta teoría, Jürgen Habermas, el sujeto se construye y reconstruye de forma permanente mediante la interacción con otros. Mediante el lenguaje los individuos intentan entenderse, coordinar sus acciones y expresar sus realidades subjetivas. Con los discursos y acciones constituyen interpretaciones “intersubjetivas” del universo y conforman normas legítimas de interacción. Así la acción comunicativa da vida a procesos de reproducción cultural, integración social y socialización (Habermas, 1987).

Habermas analiza también el papel y las condiciones de participación de la sociedad en la política. Democratizar al Estado significa restablecer condiciones que permitan a los ciudadanos comunicarse efectivamente y desarrollar los consensos con las instituciones públicas. Al establecer su ideal de comunicación social Habermas estipula como indispensables la existencia de formas de interacción entre sociedad y gobierno que conecten y permitan la deliberación de las diferentes percepciones e intenciones de los actores sociales en ambos lados de la relación (Andrews y Kouzmin, 1999, p. 397). Estos mecanismos reforzarían la reproducción cultural, la integración social y la socialización.

1.2.4.1. La democracia deliberativa.

Los argumentos habermasianos han sido incorporados en la teoría de la democracia a través de la vertiente denominada democracia deliberativa que “articula los ideales de participación, razonamiento público y legitimidad política” (Monsiváis, 2006, p. 15). Para Monsiváis el eje de la interpretación deliberativa es

que las normas y decisiones legítimas en una comunidad política son aquellas que resultan de un diálogo público y razonado entre individuos libres e iguales. El aspecto deliberativo de esta teoría proviene del hecho de que las normas y decisiones políticas adquieren su legitimidad a través del intercambio de razones públicas –esto es, razones accesibles para todos, que apelan a intereses comunes. El aspecto democrático se desprende del ideal de participación incluyente de todos los individuos a los que compete una decisión; individuos que acceden al foro deliberativo en condición de igualdad y autonomía. (2006, p. 16)

La concepción deliberativa parte de que la deliberación pública asegura la racionalidad y legitimidad del proceso democrático y la inclusión de todas aquellas voces afectadas por las decisiones, acciones y normas estatales, es decir que la democracia como procedimiento deliberativo se convierte en el proceso ideal para la formación racional de la voluntad política y transforma el poder comunicativo en normas jurídicas y decisiones políticas (Monsiváis, 2006, p. 32).

La democracia deliberativa pretende superar la visión liberal de la democracia en la que el voto ciudadano elegía la mejor propuesta política y con ello delegaba a otros el accionar del Estado y pone énfasis en la necesidad de espacios de interlocución entre ciudadanos, grupos y representantes estatales de forma tal que sea la deliberación, es decir la discusión racional de los argumentos en planos de igualdad, la base para que los representantes ciudadanos asuman decisiones y actúen. Así establecido, en una democracia la acción del Estado (futura, presente y pasada) debería pasar por el tamiz de la deliberación pública.

Un aspecto importante y discutible de esta propuesta es que asume que quienes participan en la deliberación pública son formal y sustancialmente iguales²⁷ en el sentido de que la distribución de poder y recursos no altera sus posibilidades de contribuir a la deliberación y siempre que se cumplan los principios de ese diálogo: el reconocimiento al otro, la participación y la redistribución (Fleury, 2005).

1.2.4.2. La democracia deliberativa y la Rendición de cuentas pública.

La aportación fundamental de esta corriente es que la RCP se vuelve nuevamente hacia mecanismos de realización de orden político y no de mercado. Considera que el control vía electoral del Estado, que la vigilancia horizontal entre poderes y por las normas burocráticas es insuficiente y que la interlocución entre sociedad y gobierno es posible y necesaria para efectuar la RCP. Tal interacción no se basa en mecanismos mercantiles para hacerla eficaz sino en la asunción de que la población debe actuar en su condición de ciudadanos y no de clientes.

Dado que la RCP no puede entenderse sino como “un proceso anclado en y conducente a la actualización de los derechos humanos” entonces su fundamento último “no es la eficiencia

²⁷ De acuerdo con Monsiváis “los interlocutores son formalmente iguales en cuanto a que las reglas que regulan el procedimiento no se aplican discrecionalmente a los individuos; y son sustancialmente iguales en cuanto a que la distribución existente de poder y recursos no configura las respectivas oportunidades de contribuir a la deliberación, ni da mayor autoridad a unos sobre otros en el proceso deliberativo” (2005, p. 35).

estatal, por más que sea uno de sus resultados deseables, sino la efectivización del estatuto de ciudadanía” (Isunza y Olvera, 2006, p. 13). De esta forma se reposiciona una RCP “basada en derechos” mediante dos vías: primero como un derecho en sí mismo (derecho a exigir cuentas de sus representantes y miembros del Estado) y segundo como un factor determinante para el cumplimiento de otros derechos. La RCP es una palanca para que la acción pública se realice a favor y en estricto cumplimiento de los derechos ciudadanos (Malena, Forster y Singh, 2004; Hevia, 2005; Isunza, 2005; Olvera, 2006; Dagnino, 2006).

Por otro lado, los principios de la democracia deliberativa permiten establecer estándares normativos para valorar los procesos de RCP. Monsiváis (2006) establece claramente dos criterios contra los cuales la RCP puede contrastarse:

1) El criterio de publicidad “débil”: el nivel de acceso efectivo que los ciudadanos tienen a información y justificación sobre las acciones estatales. Esto es un criterio de transparencia y acceso a la información.

2) El criterio de publicidad “fuerte”: en la medida efectiva en que cada ciudadano puede iniciar un proceso de escrutinio del poder político, es decir que tanto poder tiene el ciudadano para accionar espacios de interlocución en los que reciba explicaciones y justificaciones sobre la acción pública.

Otros autores han explotado especialmente las bondades analíticas de la democracia deliberativa para el estudio y evaluación de la RCP. En México Alberto Olvera, Ernesto Isunza y Felipe Hevia, entre otros, utilizan esta estructura conceptual para realizar estudios de casos de mecanismos de RCP social, es decir, espacios institucionalizados en los que la ciudadanía interactúa con el gobierno en distintos ámbitos de la actividad pública²⁸ (referencias). En sus análisis proponen reconocer la complejidad de las posibles relaciones entre mandantes (población, ciudadanía, sociedad civil) y mandatarios (políticos y funcionarios del Estado) considerando a los Mecanismos de RCP Social como expresiones de un interfaz que relaciona la esfera estatal con la sociedad civil²⁹. Bajo este esquema los Mecanismos de RC son parte de la

²⁸ Estos autores pertenecen a dos instituciones que se han destacado en el apoyo y estudio de los mecanismos de RCP Social: El Centro de investigaciones y estudios superiores en antropología social (CIESAS) y el Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

²⁹ Isunza aclara los conceptos que utilizan al expresar que “de acuerdo con la moderna teoría de la sociedad civil post-Habermasiana, contamos con un esquema primario tripartito para analizar las sociedades complejas, formado por el Estado, el mercado y la sociedad civil; además en un encuadre más fino, tenemos otros dos espacios sociales: la sociedad económica (mediación del mercado y la sociedad civil) y la sociedad política (contacto entre la sociedad civil y el Estado). Se trata de un modelo analítico pero también normativo que recupera la necesidad de

sociedad política (relación de la sociedad civil con el Estado *con independencia de la esfera del mercado*) y se conciben como Interfaces socio-estatales (Isunza, 2006).

Consideran que un interfaz socio-estatal es el ámbito en que se ponen en contacto la sociedad - en tanto que ciudadanía - y los representantes del Estado, cada uno con sus elementos distintivos. El ejercicio de la RCP implica el establecimiento de relaciones entre actores confrontados que poseen intereses, información e interpretaciones distintas de la realidad las cuales son manejadas estratégicamente para la obtención de sus pretensiones a través de la acción o política pública. Estas relaciones se dan en interfaces sociales. Una Interfaz de RCP Social es un espacio de deliberación y negociación en el que están en juego realidades políticas, económicas y culturales propias de los actores que intervienen en él.

Para el análisis de las interfaces socio-estatales Isunza establece una interesante y exhaustiva clasificación de las posibles formas de interacción entre Estado y Sociedad (2006, pp. 276-277). La intensión es la promoción de las interfaces socio-estatales “decisorias” o de cogestión, es decir que la RPC social tiene su mejor expresión en aquellos mecanismos en que la sociedad civil puede tener a la mano dos herramientas fundamentales la deliberación y la capacidad de tomar decisiones sobre la actividad pública. Como lo expresa Olvera

...los modelos más exitosos de control social son aquellos en los que los ciudadanos logran penetrar la institucionalidad estatal dirigiendo aparatos estatales específicos especializados en un tipo de política pública y a un modelo de control social y, a través de esta vía, impulsan procesos novedosos de publicidad (creación de espacios públicos), control de la decisión, la ejecución y la evaluación de la política pública y, finalmente, retroalimentación a partir del contacto con la sociedad civil. (Isunza y Olvera, 2006, pp. 14-15)

Con ello se confirma que la participación social es el elemento indispensable para la consecución de los objetivos del la RCP: el control estatal. Sin esta intervención ciudadana la RCP basada en el control vía elecciones o por mecanismos horizontales no logra “penetrar el corazón del Estado al no poder influir en la decisiones y no poder supervisar procesos ni evaluar resultados” (Isunza y Olvera, 2006, p. 15)

autolimitación y autonomía entre instancias para el más óptimo desempeño del conjunto del sistema.” (Isunza, 2006, pág. 18, pie de página)

1.2.4.3. Críticas a la perspectiva deliberativa de la Rendición de cuentas pública.

Las proposiciones de la teoría de la democracia deliberativa resaltan de forma constante el ideal del principio deliberativo. Con ello la igualdad en la interlocución, la competencia comunicativa de los participantes, la reciprocidad y la inclusión así como la libertad de expresión y el ejercicio de la ciudadanía, se convierten en supuestos que difícilmente se dan en el marco de las desigualdades sociales. Con frecuencia se analizan y proponen relaciones dialógicas entre ciudadanos y elementos del Estado especialmente en la interfaces socioestatales de RCP social. Estas relaciones dialógicas suelen poner en un mismo plano los argumentos del Estado con los argumentos ciudadanos o de los actores sociales sin destacar las notables asimetrías de recursos y poder entre ambos interlocutores y aun entre los mismos participantes ciudadanos. La búsqueda de la deliberación y la exposición de los mejores argumentos se pueden diluir con facilidad en ellas. Las propuestas de herencia habermasiana desestiman el origen material de los desequilibrios en la participación social³⁰ y “al presuponer la igualdad entre los participantes, la propia desigualdad deja de ser discutida” (Fleury, 2005, p. s/p).

En el análisis de mecanismos de RCP social se enfatizan las relaciones entre sujetos sociales (redes sociales), por lo que, aun reconociendo desigualdades y posiciones estratégicas entre sujetos, las observaciones se centran en la estructura de los vínculos de los participantes y no en las determinantes de las desigualdades y los efectos de ellas en la interacción. Al subrayar los vínculos dialógicos entre los participantes de las interfaces socioestatales con frecuencia ponen en segundo plano los efectos concretos en términos de mejora en la RCP de tales interfaces.

Conceptualmente la democracia deliberativa tiende a resaltar las dimensiones de Transparencia y de justificación pública de las acciones. Los espacios de deliberación pretenden ampliar ambas dimensiones. Por tanto las interfaces socioestatales se convierten más en mecanismos de negociación que de *control*.

La diferencia conceptual radica en que omiten con frecuencia la dimensión de Sanción de la RCP. La RCP social no puede ser concebida sólo como un diálogo crítico entre iguales sino como

³⁰ Esta tendencia también se expresa a través de su esquema de análisis de las sociedades complejas. Al considerar por separado y bajo principios de acción distintos las interacciones entre mercado y sociedad civil (sociedad económica) y los de la sociedad civil y el Estado (sociedad política) omiten las interacciones conjuntas entre los tres espacios sociales (Estado, sociedad civil y mercado) pero sobre todo no consideran la influencia que pueda tener *en la sociedad política* la relación Estado-mercado. Con ello subestiman las relaciones entre agentes económicos y representantes estatales que son una de las causas más importantes de desigualdad social y por lo tanto de diferencias en las capacidades de participación y deliberación y no se diga de obstáculos en el desarrollo y ejercicio de la ciudadanía y sus derechos.

un ejercicio de control (en última instancia de poder) entre los participantes asumiendo que entre ellos está un participante (el mandante: ciudadanos individuales u organizados) que ha de observar, evaluar y juzgar la acción estatal y sobre todo que ha de sancionarla sea de forma directa o mediante la promoción de sanción ante otro poder público. Si se concibe que en los mecanismos de RCP Social los elementos ciudadanos tienen facultades punitivas o de promoción de procesos sancionatorios ello modifica sustancialmente la naturaleza del espacio de interacción, de los contenidos expresados y de las estrategias de negociación.

En la RCP la relación mandante y mandatario excede los términos del principio deliberativo de igualdad, porque en teoría el mandante tiene capacidad de castigar al mandatario. Perder esta noción equivale comprender parcialmente la naturaleza de la RCP.

Bajo esta reflexión se puede agregar un criterio normativo para la crítica de los Mecanismos de RCP. La RCP no solo se puede evaluar en la medida en que el ciudadano tiene poder para accionar espacios de interlocución en los que reciba explicaciones y justificaciones sobre la acción pública sino además **en la medida en que ese ciudadano tiene el poder de accionar las estructuras institucionales y legales sancionatorias del desempeño público.**

Como ya se anotó arriba en la democracia deliberativa se concibe a la RCP como medio de exigencia de derechos lo cual contribuye a descentrar el contenido relacional (de poder) del concepto. Es necesario recordar que aun cuando en las leyes se dispongan derechos asignables a la población de un país estos son efectivos solamente cuando los receptores de esos derechos tienen capacidad de influir u obligar a quienes deben de respetarlos o cubrirlos. La exigencia de derechos conlleva una relación de poder que pasa inadvertida en muchos de los escritos sobre RCP bajo la mirada de la democracia deliberativa. El rasgo *ejercicio de poder* en la RCP *antecede* a la idea de la exigencia de derechos en el entendido de que no se pueden exigir estos sin que se tengan medios de influencia en el Estado. El reconocimiento y la exigencia de derechos es por sí misma una evidencia de una determinada relación de poder entre la autoridad estatal y entre los mismos ciudadanos. La RCP es también un reflejo de esa relación de poder.

Aunque la RCP pretenda ejercerse como derecho y apoyar en el cumplimiento de otros, su naturaleza llama a no olvidar que la influencia es un elemento sustancial de su ejercicio.

Hasta aquí la revisión de la literatura sobre el tema. El paso siguiente es la construcción de una propuesta de análisis de la RCP basada en elementos teóricos explicativos amplios. Esa tarea se realiza en el capítulo subsecuente.

CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO BASE Y PENSAMIENTO HEGEMÓNICO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS PÚBLICA.

Introducción

Uno de los objetivos del presente trabajo es el establecimiento de un marco teórico sobre RCP que fuera consistente con explicaciones políticas y sociológicas estructurales o de gran alcance y combinarlo con elementos de rango medio de abstracción para aplicarse al análisis de casos concretos.

La meta inicial del presente capítulo es la construcción de un marco teórico base que explique la integración de la RCP con procesos estructurales amplios. Por ello se presenta la posición teórica asumida así como las categorías y conceptos utilizados, argumentando su utilidad para analizar aspectos particulares del fenómeno en estudio.

En virtud de que conceptos clave del trabajo giran en torno a la hegemonía gramsciana se hace una reflexión acerca de los rasgos hegemónicos de la RCP en el caso mexicano.

Luego de establecer el marco teórico base se presenta en el siguiente capítulo la propuesta analítica para aplicarse en el estudio de casos de RCP. Este modelo intenta explicar fenómenos meso sociales aunque puede servir de marco para estudios microsociales de la RCP.

2.1. Elementos de un marco teórico base.

Aunque en el Capítulo 3 se encuentra el modelo analítico con el cual se revisará el caso de RCP que ocupa esta tesis, es necesario fundamentar sus elementos en categorías y conceptos más abstractos y enclavados en una teoría de capacidad explicativa de los fenómenos macrosociales.

En este apartado se describen brevemente los elementos más importantes de interpretación de la realidad social que arrojan y dan lugar a las concepciones concretas expresadas por el modelo de análisis para la RCP.

Esta base teórica es de inspiración gramsciana ya que la mayoría de los conceptos han sido tomados de sus propuestas y adaptados – lo mas coherentemente posible para el autor- al objeto de estudio de este trabajo. El enfoque teórico descansa sobre cuatro categorías que describen fenómenos y procesos clave para entender cómo es que las concepciones y prácticas sobre la RCP se forman y se implementan. Esas categorías son: Hegemonía y pensamiento hegemónico, autonomía relativa del Estado, sujetos sociales y organicidad.

A continuación se describen cada uno de ellos.

2.1.1. Hegemonía y pensamiento hegemónico.

El filósofo y político italiano Antonio Gramsci (1891-1937), propuso en sus múltiples escritos que la denominada estructura³¹ de un modo de producción es sólo el punto de referencia y de causación dialéctica – no mecánica – de las superestructuras. Según Betancourt el “aporte fundamental de Gramsci, no consiste en la distinción estructura-superestructura sino en el vínculo orgánico entre ellas” (1990, p. s/p). En todo caso forman una unidad dialéctica o totalidad orgánica en donde tienen una relación de permanente reciprocidad y dinamismo. Esa dinámica da pauta a dos condicionamientos clave en el cambio social: el primero se da cuando las condiciones materiales y relaciones sociales predominantes le ponen límites a los cambios superestructurales, estipulan los marcos de actuación orgánicos de los cambios en las formas de reproducción social, es decir los cambios en la política, cultura, educación, etc. se “validan” en las condiciones materiales de una sociedad determinada. La validación se da a partir de la funcionalidad de los cambios para la conservación o ampliación de esas condiciones materiales (Betancourt, 1990; Portelli, 1983); el segundo condicionamiento es inverso ya que Gramsci (1986) propone que los cambios sociales fundamentales (entiéndase transformaciones de la base productiva en pos de relaciones sociales de producción menos injustas) sólo pueden realizarse en conjunción con cambios en el sistema de reproducción y en especial en el sistema de control de las formas de pensar de la sociedad. Entonces un cambio estructural no puede ser exitoso si no es acompañado (o incluso precedido) por “formas de ver la realidad” que los impulsen y que sean compartidos por buena parte de los estratos sociales (Portelli, 1983; Betancourt, 1990; Morton, 2007).

La estructura y la superestructura no pueden verse en forma aislada sino a partir de su integración como bloque histórico que deviene en totalidad dialéctica. El bloque histórico es un elemento analítico que pretende abordar las especificidades de las prácticas políticas y culturales y las relaciones socioeconómicas de un estado-nación en un momento histórico determinado. Un

³¹ Para el marxismo tradicional la estructura es el factor fundamental del proceso histórico y determina el desarrollo y el cambio social, está compuesta por las fuerzas productivas (la fuerza de trabajo, los medios técnicos y los recursos naturales) y por las relaciones sociales de producción. Por otro lado la superestructura o las “relaciones de reproducción social” incluye actividades humanas diversas que se constituyen para permitir la conservación y desarrollo de las bases materiales: la política y todas las instituciones del Estado, el derecho, la religión, la moral, la filosofía, la ciencia misma, el arte, etc. Dentro del tema base de esta tesis se puede considerar que todos los elementos concernientes a la RCP tales como su aspecto jurídico, su carácter institucional, la participación social posible y sus concepciones son parte del conjunto de la vida social aquí definido como superestructura. Esta ubicación conceptual de la RCP implica que los rasgos particulares de las concepciones, prácticas y ensamblajes jurídico-institucionales en los que la RCP se da en un Estado en particular tienen una relación importante – cierto nivel de dependencia- con las relaciones sociales de producción y de las fuerzas productivas que priven en él.

bloque histórico también es una totalidad dinámica de otros elementos en permanente tensión: la sociedad política y la sociedad civil.

La sociedad política es la “parte de la superestructura que ejerce la función de dominación mediante los aparatos jurídicos y político-militares del Estado” (Betancourt, 1990, p. s/p). La sociedad política es equivalente al “aparato” del Estado, a su estructura de acción. Burócratas y militares son los funcionarios de la sociedad política. Estos órganos tienen el propósito y la facultad de ejercer la coerción legal (o incluso ilegal), de aplicar la fuerza “de las instituciones” para la imposición de acciones o normas consideradas legales por las burocracias dirigentes y por las clases sociales con mayor influencia en las instancias gubernamentales. En este sentido el accionar de la sociedad política no se reduce al ejercicio del poder y de su conservación sino que también representa intereses económico-corporativos pues ha de proporcionar entornos políticos, sociales y económicos adecuados para la rentabilidad y ampliación del capital. Así, toda sociedad política está fuertemente evaluada en función del crecimiento de su economía, de su capacidad de dotar a la sociedad de los medios para satisfacer sus necesidades materiales (Betancourt, 1990; Portelli, 1983).

La sociedad política es el ámbito de la dominación, del uso de instrumentos organizacionales, materiales y legales para la coacción social. Pero no es un elemento aislado, no se nutre solo de sus propios intereses y acciones, no funciona con independencia del otro componente de la superestructura, la sociedad civil.

La sociedad civil está constituida por “las organizaciones llamadas privadas” en donde se generan y expresan las diferentes formas de pensar de los grupos sociales. Entre estos grupos sociales están las iglesias, las organizaciones escolares, la prensa y los medios de comunicación masiva, los sindicatos, las asociaciones privadas con intereses específicos y en general todo grupo que exprese una interpretación política o cultural de la realidad social. Al ser la sociedad civil el ámbito de la creación y expresión de la ideología cumple una función esencial para el sistema económico: proveer de los elementos de difusión de las “visiones del mundo” acordes con el avance de las fuerzas productivas. En el sistema capitalista la sociedad civil “debe entenderse como el terreno de arraigo de la ideología de la clase dirigente y como función de la hegemonía de esta sobre la sociedad” (Betancourt, 1990, p. s/f). La sociedad civil es diversa pues sus concepciones “se derivan de las desigualdades generadas en la esfera de la economía” (Miorelli, 2001, p. 5) así como de formación histórica concreta de cada grupo social, pero estas

variables (desigualdades y curso histórico) provocan asimetrías en los recursos de difusión, de su expansión como referentes culturales para otros grupos sociales.

Para Gramsci el poder político en el que se soporta el sistema económico no consiste simplemente en dominación (coerción desde el aparato estatal para imponer un orden social dado), sino también en dirección, es decir en el convencimiento, en el acuerdo social (fundamentado en la asentimiento generalizado de una ideología considerada suficientemente funcional en un momento histórico dado). El poder político para maniobrar, combina la coerción y el consenso, los órganos de gobierno y la cultura dominante difundida por la sociedad civil (Portelli, 1983, p. 30-35).

Esta necesidad doble de coerción y consenso en la sociedad capitalista llevó a Gramsci a concebir al Estado en dos niveles: a) un nivel estrecho que corresponde al “aparato de Estado”, es decir a las formas organizacionales del gobierno, la estructura política, jurídica y militar y a las relaciones entre estas y la sociedad, el aparato de Estado es el ámbito de acción de la sociedad política, y b) un Estado ampliado o extendido en el que interactúan la sociedad política y la sociedad civil y por tanto más que una estructura jurídico- política es un ámbito de relaciones sociales en lucha por balancear coerción y consenso (Gramsci, 1984, p. 76; Morton, 2007), la noción de Estado ampliado trata de evitar su aislamiento en asuntos políticos como guardián del orden o como mero apéndice administrativo promotor de los intereses de las clases dominantes. Bajo esta óptica el Estado es una relación social que refleja combinaciones históricamente determinadas de grupos sociales (en las sociedades política y civil) que involucran la coexistencia de diferentes culturas unidas por la coerción y el consentimiento³².

Para expresar las relaciones consenso-dominio al interior del Estado ampliado o en el análisis del bloque histórico (contextualizadas históricamente) Gramsci elaboró el concepto de Hegemonía. La Hegemonía se refiere a la forma de poder con consentimiento que hace posible la identificación de la sociedad con sus instituciones políticas y sociales y que por lo tanto contrasta con la forma coercitiva de la dominación (Portelli, 1983; Cohen y Arato, 2001; Icaza, 2004; Otero, 2004). La hegemonía se realiza a través de corrientes de pensamiento, preceptos y valores generalizados, equivalentes a un sentido común de explicación de la realidad que cooptan y subsumen a formas alternas de pensar (Icaza, 2004). La hegemonía se instrumentaliza a través

³² Para evitar confusiones en este trabajo se utiliza indistintamente la palabra Estado y Aparato de Estado ya que se utiliza esta última noción. Se utilizará el calificativo “ampliado” cuando se desee referir al Estado como instancia de acción de la sociedad civil y política.

de las instituciones de reproducción social tanto del aparato del Estado como de la sociedad civil. Para Gramsci la Hegemonía de una clase sobre la sociedad en su conjunto toma lugar cuando ejerce el poder político a través del liderazgo cultural, cuando cumple la función de dirección intelectual, lo que implica cierto nivel de consentimiento de la sociedad y no solo de la dominación vía coerción y fuerza del Estado. La Hegemonía es el mecanismo que contribuye a través de medios culturales (folklor, sentido común, religión, ciencia y filosofía) a la reproducción de un orden político y social.

Sin embargo la formación de la hegemonía implica también conflicto entre grupos sociales y sus ideas: es la formación intersubjetiva de modos de conciencia o lucha de intersubjetividades por llegar a ser dominantes (Morton, 2007, p. 93). De la Garza resalta también este punto de interacción al comentar que

la hegemonía no es simple subordinación de un proyecto y una identidad con otro, es sobre todo interpenetración con dominancia...y [su] capacidad es la de influir en la reconfiguración de las identidades de los otros a partir de una configuración que aparece más fuerte y atractiva, más viable. (De la Garza, 1992, p. 46)

De esta forma si un grupo o clase social pretende ser hegemónico tiene que ir mas allá de sus intereses corporativos inmediatos y ampliar la base de su explicación a otros grupos que intenta dirigir (Gaggero, 2005; Betancourt, 1990) mediante una visión de la realidad amplia e incluyente que genere consentimientos.

De los textos de Gramsci se deriva que la hegemonía no es perdurable sino que está en continuo cambio dialéctico. Así la dominación vía consentimiento no es monolítica ni completa sino transitoria e históricamente específica. Evoluciones y contextos distintos de los Estados ampliados dan arreglos hegemónicos distintos y sus agentes, sus énfasis y sus mecanismos varían de sociedad a sociedad y de tiempo en tiempo³³.

³³ En un régimen de tendencia democrática la dirección política y cultural es ampliamente incluyente lo que implica una sociedad civil activa y una sociedad política abierta. En un régimen de este tipo los intereses de la gran mayoría de las fracciones sociales han sido considerados en el ejercicio del poder político. En términos usados por la ciencia política se diría que existe amplia coincidencia entre los mandantes y los mandatarios, entre las acciones del aparato del Estado y los requerimientos de amplias capas sociales. En cambio en una dictadura la sociedad política ejerce el poder político-militar con la mínima hegemonía, se torna simplemente dominante, es decir que para realizar sus acciones ha de hacer uso de sus mecanismos de coacción. En la dictadura los distanciamientos entre el aparato del Estado y las clases beneficiarias de él con los grupos sociales mayoritarios se hacen evidentes (Portelli, 1983, p. 28 y 74).

El permanente devenir del poder hegemónico y las especificidades históricas hacen posible la aparición – principalmente en el seno de la sociedad civil- de proyectos sociales, económicos y políticos diversos entre los cuales puede haber alternativas de resistencia y contestatarias al orden social dominante (Icaza, 2004; Miorelli, 2001). La consideración de la particularidad histórica permite observar las coyunturas en que las formas alternativas de pensamiento provenientes de grupos -ahora subalternos o subyugados- pueden emerger y tornarse contestatarias luchando en diferentes niveles por la hegemonía (Maya, 2002; Otero, 2004; Icaza, 2004). En síntesis la sociedad civil es el terreno adecuado para la aparición de agencias, de sujetos sociales capaces de trastocar el orden social hegemónico.

Para los fines de este trabajo es importante la hegemonía ya que envuelve la difusión consensada de una particular perspectiva cultural y moral entre la sociedad y su interconexión con las funciones coercitivas del poder político (Morton, 2007, p. 95). Un componente importante en la hegemonía es la concepción de la interacción entre la sociedad civil y la política a través del aparato de Estado. Aquí es donde entra la RCP dado que genera relaciones de control de una sociedad respecto de su aparato gubernamental y ello quiere decir que es posible que exista un pensamiento hegemónico, es decir, una serie de concepciones, preceptos y valores que expliquen su extensión y aplicación y que sea ampliamente aceptada. Esta aceptación subordinaría a otras formas de pensar, explicar y practicar la RCP. Este pensamiento hegemónico coadyuva a la reproducción de las relaciones sociedad-estado que privan en un momento histórico y gira en torno al asunto de la autonomía gestora del aparato de Estado y de la posibilidad y medios que los ciudadanos tienen para controlarlo.

2.1.2. La autonomía relativa del aparato de Estado.

Si de acuerdo al anterior apartado el Estado se encuentra impregnado de concepciones hegemónicas que le dan estructura y orientación a su accionar y estas concepciones tienen que ver con los intereses de los grupos o clases dominantes, lo lógico sería pensar que el Estado tiene una dependencia funcional respecto de esos intereses. Ello lo convertiría en mero instrumento – mediado por la hegemonía – de reproducción del orden capitalista.

El planteamiento anterior muestra la necesidad de retomar el análisis en torno a la posibilidad (o imposibilidad) estructural de representatividad del aparato de estado respecto de su población en tanto ciudadanía y, sobre todo, de la posibilidad efectiva de la responsabilización de políticos y burócratas por sus acciones. En otras palabras, es necesario preguntarse si existen

condiciones históricas en las que el Estado capitalista puede representar intereses y preferencias de las mayorías ciudadanas y en qué condiciones no lo puede hacer a pesar de que su conformación y actuación sea la de una democracia representativa. La denominada autonomía relativa del Estado es una respuesta parcial a estos cuestionamientos.

Esta autonomía relativa está ligada a las condiciones históricas de una sociedad y a las características concretas de la organización gubernamental. Revisando la literatura sobre el tema se pueden enlistar seis factores principales que inciden o permiten al aparato de estado tener autonomía relativa:

a) la diversidad de intereses de clase manifiestos en su conformación. Para Poulantzas (1979 citado en Gaggero, 2005) el aparato de Estado no está constituido por miembros e intereses de una fracción de clase sino de una relación de fuerzas clasistas diversas y en pugna en aspectos puntuales pero en acuerdos básicos en asuntos esenciales como la conservación del sistema económico. De esta forma, una política estatal debe ser considerada como resultante de contradicciones de clase o grupos inscritos en la estructura misma del Estado. Cuanto más diversa es su constitución más necesaria es la negociación entre fracciones. La autonomía relativa se basa en esa mediación de intereses y contradicciones.

b) la disyuntiva legitimación democrática vs proceso de acumulación capitalista. Claus Offe argumentó que un Estado con democracia electoral experimenta una complementariedad estructuralmente limitada³⁴ con el proceso de acumulación capitalista que se convierte en una disyuntiva estatal (Colom y Mas Torres, 1988). Por un lado el Estado es responsable de generar el crecimiento económico y de acumulación de capital y su operación depende de ello (a través de los impuestos) y por otro requiere de legitimación democrática a través del voto que se

³⁴ Estado capitalista en tanto que forma institucional de poder político actúa guiado por cuatro directrices funcionales, denominados vínculos de complementación-exclusión entre el sistema de acumulación y sistema de integración política. A estos vínculos se les denomina principios de Exclusión, Mantenimiento, Dependencia y Legitimación (Colom y Mas Torres, 1988, pp. 230-231): a) La Producción es privada y se prohíbe al poder político organizar la producción de acuerdo a criterios políticos, solo los criterios de mercado son válidos; mediante la propiedad privada y el sistema de mercado se decide el uso de los medios de producción, b) el Estado tiene restricciones tributarias, es decir, el poder político depende indirectamente del volumen de acumulación privada vía los mecanismos del sistema impositivo, c) en virtud de lo anterior los políticos están incentivados a promover metas públicas a favor del impulso a la acumulación, y por último d) la legitimación democrática, según la cual los regímenes políticos democráticos sólo pueden acceder al poder si cuentan con respaldo electoral expresado en elecciones generales. Los procesos electorales encubren el hecho de que los recursos materiales del Estado dependen primariamente del proceso de acumulación y no del electorado.

Se debe tomar en cuenta que Offe teoriza en relación al Estado de Bienestar prevaleciente en el capitalismo de sociedades industrializadas altamente desarrolladas que él denominó como capitalismo tardío. En estas sociedades la localización y definición de los antagonismos entre clases es mucho más complejo dada la intervención social y económica del Estado.

alimenta de acciones a favor de las mayorías electorales. En otras palabras la forma institucional del aparato de Estado depende de las reglas del juego democrático, pero el contenido material que sustenta sus acciones (presupuesto público) está condicionado a las exigencias de la estructura. Esta contradicción también se dirime entre grupos sociales (principalmente de políticos electos) y permite que algunas acciones estatales vayan acordes con las necesidades sociales y que éste se haga susceptible de control ciudadano.

c) la disyuntiva entre el reconocimiento y expansión de los derechos fundamentales del hombre, civiles y sociales, con las condiciones de funcionamiento estructural. Este antagonismo proviene del reconocimiento de los derechos sociales realizado principalmente el siglo pasado por los estados occidentales y que requirió la función redistributiva de la renta. La acumulación capitalista genera desigualdades sociales que limitan el ejercicio de los derechos sociales y el incumplimiento de estos puede generar inestabilidad política y social, especialmente porque el estado no cumple compromisos corporativos. Es posible que el Estado haga esfuerzos por responder a las demandas sociales en vista a estas condiciones de riesgo político y económico.

d) la formación del “autointerés” estatal. Se puede afirmar que la estructura político-administrativa-militar del Estado tiende a crear intereses institucionales propios dado que es identificable (y autoidentificable) como grupo social con poderes y funciones definidos. Este interés propio puede no ser idéntico al de sus diversas fracciones clasistas. Existen por lo menos dos razones para la formación de este autointerés, una es el requerimiento de eficiencia de las acciones del Estado que lo lleva a la búsqueda de parámetros de actuación burocráticos (de eficiencia y de apego a normas) los cuales implicaban una distinción entre lo político y lo técnico, otra razón es la conservación del poder y la estabilización del grupo social en esa posición que los llevaría a la formación de agendas propias no necesariamente determinadas por prioridades de la base económica. Esto significa que las estructuras políticas, burocráticas y militares sufren la tendencia que Robert Michels llamó la ley de hierro de la oligarquía.

e) la diversidad política funcional y geográfica. Otra fuente de autonomía relativa del Estado especialmente de aquellos constituidos políticamente como federaciones y en ámbitos de alternancia política es precisamente su división interna en territorios soberanos o autónomos en los que dirigentes y burocracias pueden provenir de partidos políticos diversos cuyas diferencias generan espacios de autonomía de las presiones capitalistas, sea privilegiando las locales o sea

aliándose con las nacionales o con regionales atendiendo también diferentes niveles de presión social en cada territorio o región.

f) las interacciones estatales a nivel internacional. El tratamiento del estado nacional y sus elementos locales con sus pares en la dinámica política, económica y militar interna e internacional así como la creciente subordinación a las recomendaciones y condicionamientos de los organismos internacionales generan una soberanía comprometida que demanda una necesaria autonomización de decisiones y de acciones para manejar el gran volumen de variables inmersas en la actuación estatal.

Estos cinco argumentos se presentan en la Figura 2.1. en la que también se establecen relaciones interactuantes entre ellas y por tanto su complejización como fenómeno de estudio

La autonomía relativa no puede ser uniforme en el tiempo, ni a lo largo de la estructura funcional o geográfica del estado, por lo tanto condiciones históricas determinadas permiten que sea más amplia o restringida. Esto lleva a dos argumentos base en esta tesis: 1) que las acciones de control sobre el aparato de Estado se deben fundamentar más que en la asumida soberanía ciudadana sobre él, en reconocimiento de que tiene múltiples incentivos de acción en contra de la voluntad ciudadana, es decir que la acción del Estado debe controlarse no solo por lo argumentos liberales sobre la naturaleza humana ni por los neoliberales relacionados con comportamientos individuales oportunistas sino porque el desarrollo de las relaciones capitalistas lo posicionan en medio de poderosas disyuntivas que lo encaminan hacia destinos distintos al beneficio de las mayorías ciudadanas, y 2) las mismas disyuntivas al interior del aparato de estado permiten observar ventanas de oportunidad para influir e insertar conceptos, prácticas, normas, valores, etc. orientados al control de sus acciones. Pueden existir coyunturas históricas favorables para la modificación de las relaciones estado-sociedad.

Los factores revisados que pueden generar mayores oportunidades de cambio en cuanto a RCP son las necesidades de legitimación democrática y de respeto y cobertura de los derechos cívicos y sociales así como la diversidad política al interior del Estado. Todos estos elementos están íntimamente relacionados con la necesaria extensión de la hegemonía requerida para la conservación del poder en los regímenes con democracia electoral.

Figura 2.1. Factores que inciden en la Autonomía relativa del Estado.



Fuente: Elaboración propia.

2.1.3. Sujetos sociales.

Dentro de la interpretación gramsciana del presente marco teórico base el cambio en las concepciones y prácticas de RCP implica dos transformaciones simultáneas. Una - en el campo de la sociedad civil - que busca la aceptación generalizada de nuevos conceptos, prácticas y valores y otra en la modificación de las estructuras del aparato de estado (legales, políticas, administrativas) que son posibles en coyunturas de ampliación del consenso hegemónico que permita la legitimación de sus acciones y el respaldo electoral.

Un elemento faltante en este marco es la entidad o entidades que pueden hacer posibles este doble movimiento.

En la literatura científica se pueden encontrar perspectivas de estudio de los grupos humanos que actúan y pretenden cambios sociales. Algunos se diferencian por su extensión sectorial, por el motivo de sus acciones o por la teoría que los sustentan. Se habla de actores

colectivos, movimientos populares, movimientos clasistas, sujetos colectivos, organizaciones de la sociedad civil, identidades colectivas, etc. (Cuéllar, 1992).

Para ser consistentes con los elementos anteriores de este marco teórico base se eligió trabajar con la categoría de sujeto social. El concepto de sujeto social se puede considerar como una mediación entre las categorías analíticas de clase social (la más abstracta) y movimiento social (el más específico).

En el marxismo la clase social involucró siempre un sujeto histórico centrado en los procesos de la infraestructura económica y daba centralidad a las relaciones sociales de producción (De la Garza, 1992). La clase social estaba cargada de determinismo, esto es que las condiciones estructurales obligarían a la clase obrera a asumir su tarea histórica de transformación social. La clase social no era en realidad un sujeto sino un objeto de las contradicciones inherentes a las bases económico-sociales³⁵. Al final “los verdaderos sujetos de la historia acababan de ser las estructuras” (Cuéllar, 1992, p. 112).

La conciencia de clase o el tránsito de la clase en sí a la clase para sí no es otra cosa que la comprensión de la misión histórica del proletariado. La clase social es un sujeto actuante con una obligación estructural: el desarrollar el capital o hacer la revolución.

Además de estos problemas determinísticos la clase social ha ido perdiendo su capacidad explicativa de los sucesos sociales debido a diversos factores. Por ejemplo, el trabajo ha perdido importancia como factor de integración social, la terciarización de la economía diluyó las entidades clasistas obreras, la sociedad se vuelve “compleja” y se acentúan los procesos de diferenciación, variabilidad y exceso cultural (Melucci, 1999, pp. 85-86). Además aparecen importantes acciones colectivas que buscan reivindicaciones mas ligadas a lo político-cultural que a lo económico-gremial (Melucci, 1999; Olvera , 1999).

Además para un estudio de caso concreto como el que ocupa este trabajo se requiere un concepto que capture la acción colectiva menos abstracto y que dé cuenta de aspectos mas específicos que la posición estructural.

Otro concepto muy utilizado es el de movimientos sociales. La teoría de los movimientos sociales tiene muchas vertientes, funcionalista, sistemática, accionalista, marxista, etc. (Ramírez, 1999, p. 63). La más influyente de todas es la propuesta de Alberto Melucci.

³⁵ Olvera lo resalta que los análisis con base clasista “reificaban las acciones colectivas considerándolas como mera respuesta a tensiones estructurales en la sociedad...o bien como resultado de la esencia transformadora implícita en la propia naturaleza de los actores sociales” (Olvera , 1999, pág. 111).

Para Melucci un movimiento social se trataba de un concepto analítico que describía a fenómenos colectivos que contienen el reconocimiento mutuo de los actores como parte de una unidad, basados en una acción solidaria y con el compromiso en un conflicto en oposición a un adversario elementos que lo llevaban al rompimiento de los límites de compatibilidad del sistema (Melucci, 1999; Alonso, 1999; De la Garza, 1992).

Con esta herramienta Melucci intenta salir de las determinaciones estructurales del marxismo tradicional. Afirma que “sin un análisis de las relaciones de clase, las conductas colectivas se convierten en fenómenos emocionales, derivados del mal funcionamiento o de los mecanismos de integración. Es necesario, por tanto, combinar relaciones sistémicas con orientaciones voluntarias y verlas como sistemas de acción operando en un campo sistémico de posibilidades y límites” (De la Garza, 1992, p. 33). El dualismo entre determinaciones estructurales y acción subjetiva lo resuelve afirmando que los movimientos sociales son una construcción social en donde “la acción no puede analizarse solamente dentro de las contradicciones estructurales. La acción tiene que considerarse como una interacción de objetivos, recursos y obstáculos; como una orientación intencional que se establece dentro de un sistema de oportunidades y coerciones” (Melucci, 1999, p. 37).

Los elementos del concepto de Melucci para delimitar los sujetos de la acción colectiva son muy puntuales: identidad, solidaridad, conflicto, adversario y rompimiento con los límites del sistema en que ocurre la acción. Ello excluye muchas otras formas de acción colectiva que, por ejemplo, no están basadas en la solidaridad sino en objetivos materiales, que no tienen identificado a un adversario específico o conflicto operante, pero sobre todo excluiría a toda acción colectiva que no intente romper con los límites sistémicos, es decir, transformar sustancialmente su entorno cultural, político o económico. Como afirma Jorge Alonso: “[Melucci] anotaba que para que una acción colectiva pasara a ser movimiento social se requería que el comportamiento de los actores quebrara las normas institucionalizadas en roles sociales y desbordara las reglas del sistema político” (Alonso, 1999, p. 31-32). En sus elaboraciones posteriores el concepto de Melucci se volvió más específico ya que luego se utilizó sólo para acciones colectivas que excedían los conflictos económicos y políticos y pretendían transformaciones en campos culturales amplios.

Ante el carácter específico del concepto melucciano de movimientos sociales, el de sujeto social parece ser más útil para describir la variedad de actores sociales que participan en las transformaciones en los ámbitos de la RCP.

Un sujeto social es una agrupación que desarrolla una acción colectiva centrada en un interés común compartido. Los rasgos característicos de un sujeto social son:

a) La agrupación está formada por individuos y parcialmente determinada por sus acciones, “no por su agregación mecánica, sino por su interacción, mas o menos compleja, que responde a factores diferentes” (Durand, 1992, p. 593).

b) La acción colectiva es

un proceso de coordinación de interacciones con miras a intereses comunes a través de la movilización organizada de recursos y habilidades estratégicas. Por medio de la organización se constituyen, articulan, restringen y orientan las acciones e intereses generales. El resultado no es simplemente una coordinación sino una resignificación de las interacciones sociales dadas y, con ello, la redistribución del poder, recursos y oportunidades entre los actores sociales mismos, percibiendo y definiendo de nuevas maneras los contextos en conflicto, identidades compartidas, intereses generales y motivaciones particulares. (Estrada, 1997, p. 76)

c) La acción colectiva

implica una subjetividad-identidad-proyecto...[en la que] la práctica misma, llena de impresiones lo que antes la subjetividad no lograba definir con precisión. En esta medida, la práctica colectiva moviliza identidades, junto a sentimientos, conocimientos y valores colectivos que no pueden estar claramente integrados en una identidad previa al movimiento (De la Garza, 1992, p. 54)

d) Los sujetos sociales tienen relaciones dinámicas en lo interno y con lo externo a partir de la acción colectiva misma, de la formación y reconfiguración de sus identidades y metas y de la aplicación de estrategias de acción.

e) Retomando de Melucci:

la acción colectiva es considerada resultado de intenciones, recursos y límites, con una orientación construida por medio de relaciones sociales dentro de un sistema de oportunidades y restricciones. Por lo tanto no puede ser entendida como el simple efecto de condiciones estructurales, o de expresiones de valores y creencias. (Melucci, 1999, p. 43)

f) En los sujetos sociales se da una triada dinámica en juego estructuras-subjetividades-acción (De la Garza, 1992, p. 55) que requiere que las agrupaciones traduzcan los límites,

oportunidades y conflictos a través de sus visiones subjetivas del mundo y de la propia experiencia colectiva.

Este concepto de abstracción media permite abarcar tanto los movimientos sociales como los de grupos específicos cuya acción colectiva está más enfocada como son la preservación de espacios naturales o históricos, la seguridad pública, la contaminación, la calidad de vida, la democracia local y desde luego la RCP. Esto es significativo pues “todo ello refleja la creciente centralidad del plano local como espacio de articulación de diversas formas de acción colectiva” (Olvera A. , 1999, p. 124).

Así mismo, considerar al sujeto social como protagonista de la acción colectiva permite utilizarla como medio de identificación de los componentes de la sociedad civil (en el sentido gramsciano) y por lo tanto se puede suponer que los sujetos sociales tienen toda la diversidad de aquella y que no necesariamente buscan la transformación “progresista” de la sociedad. Con ello se recupera la dialéctica como parte de la operación de los sujetos sociales: pueden ser contradictorios y cambiantes en sus discursos, en sus estrategias y en sus “visiones del mundo” de acuerdo con su propio desarrollo y circunstancias (Icaza, 2004). Si la acción colectiva puede ser contradictoria se elimina con ello la pretensión funcionalista de que los sujetos sociales son siempre, y en todo, progresistas, conservadores, revolucionarios o hegemónicos.

De acuerdo con los conceptos revisados hasta el momento un cambio en las concepciones y prácticas de la RCP pudieran darse de forma dinámica y acumulativa desde varias fuentes: i) desde “afuera”, es decir, presiones supraestatales que obliguen al aparato de Estado a realizar modificaciones en pro de la RCP como aquellas de los organismos financieros internacionales; ii) desde “adentro” que implicaría una reconfiguración de los componentes políticos y de clase al interior del aparato de Estado y que en virtud de necesidades de obtención, conservación o ampliación del poder público lo hicieran proclive a aceptar mecanismos para su control horizontal o vertical; y iii) desde la sociedad civil a través de la acción de sujetos sociales diversos que pretendiéndolo o no incidan en la conformación de nuevas formas de interacción ciudadanía – Estado que permitan un mayor control de su actuación, para ello habrían de aprovechar las circunstancias históricas específicas o coyunturas que hicieran al Estado vulnerable a su influencia.

2.1.4. La organicidad gramsciana.

Existe entre las ideas de Gramsci otro concepto útil para el análisis de la RCP: el de organicidad. Para el autor italiano el calificativo orgánico describía la condición de correspondencia entre las acciones y pensamientos de una persona, grupo, partido o gobierno con los intereses de clase del grupo social al cual pertenece³⁶ o conforma (Maya, 2002). La organicidad es una condición vital del cambio social y de las instituciones revolucionarias resultantes de acuerdo con Gramsci.

El proceso de formación de la organicidad puede darse a través de instrumentos hegemónicos como son la educación, cultura, folclor, ciencia, tecnología, normas y prácticas cotidianas, pero también puede darse mediante un proceso consciente y democrático que es el que Gramsci aspiraba a que el partido comunista practicara. La organicidad revolucionaria era concebida como

una continua adecuación de la organización al movimiento real, un contemporizar los impulsos de abajo con el mando de arriba, *una inserción continua de los elementos que brotan de lo profundo de la masa en el marco sólido del aparato de dirección que asegura la continuidad y la acumulación regular de las experiencias...* (Gramsci, 1999, p. 77) [Cursivas mías]

Esta última es una descripción de lo que significaría dirigir democráticamente y es fundamental ya que permite observar como Gramsci concibe que la diversidad de la base debe ser considerada y valorada en función de sus implicaciones prácticas por la dirigencia, cuya función es el descubrimiento de las divergencias y coincidencias que nacen de la base y hacerlas suyas reflexivamente. La base social de esta manera se expresa y con ello encauza, supervisa, controla y evalúa a la dirigencia. ***La organicidad implica una continua y obligatoria inserción (dialéctica, reflexiva, contrastada) de las pretensiones de las masas populares.*** La idea de la democracia en Gramsci no sólo lleva a considerar los procesos de selección y votación de las alternativas de acción de la organización partidista sino que la dirigencia está obligada a realizar lo manifestado por las bases luego de su valoración dialéctica contra otras propuestas y con la práctica misma.

³⁶ De esta manera, el calificativo “intelectual orgánico” burgués describía al sujeto productor o reproductor del pensamiento hegemónico, aquel cuyos frutos intelectuales - fueran decisiones, técnicas, criterios, teorías, etc.- eran consistentes, impulsaban o defendían los intereses de las clases dominantes. También describió como orgánicos a los sujetos revolucionarios los cuales surgidos en la clase trabajadora y forjados en la lucha revolucionaria impulsaban la conciencia proletaria y el proyecto socialista como única forma de emancipación de las clases subordinadas.

Este principio democrático fundamental también puede trasladarse a las instituciones del aparato estatal: las organizaciones gubernamentales deben ser encaminadas a atender y cumplir las designaciones de las mayorías valoradas mediante un proceso de intercambio dialógico y dialéctico que fortalezca la hegemonía y con ello la extensión de la legitimidad y aceptación de las acciones estatales.

En síntesis, la correspondencia entre las acciones de una entidad representativa y las aspiraciones de sus representados se obtiene mediante una constante *interacción* (dialógica y de influencia) entre ambos fundamentada en la posibilidad del voto electivo como sanción última. Esta premisa de organicidad proveniente de la interacción base-dirigencia se puede trasladar al ámbito de la RCP. La RCP es un mecanismo cuyo fin último es asegurar la organicidad del aparato estatal, es decir, la correspondencia, la similitud de sentidos y valores de la acción pública con las preferencias, ideales y beneficios solicitados por la población reconocida como ciudadanía en un Estado determinado. La organicidad, instrumentalizada por la representación política, es el principio que da origen a la conformación del Estado en la modernidad.

En la RCP la organicidad podría conseguirse mediante las interacciones continuas entre mandantes y mandatarios que orienten y, en último término, obliguen al mandatario a insertar en su acción las pretensiones de los mandantes. La interacción entre los dos tipos de actores en la RCP no necesariamente se dan entre ciudadanos y políticos electos (RCP vertical), sino entre estructuras representativas entre sí (RCP horizontal), o por medio de instituciones ciudadanizadas (RCP diagonal). La aceptación de este proceso de influencia por parte del mandatario se basa en la posibilidad real de ser sancionado en caso de omitir las prerrogativas del mandante.

Desafortunadamente las limitaciones estructurales del Estado ya revisadas obstruyen en la práctica este propósito político. La organicidad de la acción del Estado puede ser resultado de sus propias disyuntivas (que le dan autonomía) aprovechadas coyunturalmente por la sociedad civil a través de sujetos sociales.

2.1.5. Integración de los cuatro elementos del marco teórico base.

La RCP en el capitalismo está inserta en el ámbito de la Hegemonía. Como consecuencia, es posible que concepciones y prácticas sobre ella se consideren como hegemónicas respecto de otras, las cuales no están generalizadas o se consideran inviables políticamente. Una visión hegemónica de RCP conlleva determinadas relaciones de control entre la sociedad y el aparato de Estado que privilegian medios, instituciones y grupos sociales.

El Estado moderno – sujeto elemental en la RCP – actúa dentro de un entramado de fuerzas diversas, unas le sujetan a intereses económicos definidos y otras le dotan de autonomía relativa de actuación. Las disyuntivas que le dan margen de actuación pueden, en determinados momentos históricos, hacerlo susceptible de control desde la sociedad (Horizontal o verticalmente). Especialmente la necesidad de legitimación democrática de su actuación o la necesidad de ampliar sus acciones benéficas a otras capas sociales para obtener mayorías electorales y con ello conservar el poder o hacerse de él, pueden originar ventanas de oportunidad para la creación de mecanismos de control estatal.

La sociedad civil a través de sujetos sociales pueden aprovechar o incluso generar las condiciones coyunturales propicias para modificar las prácticas sobre RCP y en una visión extendida modificar su versión hegemónica.

El sentido democrático de la RCP es asegurar la organicidad de la acción estatal a los intereses de las mayorías. Sin esta pretensión clara la RCP se vacía de contenido político y pierde su naturaleza esencial. El control sobre el Estado que lleve a la organicidad puede tener en la interacción continua de los sujetos actuantes en la RCP un medio adecuado para llevarse a cabo.

2.2. El pensamiento Hegemónico en materia de Rendición de cuentas pública.

Bajo el marco teórico base establecido en el anterior apartado múltiples formas de pensar y actuar se conforman incrustadas en un pensamiento hegemónico general, pero también concreto³⁷.

La RCP es parte del vasto universo de la hegemonía y por lo tanto está sujeta a corrientes de pensamiento generalizado con tal nivel de consenso que permiten conservar beneficios materiales para ciertos grupos sociales. El pensamiento hegemónico en la RCP contribuye de una forma u otra a la reproducción de un orden social, político y económico.

El pensamiento hegemónico en materia de RCP gira en torno a cómo se concibe la relación Estado-sociedad, en particular en lo referente a las acciones de control de la sociedad sobre el aparato jurídico, político y administrativo, sobre la autonomía gestora estatal y la posibilidad y medios sociales reales y potenciales para controlarlo. Dicho pensamiento tiene un

³⁷ Se puede analizar si existe pensamiento hegemónico entorno al Estado y a su intervención en la economía, observar si aparece en la educación pública, la familia o el problema del narcotráfico. En la terminología común se utiliza la denominación de pensamiento dominante (hablando de alguna disciplina en particular) o del “mainstream”, no se utilizan estos términos en este trabajo en virtud de que enfatizan la aceptación generalizada de las ideas pero no la estructura de poder a la que le son útiles. Pensamiento hegemónico incluye aceptación social de las ideas y prácticas pero también relaciones sociales que las soportan y son soportadas a su vez por aquellas.

carácter dialéctico, cambiante pues cambios en la base económica, en la estructura política o en la conciencia social lo van transformando y con ello la misma hegemonía, es efecto de cambios sociales y, en menor medida, aporta a ellos. La medida de la aportación u obstaculización que haga depende de su contenido progresista, del contexto histórico y de la estructura económica, política y social que se analicen. La RCP y su concepción hegemónica son fenómenos históricos y para su comprensión requieren de contextualización temporal.

En el proceso de cambio hegemónico, en este caso acerca de la RCP, la estructura estatal, la sociedad civil y los sujetos sociales tienen papeles protagónicos en la creación, difusión y establecimiento de nuevas formas de concebirla y practicarla.

Este apartado tiene el objeto de analizar si es posible consignar un pensamiento hegemónico en materia de RCP, tanto en su ámbito de explicación teórica como en el ámbito práctico y de proyectos de poder al interior de la sociedad. Los siguientes espacios revisan cada uno de estos aspectos y finalizan con los rasgos que, a juicio del autor, tiene la versión hegemónica de la RCP en México tanto en la teoría como en la práctica.

2.2.1. La trayectoria del pensamiento hegemónico en relación a la Rendición de cuentas pública.

En Capítulo I se revisaron de forma extensa las diversas modificaciones que las concepciones occidentales sobre la RCP han ido sufriendo. Como se recordará se hizo énfasis en los aspectos teórico-conceptuales de esas tendencias aunque cada una lleva a la práctica muchos instrumentos acordes a esas explicaciones y razonamientos. Estas cuatro corrientes de pensamiento se pueden observar en la dinámica de la hegemonía y como su transformación se acompaña de traslapes (conceptuales y temporales) entre formas de pensar. Su generalización ha sido estudiada a nivel internacional (principalmente en países occidentales) por autores como Haque (2000), Ackerman (2004a; 2004b; 2005), Goetz y Gaventa (2001), Goetz y Jenkins (2005), Romzeck (2000), Przeworski, Stokes y Manin (1999), Malena, Forster y Singh (2004), entre muchos otros.

Algunos de estos autores han propuesto que el análisis de una perspectiva sobre RCP puede ser realizada sobre la base de cinco preguntas: i) de quién se espera la RCP, es decir, quién es el sujeto obligado, ii) ante quién se rinde cuentas, iii) cuáles son los aspectos de la acción gubernamental que han de ser motivo de control, iv) dónde debe efectuarse el ejercicio de la

RCP, esto es, bajo qué formas institucionales y v) cuáles son los parámetros, valores u objetivos que sirven de base para evaluar y controlar la acción de los sujetos obligados.

Considerando estas preguntas y una síntesis de sus contextos históricos se presentan las cuatro vertientes principales de pensamiento teórico sobre la RCP en la Tabla 2.1.

Se ha integrado la perspectiva poshabermasiana o de la democracia deliberativa como una explicación que aun no es dominante pero que, de forma consistente, “gana adeptos” en la política y en la academia observándose como una respuesta conceptual y pragmática a la corriente neoliberal.

Esta revisión amplia del proceso hegemónico sobre la RCP, sirve como fundamento para profundizar en el caso Mexicano. Puesto que los contextos y estructuras políticas y sociales son distintos a las norteamericanas o europeas es de esperarse que las orientaciones hegemónicas analizadas tengan variantes importantes en sus contenidos y en sus prácticas. Además en el terreno de la aplicación real las explicaciones sobre la RCP están ligadas a intereses de grupos sociales específicos que tienen proyectos de adopción o conservación del poder y que asumen diferentes papeles estratégicos para la RCP. Al análisis de esos proyectos políticos se dedica el apartado próximo.

2.2.2. El contexto Mexicano y el cambio hegemónico en la Rendición de cuentas pública.

Este apartado se centra en exponer los distintos argumentos que pueden explicar cómo en México se han producido las últimas transformaciones en torno a las concepciones sobre el control del Estado desde la sociedad.

Luego del periodo revolucionario el nuevo régimen político comenzó a institucionalizarse. Las responsabilidades de crecimiento económico del Estado mexicano se resolvieron mediante el protagonismo estatal que orientó la economía, la política y las prácticas sociales. El predominio estatal se garantizó por medio de la representación corporativa de la sociedad (Olvera, 2003c; 2003a).

Tabla 2.1. Trayectoria Hegemónica de las vertientes principales del pensamiento teórico sobre RCP.

Vertiente Teórica	Contexto histórico	De quién se espera	Ante quién se rinden cuentas	Aspectos a controlar	Mecanismos principales	Valores perseguidos
Liberal	-Crecimiento del capitalismo. -Conformación del Estado republicano. -Revolución francesa e independencia de EUA. (1770-1930)	- Poderes electos.	- Ciudadanos representados en los poderes públicos.	- Orden social. - Limitación a los excesos del poder.	- Elecciones libres. -División de poderes. -Vigilancia mutua.	-Derechos fundamentales (civiles y políticos).
Burocrática	- Posguerra. -Crecimiento económico Keynesiano. -Estado de Bienestar. (1930-1980)	- Poderes electos. -Burocracias públicas.	-Ciudadanía vía representación. -Superiores jerárquicos.	- Uso racional de los recursos. -Apego a las normas y estructuras.	- Elecciones libres, etc. - Normas y reglas de actuación. -Jerarquías administrativas.	- Aislamiento de la Política. - Eficiencia.
Neoliberal	-Liberación económica. -Adaptación del Estado. - Focalización de la acción estatal. - Influencia de las instituciones financieras. (1980 a la fecha)	- Poderes electos. -Burocracias públicas.	- Ciudadanos vía representación. - Superiores jerárquicos. - Organismos Financieros internacionales. - Usuarios (clientes) de servicios públicos.	-Ejercicio presupuestal. -Orientación del gasto. - Eficiencia.	- Elecciones libres, etc. -Competencia público-privada. -Poder como “cliente”. -Participación social limitada.	-Eficiencia económica.
Deliberativa	- Crisis del Estado de Bienestar. -Sociedades complejas. -Crisis de la democracia. (1980- a la fecha)	- Poderes electos. -Burocracias públicas.	- Ciudadanos vía representación. -Superiores jerárquicos. - Ciudadanos en lo individual. -Organizaciones sociales.	- Orientación de la acción pública. -Cumplimiento de derechos. -Inclusión ciudadana.	-Elecciones libres, etc. -Participación social amplia. -Espacios de discusión (interfaces sociales).	-Derechos ciudadanos. -Deliberación de asuntos públicos.

Fuente: Elaboración propia.

El pacto corporativo entre Estado, capital y sociedad hizo posible construir y mantener una alianza entre intereses contradictorios, la cual dotó de legitimidad y una amplia hegemonía – no exenta de contradicciones tratadas con represión - entre su población. Los procesos de crecimiento económico derivados de ese pacto corporativo (la industrialización mediante sustitución de importaciones), cubrían las demandas de crecimiento del capital por un lado y las de distribución de beneficios por otro, aun cuando estos – mediados por el clientelismo político y sindical - fueran particularistas y decididos centralmente.

La democracia estuvo ausente durante todo este periodo y por lo tanto la RCP también. En este contexto la RCP pierde toda posibilidad de exigencia, los ciudadanos no pueden “llamar a cuentas” al Estado, no evaluarlo, menos sancionar su actuación. Ni el más elemental de los medios de sanción estuvo a la mano de la ciudadanía: el voto libre con posibilidad de la alternancia. En todo caso el mismo Estado decidió hasta qué punto se ejercía RCP. La escasa penalización de políticos y burócratas estaba en función de su comportamiento ante el régimen y no ante la sociedad y ley.

El Estado mexicano fue poco transparente y ello le permitió el manejo discrecional y patrimonialista de los recursos públicos con fines electorales y privados. La corrupción afloró en la opacidad pública. Clientelismo y corporativismo ahogaron el surgimiento de sujetos sociales autónomos y con ello la posibilidad de exigir RCP desde la sociedad civil (Ugalde, 2002a; Olvera, 2003c).

La inexistencia real de RCP convirtió a las leyes y estructuras creadas para ello en elementos decorativos útiles para la simulación legal, institucional y social que avaló el ejercicio discrecional del poder. A lo más, la RCP se manifestó como informes político-administrativos en donde se resaltaban los logros y se rendía pleitesía al ejecutivo. No existió posibilidad de inclusión, diálogo o discusión de las decisiones públicas fuera de los caminos corporativos del régimen.

Esta estructura de control político se reprodujo en todos los niveles del gobierno y aun en los organismos no identificados con el régimen. Corporativismo, clientelismo y la tergiversación de la RCP que implican están presentes en la realidad política, económica y social mexicana.

Al término del desarrollo estabilizador la sociedad mexicana se había transformado y la población se cuadruplicó, urbanizó e incrementó su educación. La economía se industrializó y el campo perdió su protagonismo social, cultural y económico. Una clase media amplia había

surgido pero seguía sujeta a los espacios corporativos de representación. Estas nuevas condiciones coincidieron con la crisis económica de los años setenta y México pasó de crisis financiero-productiva a boom petrolero y de nuevo a crisis productiva y de deuda externa. La caída del nivel de vida de la sociedad mexicana caló hondo en términos de la percepción de la representatividad y eficiencia de los mecanismos corporativo-clientelares.

La transformación neoliberal evidenció el agotamiento del modelo de industrialización sustitutiva dando paso a la liberación de mercados como medio de incremento de la productividad y eficacia en la asignación de recursos.

Con la aplicación del modelo neoliberal y el aceleramiento del proceso de globalización se presentaron o agudizaron los siguientes fenómenos modelaron las actuales tendencias sobre la RCP: debilitamiento del pacto corporativo, descentralización, descentramiento del Estado, apertura democrática, vitalización de la sociedad civil e incapacidad estatal para redistribuir la renta. Estos acontecimientos se presentan por separado por motivos analíticos pero deben entenderse como interactuantes, en algunos casos simultáneos, de ocurrencia diferenciada en la sociedad mexicana y no concluidos.

Por su importancia es necesario explicar brevemente cada uno de ellos.

1) Debilitamiento del pacto corporativo. El Estado mexicano obligado a adoptar las transformaciones neoliberales perdió capacidad para responder a sus compromisos clientelares y con ello disminuyó la eficacia de las organizaciones dedicadas a la cooptación de personas y colectivos (Vite, 2001; Olvera, 2003c; Fleury, 2004, 2005; Hilgers, 2008). El empobrecimiento repentino de gran parte de la población derivado de las crisis económicas y de las recetas neoliberales, es una de las causas principales de la pérdida de confianza en los caminos corporativos como formas de representación. Esta pérdida de confianza permitió el débil surgimiento de organizaciones sociales más autónomas y combativas.

2) Descentralización de las funciones del Estado. Como parte de las recomendaciones del modelo neoliberal tuvo consecuencias económicas, políticas y sociales de gran importancia en los países en los que se implementó. La descentralización concebida básicamente como la transferencia de facultades y recursos de un gobierno central hacia sus estructuras inferiores o hacia niveles de gobierno de menor presencia geográfica (Estados, municipios, delegaciones, etc.) permitió que las funciones estatales, los recursos y las decisiones relacionadas con ellas se desplegaran en instancias geográficas más delimitadas. Apuntalaba la idea de que el ejercicio de

los recursos públicos sería más eficiente si se le enfocara a problemáticas más concretas y mejor conocidas por quienes toman decisiones gubernamentales³⁸. Los efectos de la descentralización en materia de RCP han tenido interpretaciones contradictorias. Por un lado, la “diversidad y variabilidad” de los Estados descentralizados multiplican las fuentes de asignación de responsabilidad y de intereses diversos y por lo tanto se vuelve más compleja la definición de responsabilidades (Goetz y Jenkins, 2005; Hernández y Torres, 2006), por otro lado en muchas otras funciones gubernamentales, gracias a la una delimitación más precisa sobre a quién le corresponde su ejecución, se ha facilitado la asignación de responsabilidades³⁹. También existe el argumento de que

la descentralización de la autoridad, en el espacio público en general y entre quienes toman decisiones en particular, favorece el diseño de organismos de rendición de cuentas autónomos e independientes que persiguen sus mandatos con vigor y extienden su legitimidad y sus capacidades conforme pasa el tiempo [cursivas en el original]” (Ackerman, 2006a, p. 300).

Así pues la Descentralización tiene efectos difusos en diferentes ámbitos de la RCP. No obstante se puede considerar que, a pesar de que la descentralización ha vuelto más compleja la definición de responsabilidades y necesaria la asignación clara de ellas, es preferible a la centralización de las funciones. La centralización aleja de la población local el corazón de las decisiones públicas y por tanto dificulta terriblemente la asignación y cobro de las responsabilidades.

3) Descentramiento del Estado. La implementación del modelo neoliberal provocó que el Estado mexicano dejara de

³⁸ El argumento de la descentralización se basa en un conocido teorema de Wallace Oates que en 1972 fundamentó que “con una distribución óptima de responsabilidades entre los niveles de gobierno, las preferencias de los ciudadanos se alinean mejor y contribuyen sustancialmente a una mejora en la calidad del gasto público. Ello presupone que la contigüidad del elector con el gobernante es el factor más importante en la medición del desempeño del segundo. El instrumento para castigarlo o premiarlo es el voto; es decir, mediante la auditoría social, la calidad del gasto público se incrementa” (Hernández y Torres, 2006, p. 2).

³⁹ Sin embargo el argumento anterior ha de tomarse con mucho recelo. En un interesante trabajo Hernández y Torres (2006) llegan a la conclusión de que en México la descentralización del gasto público realizada bajo los principios de la federalización hacendaria (concordante con el teorema de Oates antes mencionado), vigente desde 1995 ha traído como consecuencia una indefinición importante en las responsabilidades del gasto y esto afecta uno de los supuestos fundamentales del teorema citado : que para evaluar el desempeño y ejercer el castigo electoral el ciudadano ha de conocer mínimamente quién es el responsable de la acción evaluada. Según estos autores el ciudadano mexicano no sabe a ciencia cierta quién es el responsable de muchas actividades públicas que le afectan por lo que es imposible que asigne responsabilidades adecuadamente. El argumento manejado por los autores es un elemento prácticamente no estudiado en el tema de la RCP: la importante relación entre el nivel de difusión y de conocimiento social de las responsabilidades de cada nivel de gobierno, división sectorial, etc. y las capacidades sociales para ejercer control sobre el Estado. En otras palabras cómo se puede ejercer control social amplio cuando la mayoría de la población no sabe de qué sí y de qué no es responsable una autoridad determinada.

ser visto como un actor central no solo en la economía sino también en la regulación social...se postula ahora el principio de que la sociedad misma posee una capacidad de autoorganización y de gestión que le permite establecer una relación de corresponsabilidad con el Estado en el diseño y ejecución de políticas públicas (Olvera, 2006, p. 374).

La crisis del régimen autoritario simultanea e interactuante con la crisis del modelo desarrollista, deslocalizó los ámbitos de negociación y control de parte del gobierno mexicano. Al perder el protagonismo estatal los actores políticos tradicionales Así los actores políticos tradicionales (organizaciones corporativas, partidos políticos, elites económicas, la misma burocracia gubernamental) fueron desplazados abruptamente como principales interlocutores del Estado e hicieron esfuerzos por adaptarse a las nuevas circunstancias: negociaciones de intereses aun más cerradas y de tintes más económicos que políticos realizadas fuera de los contornos tradicionales de interlocución. Ahora se buscaron alianzas con las viejas y nuevas oligarquías económicas vinculadas sobre todo a la reproducción del capital financiero. Mientras tanto la sociedad se hace consciente de cuán ajenas a sus intereses son las acciones estatales y la necesidad de influirlo y controlarlo.

4) Consolidación de la democracia electoral. La lenta transición del antiguo régimen autoritario que inicia en las reformas de Reyes Heróles en 1977 y culminaría 23 años después con la llegada del Partido Acción Nacional al ejecutivo federal, permitió la instauración del mecanismo cimiento de la RCP, el voto electivo y de castigo. La ciudadanización del Instituto Federal Electoral (IFE) en 1996 también demostró como la ciudadanía podía penetrar las estructuras estatales y conducir las de forma eficiente, especialmente en el delicado arbitraje electoral. Además de la posibilidad de la alternancia, la democracia electoral pluralizó las cámaras legislativas y con ello una mayor independencia de ese poder respecto del ejecutivo. La pluralización de los cargos públicos se reprodujo en los tres niveles de gobierno. El poder judicial no tardó también en ejercer un mayor grado de autonomía. Con nuevas perspectivas entre los ocupantes de cargos públicos algunos mecanismos de RCP comenzaron a operar y se diseñaron otros diversos. Es necesario recalcar que la instauración de la democracia electoral no está desligada de la presión neoliberal para reorientar la función del Estado: la liberación del capital genera espacios de acción a la iniciativa privada y la reducción del tamaño y facultades estatales desarticula sus espacios de control modificando las relaciones políticas con la ciudadanía. En México, transición política y ajuste económico son fenómenos coincidentes e interrelacionados,

que se dan en circunstancias de atraso, subdesarrollo e inequidad⁴⁰. Estas condiciones limitan el ejercicio de la democracia y dan pauta a las prácticas clientelares, a la venta de votos y a un ejercicio poco responsivo del poder público.

5) Vitalización de la sociedad civil. Al disminuir el papel del Estado en la dirección de intereses y en la regulación social se abrió la puerta para el surgimiento de organizaciones sociales de origen vario que en la literatura política se les ha identificado como sociedad civil (Olvera, 2003c; 2006). El desarrollo de la sociedad civil organizada también ha sido lento y tortuoso pero neoliberalismo y globalización han fungido como catalizadores de su vitalización. Los años setenta y parte de los ochenta, se caracterizaron por la emergencia de movimientos no institucionalizados, inestables, temporales, precarios y carentes de protección política que tenían como meta reivindicaciones sociales clasistas (obreras y campesinas) que el régimen priísta había ignorado. Estos movimientos populares se enfrentaron en su mayoría a la represión, persecución y clandestinidad, otros se incorporaron a las estructuras partidistas o corporativas. También apareció un asociacionismo privado interesado en el ejercicio de la democracia electoral y sus conflictos y que por ello también se enfrentó con el aparato de Estado (Olvera, 2002, 2003c). Estos fueron los más importantes intentos organizados y autónomos de incursión en búsqueda de influir en el control estatal. Desde mediados de los años ochenta otros campos de conflicto cultural, de género, ecológicos y de defensa de los derechos humanos fueron abordados por organizaciones sociales, así mismo agrupaciones gremiales independientes - incluidas las empresariales- también se vieron activadas en la pretensión de influir en lo estatal a favor de sus intereses. Como se vio ya en el capítulo anterior las recomendaciones de las instituciones financieras promovieron la instauración de controles sociales de programas públicos específicos. Con ellos se pretendía que los beneficiarios organizados evaluaran la efectividad de las acciones públicas focalizadas. No obstante, la implantación de estos mecanismos (que redundaron en lo que el Estado mexicano denominó como Contraloría social) no ha tenido mayores repercusiones en la formación de organizaciones sociales permanentes y autónomas pero sí ha contribuido a la modificación de las perspectivas ciudadanas respecto de la RCP. Durante los dos últimos sexenios se han establecido distintas formas de interacción entre el Estado y organizaciones sociales privadas. Estas políticas de inclusión de la sociedad civil en el actuar público impulsan la

⁴⁰ El informe sobre la democracia en América Latina del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) estableció el triángulo existen en estos países: democracia, pobreza y desigualdad (PNUD, 2004) .

creación y desarrollo de asociaciones civiles que sirvan de complemento a la función estatal proporcionándole información, recursos y evaluación e incluso administrando recursos públicos en proyectos sectoriales muy concretos. De esta manera las organizaciones sociales privadas se han convertido poco a poco en interlocutores viables con diferentes niveles e instancias estatales (Ziccardi, 2004; Ackerman, 2006a; Hevia, 2006). Esa interlocución es un avance sustancial en las prácticas relacionadas con la RCP.

6) Incapacidad estatal para redistribuir la renta y generar bienestar social. Las demandas sociales en el contexto de un régimen abierto a la competencia política, han demostrado la incapacidad estatal para hacerles frente con rapidez y eficiencia y, lo que es más importante para este estudio, pone en evidencia la nula correspondencia entre los intereses sociales y las metas políticas y económicas de los gobiernos. La búsqueda de la estabilidad macroeconómica mediante el control de la inflación, el equilibrio fiscal y la reducción de la cobertura de las necesidades sociales han repercutido en altos niveles de desigualdad, informalización de la economía, precarización del empleo, delincuencia y, finalmente, en el deterioro de la función elemental del aparato de Estado, la seguridad y el orden social. Con ello la democracia se manifiesta del todo insuficiente para influir y controlar a las instancias estatales obligando a la ciudadanía a buscar otras formas de presión – movimientos masivos – que hasta ahora han sido poco exitosos.

Los anteriores procesos y fenómenos han sido clave para modificar la antigua visión corporativo-clientelar de una RCP simulada hacia dos vertientes muy diferenciadas: una soportada en las recomendaciones de las instituciones de ayuda financiera internacionales (principalmente el Banco Mundial) y otra proveniente de la diversificación y democratización de la sociedad mexicana. Estas perspectivas se mezclan con los remanentes del régimen anterior de forma que es difícil su diferenciación.

2.2.3. Tríptico de proyectos políticos sobre Rendición de cuentas pública en México.

La caracterización a nivel nacional de las diferentes formas de pensamiento y práctica de la RCP en México y Latino América ya ha sido abordada por algunos académicos. Felipe Hevia de la Jara (2005) y Ernesto Isunza (2005; 2006) así como otros autores (Olvera, 2006) coinciden en que pueden diferenciarse tres proyectos distintos sobre RCP en el contexto mexicano. Les han denominado Proyectos político-culturales y los diferencian en Corporativo clientelar, neoliberal y

democrático⁴¹. Los tres proyectos se encuentran “en pugna” por su aplicación en la interacción Estado-sociedad.

Por la orientación teórica de sus autores, el fundamento y clasificación de cada uno de los proyectos propuestos nace como un asunto de cultura política, matizado por las estrategias de los actores. Es decir, los proyectos sobre RCP no son producto de intereses de clase o estructurales sino que provienen de concepciones políticas que tienen los diferentes grupos sociales. Se privilegia lo simbólico y las estrategias de búsqueda del poder sobre el elemento estructural de tales luchas. Por tanto los proyectos políticos “los portan” los sujetos sociales tanto pertenecientes al Estado, como a la sociedad civil. Esas “cosmovisiones compartidas” por los sujetos sociales, nacidas de su historicidad, de su experiencia cultural y práctica “no se corresponden necesariamente a uno u otro partido político, organización de la sociedad civil, clase social, pensamiento religioso u otra categoría, más bien está en lo que podríamos llamar representaciones culturales profundas” (Hevia, 2005, p. 70). Los proyectos político-culturales corresponden a grupos que comparten un punto de vista (enraizado culturalmente) sobre el poder dentro de una sociedad y sobre su manejo por parte del Estado, punto de vista que orienta sus estrategias de actuación frente a otros sujetos sociales. Así por ejemplo un *sujeto estatal democrático* “portaría” un proyecto democrático, igualmente pueden existir sujetos “societales corporativos” portadores de proyecto político-cultural corporativo (es decir un grupo de la sociedad civil con intereses y prácticas corporativas y clientelares).

Asimismo ninguno de los proyectos que abajo se explican está exento de contradicciones, ni se les encuentra claramente definidos en la realidad más bien se “esbozan” homogeneizando sus pretensiones y sus prácticas.

La Tabla 2.2. presenta las características más importantes de los tres proyectos.

La identificación de estos proyectos “político-culturales” es un avance sustancial en términos analíticos. Ellos permiten la observación estructurada de prácticas concretas de RCP y de su relación con intereses políticos y entornos culturales. Desafortunadamente en la obra de los autores no están explicados los procesos materiales y sociales que lo sostienen, ni los intereses y estrategias que permiten. El apartado anterior de este trabajo pretende ser un elemento de complementario que permita comprender su formación en la historia reciente mexicana.

⁴¹ Cada autor dispuso de términos diferentes pero coinciden en lo esencial.

Tabla 2.2. Conceptos y prácticas subyacentes de los Proyectos Políticos sobre la RCP.

CONCEPTO SUBYACENTE	PROYECTO DEMOCRÁTICO. PPD	PROYECTO NEOLIBERAL. PPN	PROYECTO CORPORATIVO-CLIENTELAR. PPCC
IDEA BASE (CONCEPCIÓN DE PODER)	Derechos	Funcionalidad sistémica	Control sumiso
IDEA BASE (SENTIDO DE LA ACCIÓN)	Compartir del poder	Autonomía del estado eficiente (soberanía popular enajenada)	Sociedad incorporada al estado proveedor (soberanía popular retórica)
CARÁCTER DE LA SOCIEDAD CIVIL DESEADA	Ciudadanos corresponsables (derechohabientes)	Beneficiarios (clientes y socios)	Clientes sumisos
INSTITUCIONES CLAVE (INTERFÁSICAS)	Consejos participativos	Consejos consultivos (sistemas de información y atención ciudadana)	Cuerpos aclamadores
CONCEPTO DE RC	Ampliado (horizontal, vertical, social y transversal) con dimensiones legal, administrativa y política.	Convencional (horizontal, vertical), con dimensiones administrativa y legal.	Inexistente
CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Corresponsabilidad en el diseño, ejecución y fiscalización en las políticas públicas.	Integrar información para la toma de decisiones eficientes en el "núcleo estratégico" del estado.	Movilización subordinada de las organizaciones a cambio de prebendas.
CONCEPTO DE TRANSPARENCIA	Engarzado a la RCP ampliada.	Engarzado a la RCP convencional	Irrelevante respecto a la RCP

Fuente: Izunsa (2005, p. 21).

Para los fines de esta tesis es insuficiente catalogar los proyectos arriba descritos como “político-culturales” y explicar su origen en esas “representaciones culturales profundas”. El análisis de su formación (apartado anterior) apoya la idea de que estos proyectos son producto también de transformaciones estructurales en la sociedad mexicana. Si bien son representaciones simbólicas también son prácticas político-económicas que tienen que ver con intereses materiales concretos que se hacen efectivos a través de ciertas relaciones entre la sociedad y el Estado. Estos proyectos son funcionales a estructuras económicas y políticas definidas por ello la “pugna” en que se encuentran se deriva de la pretensión hegemónica de su aplicación.

Considerando lo anterior, para los fines de este trabajo, los proyectos antes descritos son un conjunto de explicaciones, justificaciones, estrategias y prácticas de RCP que expresan a su vez pretendidas relaciones Estado-sociedad en el marco de una estructura económico-política.

Corresponden sí a explicaciones culturales pero también a intereses materiales y políticos en su marco histórico.

2.2.4. Proyectos de Rendición de cuentas pública y las disyuntivas en el aparato de Estado.

Como se observó antes los proyectos políticos sobre RCP pueden estar encarnados o portados por grupos desde la sociedad civil como desde la sociedad política. Esta sección liga los proyectos políticos y las disyuntivas estatales que le dan autonomía, es decir, se intenta argumentar porque razones una fracción social perteneciente al aparato de Estado adoptaría un proyecto político sobre RCP y no otro asumiendo que a lo largo de la estructura estatal (funcional y geográficamente) las variaciones sobre proyectos políticos pueden ser numerosas.

Como lo reconoce Nuria Cunill (1995; 2000) los proyectos de RCP se construyen y conforman principalmente desde el aparato de Estado y es éste el protagonista principal de ella ya que conserva en su estructura la mayoría de los instrumentos de sanción que la soportan. Pero como se argumentó antes el Estado se encuentra inmerso en tensiones derivadas de su conformación histórica. Cada una de estas tensiones lo obliga a relacionarse con la sociedad de manera distinta estableciendo discursos y acciones divergentes entre sí. En este sentido cada uno de los proyectos políticos de RCP, cuando son asumidos desde el aparato de Estado, pueden verse como salidas y adecuaciones a sus contradicciones sustanciales.

Por ejemplo, el Proyecto político neoliberal implicaría la vocación mas importante del Estado que es la salvaguarda del proceso de acumulación y crecimiento económico. La complementación estructural offeana justificaría la adopción e impulso de este proyecto por parte de fracciones estatales. A ello contribuirían también los compromisos y dependencias internacionales predominantemente las comerciales y financieras.

En cambio el proyecto político corporativo clientelar es un remanente del régimen priísta mexicano que se resiste a desaparecer fincado en el interés de conservación del poder (autointerés estatal). En base a ello la estructura estatal está estimulada a buscar diferentes medios de controlar a sus ciudadanos (y no al revés) y a las herramientas por las cuales estos evalúan e intentan acciones de control estatal. Las desigualdades sociales y la debilidad institucional hacen vulnerable al ciudadano ante intentos de corporatización y cooptación y con ello se debilita la existencia de RCP.

El Proyecto político democrático puede ser explicado a partir de la necesidad de legitimación y apoyo electoral de las instancias estatales. Para legitimar las diversas actuaciones que tiene y obtener el apoyo electoral, elementos distintos del Estado pueden extender los beneficios sociales y cumplir en lo posible los derechos civiles y sociales así como hacerse sujeto al escrutinio, juicio y sanción público. Este proyecto atiende a las necesidades de extensión de la hegemonía vía acuerdos y beneficios con las mayores causas sociales posibles que redunden en apoyo electoral. Y aquí nuevamente se interrelaciona la indispensable competencia política ya que posiblemente no exista mejor potencial de cambio en RCP que la necesidad de acuerdos sociales que apoyen la alternancia o incluso acuerdos que aseguren la conservación del grupo en el poder ante escenarios de derrota electoral.

El contexto histórico (ciclo económico, finanzas públicas, requerimientos de capital, etc.) además de otras variables constituyentes de la sociedad política (como pueden ser origen y filiación ideológica y partidista de sus miembros, cercanía con intereses económicos, responsabilidades funcionales, contacto con elementos de la sociedad civil, etc.) constituirían las determinantes contextuales para que uno de los ejes de actuación del Estado predominara sobre otro impulsando con ello un Proyecto Político de RCP.

De acuerdo con el anterior argumento, en México la alternancia política implicaría cambios en los patrones de aplicación de la RCP orientándolo hacia un Proyecto, pero las tensiones o ejes de acción del Estado –que siempre sobrepasan las ideologías partidarias- darán sustancia concreta y profundidad a esos cambios. En base a la literatura sobre diversos mecanismos de RCP se puede establecer la hipótesis de que en el nivel federal (incluso desde antes de la alternancia política) se ha venido implementando como forma de control del Estado un modelo más ligado al Proyecto político neoliberal (que implica medios de control horizontal y vertical limitados desde el Estado) con algunas reminiscencias de Proyecto corporativo-clientelar. En cambio, en los niveles locales se puede conservar éste último, dadas las necesidades de legitimación y control de sus feudos políticos. En otras palabras, la aplicación de los tres proyectos de RCP atiende también a los requerimientos de diferentes niveles de gobierno. Como lo afirma Olvera (2006) también las diferentes tareas funcionales del Estado pueden asumir

proyectos distintos permitiendo un mosaico diverso de propuestas que, de no establecer marcos analíticos como el que aquí se establece, podrían llevar a la confusión⁴².

2.2.5. Perspectiva hegemónica sobre la Rendición de cuentas pública en México.

En esta sección se presenta un argumento clave de la tesis: si existe una visión hegemónica sobre la RCP en México y cuáles serían sus características comunes, conceptos y prácticas.

Tomando en consideración las reflexiones y argumentos de las secciones anteriores de este capítulo además de la revisión contextual de la estructura institucional de la RCP en este país (que se presenta en el Capítulo 4) se pueden establecer – dentro de la diversidad de teorías y proyectos que tiene la realidad – cuatro rasgos transversales (que cruzan las posiciones académicas, los proyectos y los mecanismos reales) que apoyan el argumento de la existencia de una perspectiva hegemónica de RCP en México. Estos cuatro rasgos se refieren a su concordancia con el sistema de libre mercado, acotamiento múltiple, desarticulación de las demandas sociales y escasa responsividad.

2.2.5.1. Concordancia con el sistema de libre mercado.

A pesar de la delimitación en cuatro corrientes teóricas y en tres proyectos distintos sobre la RCP, debe establecerse que ninguna de esas opciones puede considerarse como *contradictoria* al orden social capitalista, ni a la concepción hegemónica de la democracia representativa. Ninguno de los proyectos políticos o explicaciones teóricas apunta a la reconstitución de las relaciones sociales. Ninguno pretende la reconfiguración sustancial de esas relaciones como forma primordial, como evento elementalmente requerido, para la transformación de las relaciones entre el aparato estatal y la ciudadanía. Se debe reafirmar, basados en una perspectiva Gramsciana, que el cambio en la base económica y el cambio en el aparato del Estado son procesos interrelacionados. Por el contrario el Proyecto político neoliberal profundiza la evasión de esa pretensión y el Proyecto político corporativo-clientelar tiende a impedir la acción social que pudiera llevar a cabo esos cambios. En todo caso el Proyecto político democrático y la

⁴² Alberto Olvera afirma: “Con frecuencia las constituciones y las leyes nacionales combinan en forma caótica estas tres lógicas [las lógicas liberal, neocorporativa y participacionista] (...) Este panorama se ve complejizado por la fragmentación del Estado tanto en términos sectoriales como espaciales. Cada secretaría de Estado aplica políticas de participación distintas y con frecuencia los gobiernos estatales y municipales entienden y utilizan la participación de maneras diversas. Así, dentro de un mismo país pueden observarse tanto experiencias notables de una auténtica democratización de la vida pública como las peores ficciones autoritarias, ambas amparadas en el mismo andamiaje legal e institucional” (Olvera, 2006, p. 381).

posición de la democracia deliberativa pueden considerarse como una forma progresista de solución al problema de control del Estado pues por lo menos intentan reestructurar las relaciones entre sociedad y Estado a través del reclamo de los derechos formales. Sin embargo en tanto las relaciones sociales no modifiquen su tendencia – lo que implica por ejemplo la existencia de altos grados de desigualdad y con ello la vulnerabilidad política de extensos estratos sociales y por otro lado poderosos actores privados con raíces en el mundo empresarial- la justificación y vigencia de los otros dos proyectos políticos está asegurada.

Es claro que a la práctica de la RCP no se le pueden atribuir potencialidades que no tiene, es decir, jamás la RCP podría por sí misma modificar las relaciones sociales. La intensión del trabajo teórico es la búsqueda de formas en las que la RCP - y sobre todo las relaciones que en ella establecen los diferentes sujetos sociales y las distintas fracciones del Estado- puede *contribuir* a dicha transformación social. La RCP puede, en algunas circunstancias, favorecer la influencia de la sociedad en la actuación del Estado a nivel local y regional y con ello, aun con las limitaciones estructurales como cerco, orientar las políticas públicas – no sólo las de desarrollo social, sino las de desarrollo económico - hacia derroteros más acordes con ideales de equidad y libertad.

2.2.5.2. Visión con acotamientos múltiples.

Otra característica general en las posiciones, proyectos y prácticas analizados es la limitación que hacen de los diferentes aspectos que integran la RCP y que la hacen perder fuerza como elemento de control estatal. Esas limitaciones son cinco y se les puede denominar como de contenido, de inclusión, axiológica, temporal y jurisdiccional.

El acotamiento de contenido.

Se refiere al sentido asignado a la RCP en las relaciones Estado-sociedad, es decir, una consistente evasión de su naturaleza política. Ya en el primer capítulo se resaltó que en la teoría y en la práctica la consideración de la naturaleza relacional de la RCP, como una relación de poder entre el aparato de Estado y los ciudadanos, ha sido poco relevante. Sólo algunos analistas lo han resaltado de esta forma (Goetz y Jenkins, 2005; Newell y Bellour, 2002).

La capacidad de exigir cuentas y sancionar actuaciones implica que el mandante tenga poder sobre el mandatario y lo ejerza mediante determinados mecanismos que, a su vez, refuercen su posición de poder. No obstante ese poder está mediado por la idea de la representación que lleva consigo la necesidad de autonomía en la actuación del mandatario a fin

de lograr sus propósitos. Pero toda la discrecionalidad permitida al mandatario (facultades de decisión y acción) presumiblemente se le otorga bajo el supuesto de que esa facultad tendrá frutos en los términos definidos por las mayorías ciudadanas.

Este es el punto neurálgico del sistema representativo mexicano: la insuficiencia o inexistencia de mecanismos – incluidos los electorales – para que la ciudadanía ejerza el poder de orientar la acción pública. Ello incluye entre otras a las elecciones libres y justas, la posibilidad de reelección, el revocamiento de mandato, la cogestión pública, la impartición autónoma de justicia, los amparos colectivos, etc. (Olvera , 2009).

Las diferentes teorías y proyectos sobre RCP han descentrado su esencia política permitiendo que criterios distintos de evaluación de la actividad pública aparezcan como principales o normativos de su actividad (ver Tabla 1.1). La pretendida subordinación del aparato de Estado a las demandas mayoritarias se fundamenta en la posibilidad su sanción por parte del mandante y la penalización de la acción pública es un asunto poco tratado y resaltado en los proyectos y teorías.

En México la sancionabilidad del ejercicio público es escasa e inoperante y sin ella no puede profundizarse la RCP⁴³. Al resaltar otros contenidos de la RCP su sentido principal – el control ciudadano – se limita, acotando a su vez su potencial como elemento clave en el desarrollo político y social. Con ello la RCP pública se convierte en simple control financiero-programático del Estado.

El acotamiento de inclusión.

Se refiere a cómo las teorías, proyectos, normas e instituciones delimitan la participación de diferentes actores en la RCP, en particular la definición de qué actores y en qué forma pueden exigir cuentas al Estado. Aquí se resalta la contención estratégica (teórica y política) de la participación de la sociedad como sujeto político, dejando como sujetos activos en la RCP a las instituciones de control horizontal. Se ha confinado la participación social en los asuntos públicos y más en la operación de los mecanismos de RCP pasándose de un ciudadano elector, a uno cliente y finalmente a uno con derechos a exigir y de un Estado aislado de la supervisión social a uno que la permite de forma restringida a conveniencia.

⁴³ En el diseño institucional mexicano se resalta el carácter horizontal de la RCP principalmente a través de la revisión del poder legislativo al ejecutivo operada por las auditorías superiores u órganos de fiscalización estatales. La incapacidad de sanción del ejercicio público se hace evidente en el ínfimo nivel de sanciones que estos organismos fiscalizadores aplican.

Aunque existen muchas experiencias de participación social autónoma a favor del control estatal en varios aspectos de orden público, esta no ha sido extensiva ni ha permitido la modificación de la estructura estatal de RCP a gran escala (Olvera, 2009). La participación ciudadana impulsada desde el Estado (principalmente bajo la modalidad de Contraloría social) resultante de las prerrogativas de organismos financieros internacionales, de la misma democratización al interior del gobierno y de la necesidad de inclusión de las iniciativas de la sociedad civil para controlar al Estado, es limitada de forma consciente y estratégica.

Nuria Cunill afirma que cuando el Estado promueve mecanismos de participación ciudadana se convierten en orgánicos al Estado ya que se hacen funcionales a las metas estatales y no a las de la sociedad maximizando unas tareas y limitando otras. Con ello incrementan el control del Estado sobre la sociedad y no a la inversa pues al definir los ámbitos y roles de participación se fragmenta e inhibe la acción de sujetos sociales autónomos, despolitizándolos y desarticulando el tejido social (Cunill, 1999; 1995; 2000; 2006).

La participación social se ha limitado a funciones de colaboración, información, vigilancia en asuntos muy específicos y promoción de quejas y denuncias, muy pocas veces es parte de mecanismos de toma de decisiones (Olvera, 2009). En los mecanismos de sanción pública ha sido inexistente a excepción de la realizada por instituciones como el IFE, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y las Comisiones de derechos humanos. La sancionabilidad como elemento clave de la RCP sigue siendo espacio exclusivo del aparato estatal.

Acotamiento axiológico.

Esta limitación tiene relación estrecha con el contenido hegemónico de la RCP. Los valores perseguidos por la RCP actualmente se centran en la eficacia, eficiencia, apego normativo e impersonalidad de las acciones (valores de la RCP legal y administrativa según la Tabla 1.1.), no en la consistencia acción pública-demanda social⁴⁴.

⁴⁴ Valgan como ejemplo para México buena parte de las políticas públicas relacionadas con los rescates bancarios, las expropiaciones y privatizaciones alternativas de los ingenios azucareros y de las carreteras de cuota, los apoyos financieros a empresas, la eliminación unilateral subrepticia de aranceles no convenidos en los tratados comerciales, las reformas a los sistemas de pensiones, la sistemática política de desmantelamiento de PEMEX, etc. Muchas de estas acciones públicas pasarían con facilidad el tamiz de la RCP administrativa, pues son eficaces en sus propios términos, y de la RCP legal, ya que cumplen en general con las leyes, pero con seguridad todas ellas tendrán graves problemas para justificar la pretensión de beneficio social que reclama la RCP política.

Ello se puede observar con claridad en los principios que norman las instituciones de fiscalización en México⁴⁵.

El acotamiento axiológico también se refiere a la tendencia generalizada de considerar a la RCP orientada exclusivamente a la contención de la corrupción (concebida en el neoliberalismo como inherente al sector público). Así la RCP busca el valor de la honestidad más que el principio de la organicidad. Lo más importante de esta posición es el aislamiento del escrutinio social que las decisiones políticas y administrativas del aparato estatal gozan en lo que a efectos y beneficiarios sociales se refiere.

Acotamiento temporal.

El común de los autores está de acuerdo en que la noción liberal de RC implica una aplicación ex post de sus herramientas. Esto significa que sólo después de la “ejecución” de la política pública se le podría evaluar, sea mediante los mecanismos horizontales, basados en los chequeos y balances o bien mediante la validación electoral. Esto tiene especial vinculación tanto con la premisa de discrecionalidad “necesaria” del ejercicio público como con la capacidad de recopilar y analizar la información sobre la ejecución gubernamental.

Ambos argumentos son cuestionados constantemente en virtud de los efectos nocivos que la “posterioridad” de la evaluación puede tener: La evaluación puede ser tan posterior que las consecuencias y daños del mal desempeño de un político o servidor público en una institución sean irreparables, o bien que sea extremadamente costoso legal, social y financieramente su resarcimiento. Por otro lado las tecnologías de la Información permiten, sin lugar a justificaciones, el flujo y acceso de información sobre el desempeño casi en tiempo real siempre que se disponga de la voluntad política y la capacidad administrativa y técnica para desarrollar estos sistemas de seguimiento y control de información del desempeño.

Con las vertientes weberianas y neoliberales la posterioridad de la evaluación estatal fue modificándose acercándola hacia momentos más cercanos a la ejecución (denominándola así RCP procesal) y finalmente, algunos académicos (Goetz y Jenkins, 2005; Hevia, 2005; Izunsa, 2006) observan que es necesario evaluar y controlar al Estado aun antes de que la ejecución pública se lleve a cabo (RCP ex ante). Sin embargo esta extensión temporal de la RCP se ha

⁴⁵ Estos principios para el caso de la fiscalización a niveles federal son posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad (DOF, 2009).

tomado más bien a la ligera y en la literatura sobre el tema no se resuelven las consecuencias sociales y políticas que implica.

Las acciones de participación ciudadana encauzadas desde el Estado son una aplicación de RCP procesal muy limitada en sus funciones y la existencia de formas institucionalizadas de RCP ex ante es muy escasa⁴⁶.

Acotamiento jurisdiccional.

En la visión hegemónica de la RCP no todos los actores políticos son sujetos de ella de la misma forma e intensidad.

En el caso mexicano existe un énfasis en la exigencia al poder ejecutivo (federal, estatal y municipal) y se ha omitido la RCP de los poderes legislativo y judicial. Esta percepción desequilibra la aplicación de la RCP ya que un poder legislativo – en donde se supone están los representantes populares de cada área geográfica del país - sin mecanismos de responsabilización es parte de las fallas estructurales y deja sin ser vigilado al vigilante delegado del poder ejecutivo (Olvera, 2009; Crespo, 2001).

Lo mismo puede decirse del poder judicial, las capacidades de sanción estatales sin estar sujetas al escrutinio público se vuelven herramientas de protección de grupos de poder al interior del Estado, incluyendo al mismo poder judicial.

El sistema de vigilancia mutua del liberalismo nunca fue suficiente para controlar al Estado pero si se revela indispensable. El acotamiento jurisdiccional se intercala con el de contenido e inclusión en la dimensión correctiva de la RCP (ver sección 1.1.2.).

Un aspecto esencial de la RCP es la capacidad para sancionar o castigar los malos desempeños de sus políticos y funcionarios públicos. Los medios de evaluación y de sanción se establecen de manera formal en el marco legal y toca, principalmente, a las cámaras legislativas la determinación y tipificación de las conductas indeseables y los castigos correspondientes a su magnitud. Este aspecto de la RCP es poco analizado dado que la mayor parte de los estudios en esta materia se centran en la herramienta o mecanismo de RCP (como interfaces estatales por ejemplo) y no en el sistema total de ella, del cual es parte la normativa sobre responsabilidades de los servidores públicos.

⁴⁶ Entre los mecanismos ex ante de RCP pueden mencionarse los Consejo y Comités consultivos y directivos abocados a la planeación de la función pública (sectoriales, programáticos, estatales, municipales, de instituciones educativas, etc.). A pesar de ser organismos muy extendidos en el sector público mexicano la autonomía de sus decisiones siempre está en cuestionamiento debido a la constante cooptación estatal a la que están sujetos.

En México esa normativa y sus contenidos están bajo débil influencia social y en muchos casos no están bajo ninguna discusión pública. El nivel de sancionabilidad de los funcionarios sujetos a RCP no se discute de cara a la sociedad y menos incluyéndola, no son materia de debate y votación los tipos de delito ni la gravedad con que se califica el daño al patrimonio público y sobre todo el incumplimiento de un mandato social. Las formas y niveles de sanción de las autoridades políticas y de los servidores públicos es determinada por los mismos individuos que se sujetarán a ellas (legisladores con aspiraciones de ocupar algún mando ejecutivo) lo cual es “correcto” en cuanto a la división de poderes estatal. El problema está en que el establecimiento de correctivos y sanciones no se pone a discusión pública ni a la evaluación social antes de insertarse en la estructura legal.

Las expectativas sociales de sanción de la función pública no están a discusión ni en las teorías, ni en las estrategias de RCP de los proyectos políticos antes mencionados y ello constituye un componente importante del acotamiento hegemónico de la RCP. La ausencia de la discusión de la estructura legal e institucional con funciones punitivas o de sanción en relación a los asuntos públicos es una de las omisiones más importantes del Proyecto político democrático, pues al centrarse en los derechos no atiende al necesario uso de influencia para guiar o forzar la corrección de los servidores públicos y políticos en turno.

Es conocido que en México el nivel de impunidad de las autoridades públicas es muy alto, por un lado las instituciones fiscalizadoras tienen endebles facultades de sanción (de corte administrativo) y por otro lado, cuando el caso lo amerita, las instituciones de procuración de justicia no realizan su trabajo de investigación de forma eficiente. Al final, el castigo al servidor público corrupto o abusivo es casi un milagro y cuando llega a darse es mínimo comparado con el impuesto por otros delitos. Algunos delitos civiles, mercantiles o penales castigados duramente pueden no tener los mismos efectos sociales negativos (al erario o a las personas) que los realizados desde la función pública y sin embargo su sanción se encuentra muy por encima de la aplicada a la actividad pública.

La mayor omisión de todas es que prácticamente no existe sanción- fuera de la derrota electoral ex post - para el desempeño sesgado, clientelar, omiso de las demandas y necesidades sociales. El contenido o sentido principal de la RCP no es sancionable en el pensamiento hegemónico.

2.2.5.3. Desarticulación de las demandas sociales.

Práctica y conceptualmente la RCP está desligada de toda la estructura democrática de inclusión de demandas y preferencias sociales: la planeación gubernamental (presumiblemente de carácter participativo y democrático) se realiza con absoluta desconexión de sus formas de control horizontal externo y de mecanismos de participación social. Por lo que las estructuras horizontales de RCP (Auditorías y Contralorías en México) se circunscriben a la revisión de la acción pública en función de su cumplimiento con los planes establecidos por los gobiernos. Por lo tanto existen escasas formas institucionalizadas - además de las elecciones- para evaluar y obligar al Estado a cumplir con las demandas y preferencias sociales. La RCP en sus términos políticos – la evaluación del ajuste de sus acciones a las demandas sociales- es un derecho no efectivo o justiciable.

El conjunto de medios por los cuales la ciudadanía expresa su demandas de manera formal son escasas, manipulables por el Estado o simplemente se restringen al momento electoral⁴⁷. Esta separación entre demandas sociales y RCP es rasgo común de los proyectos políticos y análisis teóricos, en especial en los proyectos neoliberal y corporativo en donde la necesidad de estas formas de expresión ciudadana y su carácter vinculatorio con las decisiones estatales no están a consideración. Por tanto demandas y necesidades ciudadanas se expresan en mecanismos institucionales separados de los criterios impulsados para la RCP. Cualquier estrategia que pretenda ampliar y extender su ejercicio debe atender el asunto de la expresión de las demandas sociales y de su formalización ante el Estado.

Esta reflexión lleva directamente a otra discusión que las teorías suelen negar importancia o evadir: la distinción entre responsividad (responsiveness) y RCP. En la literatura política se denomina responsividad a la capacidad del político, funcionario, agencia o institución del Estado para adoptar las políticas señalizadas como preferidas por los ciudadanos (Cunill, 2000; Przeworski, Stokes y Manin, 1999). En la mayoría de los casos no se sitúa como elemento fundamental de la RCP pues se le distingue conceptual y temporalmente de ésta argumentando

⁴⁷ Este fenómeno no es privativo de México, Przeworski desde la experiencia a nivel internacional observa esta deficiencia de la estructura democrática liberal y de su concepto de RCP al afirmar que “This is indeed the construction adopted in models of accountability: voters announce to the government that they will vote to reelect it if their income increases by 4%, if streets are safer, if abortion legislation is liberalized, if the country qualifies for the World Cup, and the incumbent decides what to do with this knowledge. Yet this construction is obviously artificial: voters make no such announcements. Indeed, democracies have no institutions through which such announcements could be made” (Przeworski, Stokes y Manin, 1999, p. 12).

que la RCP es una relación entre resultados, explicaciones y sanciones (Schedler, 2004) mientras que la responsividad es una relación entre señales políticas (voz y voto) y acción pública (Cunill, 1995). La diferenciación más aceptada es la proporcionada por Adam Przeworski, Stokes y Manin (1999, p. 9) quienes la describieron como la relación de correspondencia entre “señales” (formas de expresión política como encuestas, manifestaciones, movimientos sociales, etc.) y políticas (acciones públicas específicas) a diferencia de la RCP que, según estos autores, es la relación entre resultados de la acción pública y sanciones. Con estas afirmaciones se desconecta a la RCP de los procesos políticos de formación y manifestación de preferencias y de formulación de mandatos a partir de las elecciones, contribuyendo al descentramiento de los criterios de realización de la RCP.

En esta tesis se considera que aunque los dos conceptos pueden diferenciarse en tanto momentos analíticos, en la práctica están unidos ya que el corazón de la RCP es la Responsividad, ésta es el CONTENIDO fundamental de la RCP. El nivel de receptividad del aparato de Estado, su nivel de atención, inclusión y respuesta a las demandas o preferencias de los ciudadanos manifestadas por “señales” (ejercicio de la “VOZ” en la acepción de Hirschman) o por “Mandatos” (preferencias electorales)⁴⁸ es el parámetro operativo de la existencia efectiva de RCP.

La diferenciación conceptual y práctica entre responsividad y RCP se traduce en México en el otorgamiento de altos grados de discrecionalidad para el poder ejecutivo dejando al voto como el único elemento de respaldo político o punitivo al alcance del ciudadano común. El contrapeso al poder ejecutivo - el legislativo – puede reclamar y sancionar la política pública e incluso evaluar la responsividad del ejecutivo, siempre que la dinámica política y la diversidad política en su estructura lo permita. Por otro lado ni el Poder Judicial ni los órganos fiscalizadores del Estado tienen parámetros para juzgar esa cualidad en las acciones públicas ya que sus parámetros de actuación se refieren, como ya se ha dicho, a aspectos administrativos, legales y procedimentales. Para estas instituciones del Estado el sentido de la acción gubernamental sólo es posible contrastarlo en términos de su coherencia con los planes y programas oficializados y con la estructura del presupuesto público los cuales, se supone, ya tienen incorporadas las demandas ciudadanas.

⁴⁸ Entre los autores que establecen de manera clara esta relación se encuentra Samuel Paul (1994) quien incluye a la responsividad como dimensión clave de la RCP en sus estudios sobre servicios públicos.

2.2.5.4. Una Rendición de cuentas pública no responsiva.

El rasgo final y concluyente de la RCP hegemónica es su carácter no responsivo a las demandas y preferencias ciudadanas. El poder público en México tiene altos niveles de discrecionalidad al actuar y pocos esfuerzos existen para limitarla. Podría decirse que no se ha considerado a la RCP como una herramienta preventiva o proactiva de la dirección del Estado y el principio de discrecionalidad en el servicio público se aplica tan extensamente como sea posible. Esto se traduce en dotar al político o funcionario de tanta discrecionalidad en su actuación hasta que se pruebe (dolorosamente) que era excesiva. Controlar por excepción y no con previsión.

La no responsividad no sólo es un rasgo de la RCP sino de algunos sistemas democráticos por entero. A estas democracias O'Donnell (1993a) las denominó Democracias Delegativas y se refieren a la práctica del poder ejecutivo que, en virtud de una baja institucionalización de los contrapesos políticos, dispone de la estructura de gobierno y de las decisiones “como mejor le parezca” sin estar sujeto a los mecanismos de responsabilización habituales en otros tipos de democracia representativa. En este tipo de conformación

los ciudadanos, por medio del sufragio ‘delegan a otros el tomar decisiones en su nombre’, decisiones que pueden incluso vulnerar el derecho preestablecido, limitadas únicamente por las condiciones políticas del medio (...) consecuentemente, el así llamado gobierno de la Ley solo se respeta parcial o mínimamente. (Ibarra, 2006, pp. 18-19).

Es una democracia que asume la representación y los procesos electorales como medio de legitimación de un ejercicio del poder discrecional y especialmente sin responsabilización política que no sea la electoral.

Finalmente, es necesario recordar que la concepción hegemónica de la RCP tiene las características antes descritas en la Tabla 2.3. tanto por las fuerzas estructurales que guían al Estado como por la aplicación de proyectos políticos despojándola de su potencial como elemento de transformación social. De esta forma contribuye a una estructura de relaciones Estado-sociedad que pretende: a) preservar el “núcleo estratégico del Estado” (Izunsa, 2005), es decir su capacidad de responder casi sin reservas a los requerimientos del sistema de libre mercado y orientar su acción en la preservación de las actuales relaciones sociales; b) la preservación de los grupos en el poder político y en las oligarquías partidarias; y c) conservar la

impunidad de los actos de corrupción y abuso de poder cuyos efectos sociales y económicos en México son demoledores.

Tabla 2.3. Descriptores Analíticos de la concepción Hegemónica sobre la RCP.

Concepción Hegemónica sobre la Rendición de Cuentas Pública.	
Concordante con las prescripciones del capitalismo.	
Acotada de forma múltiple	De contenido: Descentrado de su naturaleza política.
	De Inclusión: Horizontal vía representativa, sin consideración de la Participación social amplia.
	Axiológico: Entronización de los valores económicos y legales de la RCP.
	Temporal: De aplicación ex post a favor de la autonomía de acción del poder público. Bajo nivel de “corrección” social de la actividad pública.
	Jurisdiccional: Centrado en el poder ejecutivo y aislando el sistema de sanción de la discusión y valoración ciudadana.
Desarticulada de los sistemas de expresión de demandas sociales, planeación gubernamental y sistemas de seguimiento estatal.	
No responsiva: apuntala la existencia de una democracia delegativa.	
Meta de la RCP: Preservación de las capacidades de adaptación a los requerimientos del proceso de acumulación capitalista, conservación oligárquica del poder y de la impunidad.	

Fuente: Elaboración propia.

2.3. Tendencias actuales en el análisis y práctica de la Rendición de cuentas pública en México.

Aunque ya se establecieron los rasgos fundamentales de una posición hegemónica sobre la RCP, es necesario recordar que toda explicación sobre la realidad es cambiante. Aquí se han establecido diferentes factores que provocan cambios en las formas de entender y aplicar la RCP. Estos factores de cambio los refrendan a nivel internacional autores como Goetz y Jenkins (2005) quienes consideran que tanto la reconstitución de las relaciones de poder entre capital y aparato estatal en la globalización neoliberal, como la mayor exigencia de eficacia y eficiencia en los programas públicos así como la descentralización de la acción pública son los determinantes de

cuatro cambios que conforman una nueva agenda de la RCP a nivel internacional⁴⁹. Describen estos cambios de esta forma:

- a) se perfilan nuevos roles para los actores involucrados en la RCP, con tendencia a dotar de mayor participación a la gente “ordinaria” y a las asociaciones.
- b) nuevos campos de aplicación de la RCP que antes no eran materia del control horizontal o social del Estado.
- c) nuevos métodos y mecanismos de ejercicio de la RCP, y
- d) nuevos estándares de RCP, es decir modificaciones básicas en las normas contra las cuales las autoridades y servidores públicos son evaluados.

Aunque tienen similitud con las anteriores transformaciones en el caso mexicano los cambios que están aconteciendo (principalmente en las concepciones teóricas) se pueden delimitar en tres vertientes: la fundamentación de la RCP en los derechos y la ciudadanía, un difuso acercamiento a la idea de control y ampliaciones en los rasgos hegemónicos.

2.3.1. La Rendición de cuentas pública basada en la ciudadanía y la exigencia de derechos.

La primera tendencia conceptual y práctica que puede modificar los rasgos hegemónicos de la RCP en México es la aceptación – cada vez más extendida en la academia y en el discurso político – de que su fundamento y fin es la consecución de derechos. Esta es, como se revisó en varias secciones de esta tesis, la posición de la democracia deliberativa.

Esta tendencia de pensamiento orienta a encontrar en la actualización y cumplimiento de los derechos humanos y en la pretensión de ejercer plenamente la ciudadanía los contenidos principales de la RCP. En este sentido la RCP se constituye en una herramienta política para que la acción pública fortalezca el cumplimiento de las prerrogativas ciudadanas (Malena, Forster y Singh, 2004; Hevia, 2005; Isunza, 2005; Olvera ., 2006; Dagnino, 2006) .

Esta tendencia hace necesarias al menos dos definiciones importantes en cuanto al marco teórico base de esta tesis: si la categoría de ciudadanía es útil y coherente con el marco teórico seleccionado y cómo embona en él y si los derechos pueden verse como contenido final de la acción de la RCP. A continuación se intentan responder estas cuestiones.

⁴⁹ Para el caso mexicano sólo faltaría añadir el proceso de democratización en México y el desarrollo de la sociedad civil organizada.

2.3.1.1. La ciudadanía como categoría relacionada con la Rendición de cuentas pública.

Un concepto de ciudadanía útil en el marco de una sociedad capitalista sujeta a procesos de Hegemonía en la práctica de la RCP debe solventar dos posiciones antagónicas. La primera posición le otorga carácter ontológico a los derechos humanos y por lo tanto a la ciudadanía (el reconocimiento de que todos los hombres “fueron hechos iguales”). La segunda posición extrema es la marxista tradicional que observa en la ciudadanía y los derechos como libertades burguesas, igualdades políticas que niegan las desigualdades sociales y cuya función es asegurar la libertad del trabajador para vender su fuerza de trabajo ocultando las reales condiciones de explotación y sujeción del individuo al capital.

Las concepciones actuales resuelven esta disyuntiva concibiendo a la ciudadanía como una construcción social, es decir, como resultado de procesos históricos que permiten u obligan al aparato de Estado a reconocer y, en algunos casos, a respetar y cubrir los derechos y obligaciones establecidos legalmente de sujetos considerados como miembros de una comunidad política. Esa construcción social ha llevado al reconocimiento de cuatro formas de la ciudadanía: la civil, la política, la social⁵⁰ (Marshall, 1992) y la cultural que se refiere a los derechos y obligaciones basados en la diversidad (cultural, étnica, de género, etc.) de las sociedades abiertas.

Sin embargo no se considera en este trabajo que la ciudadanía sea una construcción social en donde agentes y conflictos pasen a segundo plano y sea como Marshall aprecia, esto es, como un fruto del desarrollo de la civilización, una imagen ideal que cada sociedad construye de la igualdad y desigualdad aceptable y tolerable (1992). La ciudadanía es resultado de la conjunción y conflicto de fuerzas sociales y políticas en las que ideas de pertenencia, derechos y obligaciones se van convirtiendo en hegemónicas y se adoptan como válidas por la sociedad política y la sociedad civil, es decir por el Estado en sentido amplio. Así observada, la ciudadanía no puede verse como en el marxismo tradicional – como concepto enajenante – sino como posibilidad, como proceso que puede llevarla a ser un concepto legal – sin efectos en la práctica – o un concepto que ayude a abrir escenarios de conformación y articulación de clases y grupos frente al Estado. Es decir, como potencial conquista de las clase subordinadas (Fleury, 2005).

La ciudadanía puede ser resultado de la lucha de clases, de movimientos sociales y de sujetos sociales más concretos que demandan y reivindican condiciones que tras procesos

⁵⁰ Sus definiciones se expresaron en las palabras de Marshall. Ver nota de pie no. 11

políticos y legislativos sinuosos se convierten en derechos reconocidos por el Estado. Por ello la ciudadanía en esta tónica excede el estatus jurídico (que remite a una condición legal o atributo, reconocido y otorgado por el Estado a los miembros de un país como detentadores de derechos y obligaciones) y lo lleva al plano de un proceso institucional, es decir, a la necesaria creación de normas y estructuras administrativas que hagan efectivos los contenidos reconocidos en la ciudadanía haciendo justiciables tanto derechos como obligaciones.

Si la ciudadanía es producto de conflictos y acuerdos sociales, entonces también se extiende al terreno de las prácticas. Este punto es nodal en el contexto de la hegemonía y en particular en cuanto a la RCP ya que esta perspectiva permite la observación y aceptación de que personas y sujetos sociales pertenecientes a una comunidad política contribuyan con sus prácticas concretas a la construcción y desarrollo de las características y formas de ciudadanía, de los derechos y de las obligaciones inherentes a ella. Este marco conceptual asume que la ciudadanía más que legal o económica es social o sustantiva: ligada a las prácticas de participación de las sociedades concretas. Como lo afirma Eduardo Díaz basado en las aportaciones de Bottomore y Brubacker:

esta condición de ciudadanía [la sustantiva] no sólo se define en la existencia y la práctica de derechos, sino que también es una identidad configurada socialmente, como proceso social instituido, que posibilita y define unas determinadas oportunidades para la participación de los ciudadanos y los grupos sociales en esas prácticas sociales relacionales que configuran la ciudadanía dentro de un contexto social concreto. Consiguientemente, y como señalaba, el estudio de la ciudadanía abarcaría tanto el análisis de las condiciones estructurales de una sociedad concreta, como el de la identidad social (o identidades sociales) que en la misma se construye. (Díaz, 2009, p. 44)

Esto implica que la ciudadanía sustantiva permite la integración en el estatuto ciudadano de las condiciones cambiantes y diversas de una comunidad política.

En todo caso la ciudadanía puede ser capaz (como la yo había afirmado Marshall) de contrarrestar los efectos de la mercantilización capitalista: las desigualdades sociales. Siempre y cuando, como lo afirman Esping y Andersen (citados en Garcés, Lucero, Estévez e Icazzati, 2006, p. 7): “el criterio relevante para los derechos y obligaciones sea el grado en que estos permiten a la gente que sus niveles de vida sean independientes de las fuerzas del mercado”. En tanto esto no suceda la consignación de derechos y obligaciones formales no contribuirán al desarrollo de la sociedad.

En suma, para este trabajo la ciudadanía es un proceso de conflicto social en el que se pugna por el reconocimiento (legal en último término) de personas, colectivos, derechos y obligaciones y que por lo tanto es cambiante según los contextos históricos. Vista de esta forma la ciudadanía es consistente con el marco teórico base empleado para analizar la RCP ya que es resultado de interacciones entre la sociedad civil y la sociedad política, entre sociedad y aparato de Estado en escenarios de búsqueda de reconocimiento y consenso.

En este sentido es claro que la ciudadanía sustantiva es el reconocimiento que se puede atribuir a los individuos que, mediante acciones colectivas, demandan RCP. De esta forma ciudadanía sustantiva y RCP se articulan en el proceso institucional tanto de constitución de derechos ciudadanos como de construcción del marco institucional que los haga efectivos mediante la expresión de demandas ciudadanas y exigencias de cuentas al Estado.

2.3.1.2. Los derechos como contenido de la Rendición de cuentas pública.

Como hasta aquí se ha afirmado el criterio normativo de la RCP es la responsividad de las acciones estatales a las demandas de las mayorías ciudadanas⁵¹, en cambio la posición deliberativa dispone que este criterio sean los derechos ciudadanos. Esta diferencia mas que conflictiva es complementaria. En la realidad los derechos (civiles, políticos, sociales y culturales) se expresan y cumplen (o incumplen) de formas muy diversas. Entre los factores principales por los que los derechos son de cobertura variable está la desigualdad social. Por ejemplo, en países no desarrollados la desigualdad da pie a que un derecho social como la educación tenga que cubrirse de formas distintas según el estrato social. La forma específica de cobertura del derecho se da a través de una demanda social concreta – avalada por la mayoría – que cubra el derecho en los términos solicitados (en su necesidad real). A la autoridad se le exigen cuentas a partir de la demanda o preferencia social y no de la cobertura de la letra del derecho. La RCP contribuye al ejercicio de derechos pero su criterio de evaluación es si la forma en que se cubrió el derecho – acción pública – correspondió a la forma concreta requerida por la ciudadanía, es decir si la acción pública fue responsiva. El derecho a la educación está garantizado por el Estado mexicano y es responsable de volverlo accesible a toda la población

⁵¹ En diversas ocasiones en este texto se ha establecido que las demandas sociales de las mayorías votantes son la balanza de las acciones públicas. No se pretende con ello apoyar una especie de dictadura de las mayorías o el “mayoriteo” en detrimento de las minorías, en especial de minorías marginadas. Se utiliza la frase para destacar que las acciones públicas deben orientarse al beneficio social “aceptado” por las mayorías lo que puede implicar atención enfocada a minorías.

según sus necesidades concretas. Es posible que el Estado suponga que garantiza el derecho a la seguridad mediante la vigilancia aérea pero desde el terreno práctico es *responsable* de no tener o enviar policías en áreas urbanas conflictivas. La responsividad resalta la concreción de la acción estatal y con ello la concreción necesaria para rendir y demandar cuentas al Estado. La responsividad hace operativa la exigencia de RCP.

La responsividad también es un concepto mucho más útil para analizar la RCP en casos concretos como el analizado en este trabajo: Es más fácil observar si se cumple una demanda ciudadana que la incidencia de una política pública en el ejercicio de derechos.

2.3.2. El difuso acercamiento a la idea de control.

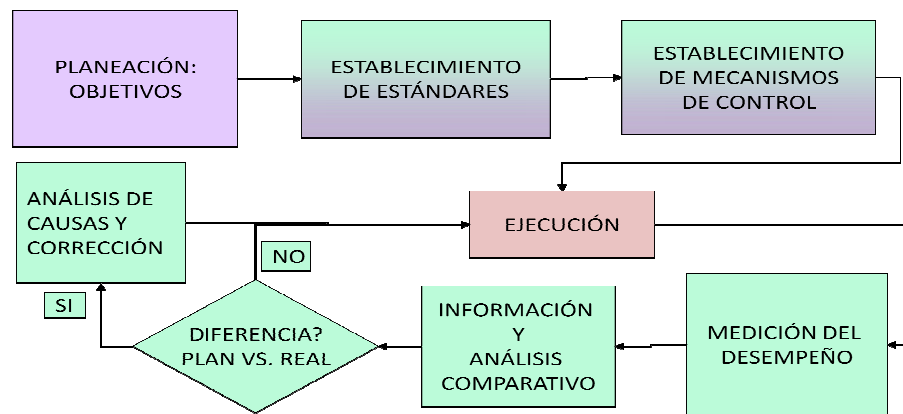
Más arriba se hizo notar que algunos autores ligados a la corriente deliberativa han ido estableciendo la necesidad conceptual y práctica de una extensión temporal de la RCP, es decir una ampliación de los momentos en que se deben rendir y exigir cuentas (Cunill, 2000; Hevia, 2005; Olvera e Isunza, 2003; Isunza y Olvera, 2006). La solución fue concebir la RCP ex ante (prospectiva) y durante (procesal) en adición a la dominante ex post (retrospectiva) (ver apartado 1.1.4.2.). Ninguno de los autores que avalan esa extensión temporal problematizan con amplitud las consecuencias de esa conceptualización⁵². Esta sección hace un breve análisis de ese cambio conceptual y práctico en proceso de obtención de consenso.

La incipiente extensión temporal de la RCP la acerca a la idea que le da origen: el control. Pero lo hace de una forma más específica pues más bien la RCP se acerca al proceso de control. El control, observado desde la óptica administrativa, significa la capacidad de una autoridad funcional para revisar si el desempeño de una unidad organizacional se está realizando conforme las expectativas y metas establecidas en planes o en estándares y si se da conforme a una estructura organizacional constituida (Bateman y Snell, 2005). El control es un proceso que enfatiza la corrección y no el castigo, que se realiza durante la ejecución de un plan. No es evaluación final sino seguimiento actual. El control prevé y detecta toda desviación del desempeño para establecer las medidas correctivas y necesarias reorientando la función hacia los objetivos y parámetros previstos.

⁵² Izunsa y Olvera (2006) afirman que su texto es el primer intento consistente de analizar la RCP en su sentido de control, sin embargo en ninguno de los textos interiores se problematizan las consecuencias de esta conceptualización.

En la Figura 2.2. se muestra un proceso común de control. En él se pueden apreciar tres elementos fundamentales. El primero es la necesidad de planes y parámetros de contrastación, el segundo es el requerimiento de sistemas de medición y difusión del desempeño que lleguen a quien puede evaluarlo y corregirlo y el tercero es la capacidad de corrección por parte del mismo ejecutor o por un agente externo. Se pueden apreciar muchas similitudes con el proceso presentado de Rubenstein en la Figura 1.1.

Figura 2.2. El proceso de control administrativo.



Fuente: Elaboración propia en base a Bateman y Snell (2005).

Ciertamente RCP y control no son lo mismo. En tanto que el último es una herramienta técnica que pretende la eficacia y eficiencia de la ejecución de acuerdo a objetivos predefinidos la RCP es una actividad de corte político que pretende resultados y valores más amplios que estos. Por otro lado el control puede ser interno o externo y no requiere de procesos de representación política, la RCP sigue remitiendo a la externalidad⁵³ y representatividad del poder que la ejerce así como a la posibilidad de sanción. Un aspecto común es que ambos conceptos pretenden acortar, limitar la discrecionalidad del ejecutante en su desempeño.

Si en verdad se adopta la extensión temporal y se utiliza el proceso de control para definir un proceso integral de RCP, un posible resultado es el presentado en la Tabla 2.4. En este proceso

⁵³ Es importante la discusión teórica que existe en relación a la “externalidad” de la RCP (Ackerman, 2004b). Algunos autores establecen que la RCP es un control de la acción pública en donde quien lo ejerce es un agente externo a quien la ejecuta. En la noción de RCP que se viene desarrollando en esta tesis la externalidad de quien tiene la capacidad de exigir cuentas es indispensable. Especialmente cuando se trata de ejecución de un burócrata o servidor público no sujeto directamente al mecanismo electoral de sanción. Las experiencias en el caso mexicano pueden ser muy útiles para ejemplificar este requerimiento. En México prácticamente todas las unidades administrativas del Estado, a nivel federal, estatal o local están sujetas a un sistema de control funcional, operativo o financiero. Desde la oficina más pequeña de cobro de agua potable hasta la titularidad de una secretaria de Estado tienen parámetros de ejecución y supervisión sobre el desempeño. Sin embargo en tanto estos parámetros (y sobre todo su desempeño) no sean evaluados externamente (por una autoridad distinta o por el escrutinio público) no son considerados como RCP.

propuesto se exponen algunas actividades de RCP existentes y otras vagamente llevadas a la práctica, por ello se le hace un comparativo en cada fase del proceso con las concepciones y prácticas actuales. Desde luego las inexactitudes de la comparación pueden ser muchas en virtud de las numerosas variaciones de los proceso en la realidad.

Tabla 2.4. Procesos requeridos por la RCP integral y por la versión hegemónica.

Procesos requeridos en una RCP integral.	Situación de los procesos en la versión Hegemónica de RCP.
Determinar de preferencias, demandas y parámetros de ejecución.	Proceso separado de la RCP y prácticamente sin participación social.
Evaluar la adopción de las preferencias y demandas en las acciones futuras.	Proceso imperativo para el Estado pero sin mecanismos legales de cumplimiento. Realizado de forma representativa en el análisis del presupuesto por parte del poder legislativo.
Establecer y difundir los medios de monitoreo de la ejecución.	Proceso considerado como de ejecución interna. Obligatorio en caso de existir Leyes sobre Transparencia.
Monitorear el desempeño: recibir información de hechos y de razones.	Proceso considerado primordialmente como interno. Los hechos y las razones se hacen públicas ex post.
Corregir el desempeño durante la ejecución.	Se considera en casos limitados mediante la Contraloría social.
Adoptar los lineamientos de la corrección.	Se considera una facultad discrecional.
Evaluar y Sancionar la ejecución.	Proceso mediado por las instituciones fiscalizadoras y contralorías estatales. La única sanción de RCP vertical es la utilización del voto de castigo.
Reconformar los parámetros de actuación: nuevas preferencias y demandas.	No se considera. El proceso está aislado de la participación social.
Reestructurar el sistema de RCP incluyendo su estructura de sanciones.	No se considera. El proceso está asilado de la participación social.

Fuente: elaboración propia.

El establecimiento de este proceso integral de la RCP muestra con claridad los grandes cambios que requiere en el ámbito estatal y social su extensión temporal. Entre los cambios requeridos destacan:

a) Transformaciones de la RCP prospectiva. Los cambios más importantes son la modificación de las capacidades de los mandantes (ciudadanos) para incidir en la formación de las políticas públicas y en la determinación de los recursos asignados a su ejecución; la posibilidad de evaluar de forma previa una política pública bajo tres criterios mínimos

(consistencia con las demandas sociales, amplitud de la acción respecto de la expectativa o demanda e implicaciones institucionales, presupuestales y sociales de la acción); y, finalmente, la capacidad de reformar y sancionar (aprobando o vetando) la acción pública propuesta. En el contexto latinoamericano estas transformaciones no tienen prácticamente mecanismos de realización fuera de las limitadas consultas populares, foros de formación de planes de desarrollo y, desde luego, elecciones. Existen algunas experiencias internacionales muy específicas de RCP ex ante que evalúan la calidad responsiva de las propuestas de política pública. La Tabla 2.4. enlista algunas de ellas. Lo importante de los procesos ex ante es que las entidades mandantes sean capaces de corregir y/o castigar el intento de aplicación de políticas sesgadas política y económicamente.

b) Transformaciones de la RCP procesal. La RCP procesal requiere la formación de capacidades de los mandantes (ciudadanos o instancias delegados) para i) establecer los parámetros de actuación, mecanismos de medición, difusión, evaluación y corrección del desempeño estatal en una política o área determinada, lo cual es muy complejo y requiere de conocimiento operativo, técnico y legal, ii) la RCP procesal demanda – dados los límites de recursos del Estado – una amplia participación social de carácter especializado, ciudadanos o sujetos sociales con capacidades de intervención informada sobre una política específica, lo que se resuelve, de forma precaria y lenta, en virtud de que la participación social siempre se da en ámbitos de interés concreto de colectivos e individuos; y iii) la capacidad de parte de los mandantes de evaluar, guiar y corregir el desempeño real.

c) Otros requerimientos. Las necesidades de interacción intraestatal (RCP horizontal) y entre la ciudadanía y el aparato de Estado (RCP vertical) se amplían sustancialmente con este deslizamiento temporal. La RCP se vuelve un producto y un proceso, es decir, una condición resultante de un proceso de interacción entre actores políticos. Entendida como proceso interactivo, la RCP deja de ser sólo la posibilidad de castigo ante desempeños y explicaciones no satisfactorios para contribuir a la *construcción del desempeño* de una política pública o entidad gubernamental. Sin embargo esa interacción exige desarrollos importantes: disponibilidad y capacidad tanto de las instancias estatales para interactuar de forma vertical y horizontal, como capacidades y recursos de para la participación de la sociedad, en especial se requieren sujetos sociales interesados en asuntos públicos concretos. Finalmente también es necesaria la

adecuación de las formas y métodos de representación necesarios para validar quiénes, desde la sociedad civil organizada, y de qué forma participan en el proceso de RCP integral.

Como se puede observar, los desafíos prácticos de una extensión temporal de la RCP son numerosos, pero en tanto concepto normativo une, en el caso de la RCP vertical, tres capacidades antes dispersas: la de expresión de preferencias y demandas sociales (Voz); la del Estado para atenderlas y apropiárselas (Responsividad); y la social y estatal de asegurarse que lo anterior ocurra y que las formas de responder sean adecuadas, legales y eficientes (RCP). En el momento en que se concibe la RCP ex ante, procesal y ex post se asume que se hace para prevenir, corregir y castigar actuaciones gubernamentales en un proceso de interacción entre distintos actores sociales y públicos. Este proceso de interacción demanda espacios y recursos aun escasos tanto en el aparato del Estado como en la ciudadanía individual u organizada. La interacción entre los agentes ha de realizarse en los términos de una relación política en la que se deben respetar los ámbitos de acción de cada agente. También ha atenderse la posibilidad de conflictos de intereses entre los actores dada la autonomía relativa del Estado y la diversidad de expresiones ciudadanas y de la sociedad civil vía los sujetos sociales. A pesar del reconocimiento del conflicto como potencial motor de las relaciones Estado-sociedad en la RCP también debe de considerarse el diálogo normado como forma privilegiada para conseguir las metas concretas de la acción estatal. Atendiendo a lo anterior se puede concluir que la RCP ampliada o integral demanda una interacción política, dialéctica y dialógica entre mandantes y mandatarios y no la limitada relación ampliamente mediada de información y sanción fomentada por los proyectos políticos sobre la RCP vigentes.

2.3.3. Otras tendencias de modificación de la Rendición de cuentas pública.

Junto a la extensión temporal del concepto y de la práctica de la RCP existen también al menos otras dos modificaciones sustanciales en las iniciativas actuales de su ejercicio. Primero una ampliación temática, es decir, de los asuntos estatales sujetos al análisis público, lo que implica que la ciudadanía y diversos sujetos sociales están interesados cada vez más en intervenir y ejercer control en asuntos de responsabilidad estatal antes reservados y negados a la intervención pública (seguridad, manejo patrimonial y financiamiento del Estado, procesos de lobbying, etc.); y, segundo, una ampliación jurisdiccional (jerárquica y sectorial) de la RCP, esto significa que se aplique a áreas gubernamentales más diversas y a funcionarios de distintos niveles tanto directivos como operativos.

2.4. Conclusiones del capítulo.

El presente trabajo considera a la RCP como un elemento del Estado ampliado. Como parte de los procesos de conservación de la hegemonía es materia de la sociedad civil y de la sociedad política. En el ámbito práctico constituye la interacción entre un aparato de Estado inmerso en disyuntivas de actuación y sujetos sociales que aprovechan coyunturas para establecer medios de control sobre aquél. El desarrollo teórico, los proyectos políticos y las estructuras de actuación arrojan un modelo de RCP que puede considerarse hegemónico y cuyos rasgos son: no responsivo, acotado, desarticulado de los mecanismos de expresión de demandas y orientado a conservar el status quo político y económico. Algunas transformaciones recientes tienen fuerza suficiente para transformar esa noción hegemónica. Destacan la consideración de la ciudadanía y los derechos como fundamento de la RCP y su extensión temporal que lo acerca a la idea de control.

CAPÍTULO III. MODELO ANALÍTICO Y PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO.

Introducción.

Con el análisis realizado en el capítulo precedente puede avistarse que la construcción de una posición alternativa sobre la RCP ha responder a las desorientaciones y acotamientos hegemónicos. Por lo tanto debe formarse considerando varios elementos: la responsividad como contenido principal, el recentramiento de sus valores políticos y la apropiación en teoría y práctica de sus extensiones temporal, temática y jurisdiccional. Además sus estrategias de acción deberán asumir a la participación social (individual y colectiva) como medio adecuado para enfrentar tales retos.

La construcción de un modelo con tales características y que permita también lineamientos de actuación estratégica de actores interesados en el ejercicio de la RCP en México es la tarea a la que se avocan las siguientes secciones de este capítulo.

Es importante aclarar que la construcción teórica y estratégica de la RCP basada en estos lineamientos no es, con mucho, la única posible ya que con seguridad aparecerán en la realidad vastas alternativa de apreciación del fenómeno de la RCP tanto acordes con los rasgos hegemónicos como con alguna o muchas de las tendencias de cambio.

3.1. Conceptos básicos del modelo analítico propuesto.

El primer paso consiste en proponer un concepto de RCP que incorpore los elementos del marco teórico base además de proporcionar los mayores elementos para su operacionalización. Ambas características permitirán la obtención de los objetivos de esta tesis.

3.1.1. Concepto de Rendición de cuentas pública.

La RCP es el proceso político de interacción mediante el cual un mandante (los ciudadanos en actuación directa o mediada por sujetos sociales o por un poder público asignado para esta tarea) pretende dirigir, controlar, evaluar y sancionar las decisiones y desempeños de un mandatario (institución pública, político o funcionario) quien está obligado a informar, justificar y adecuar sus acciones al mandato ciudadano so pena de ser sancionado. El resultado del proceso de interacción mandante-mandatario es una condición de sujeción que se evidencia en la capacidad de influencia y sanción del primero sobre el segundo. Así, rendir cuentas implica no sólo informar sobre los actos efectuados en nombre de la ciudadanía sino exponer al

escrutinio y evaluación pública tales decisiones y acciones bajo la pretensión de validación y corrección o en todo caso de sanción por parte de aquella.

Al conceptualizar la RCP como un fenómeno procesal y relacional se asume que los participantes en ella tienen el carácter de sujetos y que pueden ser individuos o colectivos. Se les considera sujetos porque al adoptar un papel dentro de la relación de RCP son capaces de crear sus propias apreciaciones de tal interacción y adoptar estrategias distintas de actuación considerando los marcos conductuales establecidos formal o informalmente. No son elementos pasivos sino actuantes en un marco de cooperación o de conflicto negociado. Es posible que los participantes actúen conforme un patrón o proyecto político de RCP. Este proyecto – que guía sus metas y estrategias- puede estar conscientemente estructurado y/o concordar con los proyectos políticos antes revisados dependiendo de la trayectoria histórica del sujeto social y de sus relaciones con las estructuras económicas y políticas.

A sabiendas de las limitaciones estructurales que tiene el aparato de Estado para ser controlado, la conceptualización aquí presentada recupera el ideal democrático de la RCP al suponer que existen coyunturas históricas que permiten la influencia social sobre él y que esa influencia se basa en el reconocimiento de la ciudadanía y sobre todo en el ejercicio de su carácter sustantivo.

Los sujetos participantes en el proceso de RCP son:

a) El mandante. Es el sujeto que otorga el poder al mandatario para realizar funciones en su representación y para su beneficio. Puede establecer expectativas y criterios de actuación por vías formales o informales. En la mayoría de los casos en que se hace necesaria la RCP el mandante “acepta” la delegación de prerrogativas de expresión, monitoreo, evaluación y sanción a un grupo social o a otra institución pública constituyente del mismo Estado para ejercer control sobre otra fracción del aparato estatal. Al delegar las funciones en un grupo o institución asignada esta asume el papel de mandatario y también el papel de mandante frente al mandatario original. El mandante es un sujeto diverso cuyo papel en la relación se fundamenta principal, pero no únicamente, en el reconocimiento de su ciudadanía. Otros elementos considerados para ser mandante pueden ser su interés en la colaboración, experiencia o conocimiento técnico, de su papel de representante popular vía elecciones y su práctica cotidiana de la ciudadanía en términos sustantivos.

b) El mandatario: es el sujeto que actúa en nombre y representación del mandante. Posee discrecionalidad en la actuación bajo una estructura de contenidos expresados formal o informalmente por el mandante o por el grupo de intermediación o la institución delegada para ello. Está obligado a atender las directivas del mandante y a informar y justificar su actuación, lo mismo que a corregirla para ajustarla a las expectativas del mandante. Está también sujeto a sanción mediante las estructuras establecidas para ello. Se considera al mandatario no sólo en su individualización como político o funcionario sino también en su faceta institucional. La calidad de mandatario es establecida por las normas jurídicas y en forma personal se accede a esta categoría por vía electoral (asumiendo un papel de representante político) o mediante una relación laboral con el Estado para desempeñar determinadas funciones.

A los términos de la relación entre mandante y mandatario se le denominan contenidos y estos responden a las preguntas fundamentales sobre la RCP tales como ¿Sobre qué rinde cuentas el aparato de Estado? ¿Quiénes deben rendir cuentas? ¿Qué procesos son adecuados para ello? ¿Qué consecuencias tiene el buen o el mal desempeño? ¿A quién se puede considerar mandante? etc. Los contenidos corresponden a las expectativas y criterios que el mandante “establece”⁵⁴ para normar la conducta delegada del mandatario asignándole espacios de discrecionalidad en su actuación y esquemas de sujeción expresa. Los contenidos reflejan la relación de poder y el control que el mandante tiene sobre el mandatario y se expresa sobre todo en los andamiajes jurídicos y reglamentarios de la actuación estatal (en específico en el Derecho Público) en donde se estipulan la autoridad, funciones a realizar, obligaciones y procesos legales a llevar a cabo. Asimismo son contenidos las demandas ciudadanas expresadas por distintos medios y la estructura de sanciones (políticas, administrativas y penales) que se aplique a los mandatarios.

Como ya se revisó en el capítulo anterior la RCP es un proceso de control político que puede ser dividido en al menos nueve etapas (ver Tabla 2.4.) que incluyen sus modalidades prospectiva, procesal y retrospectiva. Con ello se incorpora la extensión temporal como elemento clave de esta propuesta analítica.

⁵⁴ Se entrecomilla esta función del mandante para enfatizar el claro déficit existente en la realidad en este aspecto: raramente el mandante tiene los medios de establecer los contenidos de actuación del aparato de Estado. Habitualmente es el mismo aparato de Estado vía representantes políticos quienes estructuran sus propios ámbitos de actuación.

3.1.2. Proceso de cambio de la Rendición de cuentas pública.

De acuerdo con el marco teórico base, el proceso de control expresado en la RCP es un crisol de las condiciones e interacciones del estado ampliado por lo que su transformación exige tanto el desarrollo de la actuación del aparato de Estado (y la solución coyuntural de sus disyuntivas internas) como del desarrollo de los componentes de la sociedad civil en su faceta de sujetos sociales o ciudadanos aislados interesados en el control estatal.

El factor último de cambio está en el aparato de Estado pues es a través de él que se ejerce la estructura de sanciones.

3.1.3. Dimensiones constitutivas de la Rendición de cuentas pública.

Como se anotó en el Capítulo I el desarrollo de la teoría sobre la RCP ha expresado que requiere para su realización de dos elementos o dimensiones: la informativa (que dé cuenta de hechos y de razones) y la correctiva o de sanción.

De conformidad con las premisas teóricas hasta aquí elaboradas, se considera que la RCP es constituida por – le dan su naturaleza – tres dimensiones o atributos a los que se les denominarán Dimensiones Constitutivas (DC en adelante). Una DC es una condición o variable que interviene en la RCP y cuya existencia es sustancial para lograr la sujeción o control del mandante sobre el mandatario. Aunque las DC son cualitativas y no pueden cuantificarse, permiten el análisis de los cambios ocurridos en materia de RCP y si el sentido y consecuencias de ellos repercuten en una más amplia y consistente aplicación de la dimensión. Las DC se amplían si es más probable que la condición que expresan se ejercite. Por ejemplo existe “mas” transparencia si acceder a la información del sector público es más fácil para un ciudadano cualquiera en relación a un período anterior. Cambios en las formas en que una DC se lleva a la práctica (normas, instrumentos, instituciones, prácticas sociales, etc.) pueden indicar incrementos o decrementos en el ejercicio de la RCP.

Las DC son transparencia, sancionabilidad e interactividad.

3.1.3.1. Dimensión constitutiva de Transparencia.

Esta dimensión implica la obligación de las entidades gubernamentales, políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones, acciones y resultados y de justificarlos públicamente (Schedler, 2004; Ackerman, 2004b; Goetz y Jenkins, 2005; Rios y Cejudo, 2009; López y Merino, 2009).

La transparencia obliga a enumerar y justificar las acciones y decisiones del mandatario (Izunsu, 2006) contestando a las preguntas de qué y porqué ha sido o será hecho y con qué propósito. La transparencia de hechos y razones es indispensable para controlar al aparato de Estado pues sólo con información suficiente, oportuna y accesible sobre planes y desempeño se puede evaluar, corregir y/o sancionar. Que el ciudadano, sujetos sociales, empresas o el mismo Estado accedan a información gubernamental contribuye tanto a la competitividad de las economías (de conformidad con los planteamientos neoinstitucionales) como a la evaluación social y participación ciudadana en asuntos públicos. No puede existir control estatal si se desconocen las extensiones y sentidos de su acción.

Es generalmente aceptado que la transparencia contribuye a la RCP. La instauración de mecanismos para conseguirla es un proceso que muchos países han recorrido en las últimas décadas. Algunas herramientas aplicadas a nivel internacional se han instaurado en México para dar pie a una mayor transparencia y acceso a la información pública. La Tabla 3.1. consigna algunos instrumentos utilizados a nivel internacional y que han contribuido a la extensión de la transparencia y por consiguiente a la RCP.

Tabla 3.1. Mecanismos de Transparencia de la información pública.

MECANISMO	DESCRIPCIÓN
Información difundida públicamente de oficio.	Informes obligatorios en medios de comunicación.
Portales de obligaciones de transparencia	Páginas institucionales en internet con contenidos especificados por Ley.
Solicitudes de información	Sistemas administrativos para la recepción, proceso y entrega de información pública solicitada por los ciudadanos.
Transparencia focalizada	Informes públicos de los indicadores de gestión sectoriales, de programas o transversales.
Información vía teléfono celular.	Mensajes telefónicos a suscriptores con información de resultados.
Audiencias y sesiones abiertas al público.	Puertas abiertas a sesiones o Transmisiones en vivo por Medios masivos o internet.
Informes públicos periódicos	Informes de gobierno o gestión ex post.

Fuente: Elaboración propia.

El elemento justificativo de la transparencia reconoce la necesidad de interacción entre mandatario y mandante. Se requiere de diálogo y de conflicto entre los participantes. Por eso se hacen necesarias instancias de difusión de las justificaciones y espacios de interacción entre

mandante y mandatario en donde las justificaciones o razones externadas por este último sean aclaradas o cuestionadas.

La adopción de una ciudadanía más activa y la formación de sujetos sociales con capacidad de interlocución son otros elementos requeridos para que la transparencia aporte a este modelo de RCP. No se puede concebir la exigencia de justificaciones sin un mandante capaz y con recursos para hacer los cuestionamientos y sugerencias necesarias o para imponer las correcciones necesarias.

3.1.3.2. La Dimensión constitutiva de Sancionabilidad.

La sancionabilidad consiste en la capacidad del mandante (ejercida comúnmente por un órgano del mismo Estado asignado para ello) para establecer y aplicar consecuencias legales, políticas o administrativas por actos del mandatario considerando su correspondencia con los contenidos estipulados en la relación. Esta DC exige la capacidad del aparato de Estado para aplicar la ley a sus propios constituyentes. En sentido amplio incluye también las capacidades de otros actores ajenos al Estado para premiar o castigar el desempeño público con otros medios de sanción (moral o de status social).

Se reconoce como sancionabilidad a la capacidad de la ciudadanía para mantener o separar del poder (electoral o legalmente) a políticos o funcionarios de acuerdo con sus actos. La sancionabilidad es indispensable para la RCP pues constituye el “incentivo” mayor para la conservación del control. El incentivo negativo es la posibilidad de castigo político-electoral, separación del cargo, resarcimiento de los bienes públicos, pérdida de la libertad o del prestigio político, etc. Existen también, aunque escasos, incentivos positivos a la actuación adecuada. Se debe entender que la sancionabilidad funciona adecuadamente cuando las expectativas de castigo para el mandatario son altas, lo que reclama un mínimo de aplicación de la ley en el entorno. Hace necesaria también la existencia de una estructura de sanciones adecuada a las modalidades e intensidades de las conductas inadecuadas. Un marco de sanciones con pocas posibilidades de ser aplicado (por corrupción, incapacidad institucional, huecos legales, etc.) o con sanciones blandas en relación al acto penalizado impide la efectiva RCP.

3.1.3.3. La Dimensión constitutiva de Interactividad.

En la concepción hegemónica de la RCP (delimitada como una herramienta ex post de control de la acción pública) era suficiente la apreciación de las dos dimensiones anteriores. En

esta tesis se ha enfatizado que debe entenderse a la RCP como un proceso relacional y de no ser así pierde su propósito original y sus contribuciones a la estructura democrática. Además si se considera como un proceso integral (extensión temporal antes, durante y después) la constante interacción de mandante y mandatarios es necesaria. Son estos dos aspectos los que se intentan integrar a la RCP como una DC.

La necesidad de interacción es un rasgo ignorado en la literatura conceptual de la RCP y en los estudios empíricos. Richard Mulgan (2000) destacó lo indispensable de la interacción en la RCP cuando afirmó que

has a number of features : it is *external*, in that the account is given to some other person or body outside the person or body being held accountable; it involves *social interaction and exchange*, in that one side, that calling for the account, seek answers and rectification while the other side, that being accountable, responds and accepts sanctions; it implies *rights of authority*, in that those calling for an account are asserting rights of superior authority over those who are accountable, including the rights to demand answers and to impose sanctions. (2000, p. 555)

Sus ideas han pasado inadvertidas para la mayoría de los autores consultados y sólo Ackerman (2004b) da cuenta de este rasgo sin reparar en su importancia⁵⁵.

La palabra interactividad remite a la cualidad de interactivo, es decir, la disposición o capacidad de relación o influencia recíproca entre dos o más personas, objetos o sistemas. Tal influencia es dinámica, es decir los intercambios que ocurren entre los actores son subsecuentes y por lo tanto tienen una trayectoria histórica que va guiando la relación.⁵⁶

La interactividad es la acción e influencia recíproca entre mandatario y mandante bajo el contexto de una relación de RCP. Esta interacción puede darse entre órganos de control del Estado (RCP horizontal) o bien entre ciudadanos y su estructura de gobierno (RCP vertical). Debe dotar al mandante de la capacidad de incidir en el controlado y en corregir sus decisiones y comportamiento en orden a los objetivos y valores propuestos en planes estatales o expectativas de la ciudadanía.

⁵⁵ Los autores latinoamericanos que proponen y aceptan la extensión ex ante y procesal de la RCP suponen la interactividad pero pocos la destacan dimensionalmente. Es el caso de Isunza (2005; 2006), que entiende a las interfases socioestatales como ámbitos de negociación e intercambio de argumentos. La misma suposición de interactividad se puede encontrar en las perspectivas que aluden a la Salida, Voz y Lealtad ya que estas son formas de relación con el aparato estatal (Andrews y Kouzmin, 1999) y lo mismo puede decirse de los análisis bajo el modelo Principal-Agente.

⁵⁶ Las condiciones de subsecuencia y dinámica de la interactividad se adaptaron de las propuestas para el estudio de la interacción en sistemas de comunicación e informáticos que hace (Rafaeli, 1988).

La interacción supone, en muchos casos, la participación social. Sin embargo, la participación social es una categoría que resalta la acción de uno de los principales participantes en la RCP. La interactividad da cuenta de la potencial relación entre más participantes (múltiples mandantes y mandatarios) y de cómo las acciones y explicaciones de unos generan reacciones y argumentación de otros y viceversa.

La interacción de la que aquí se habla no es una de tipo genérico entre aparato de Estado y ciudadanos sino aquella que se centra en los aspectos relativos al control de la actuación de aquél. De esta manera la interactividad constituye el grado de influencia recíproca entre gobernante y gobernado o entre gobernante y órgano de control estatal en la que se intercambian, mediante vías normadas o bien por expresiones de fuerza, contenidos necesarios para el ejercicio de la RCP (Valores, metas, estrategias, resultados, dudas, justificaciones, etc.). Los contenidos pueden referirse tanto al desempeño de políticas públicas concretas como a la manera de ejercer la misma RCP. La interactividad tiene como objeto confluir la acción del Estado con las preferencias y demandas sociales.

Este intercambio de contenidos y acciones está sujeto a las siguientes condiciones: a) En la interactividad puede diferenciarse una intensidad, un grado que implica que la acción recíproca puede ser escasa o amplia y también una importancia ya que puede ser vital o trivial para la RCP; b) la interactividad conlleva una relación de poder entre los participantes y esta también puede ser débil o fuerte y por tanto expresarse en términos de sugerencias, guías y exigencias, incluso algunas acciones pueden tener carácter vinculatorio; c) los intercambios pueden ser realizados por múltiples vías, algunas institucionalizadas y otras no; d) la acciones recíprocas no son independientes, es decir tienen entre sí una relación secuencial vinculada (cada intercambio supone la influencia de algunos intercambios anteriores); y e) supone tanto voluntad política de parte del mandatario como recursos técnicos, financieros y organizacionales de parte de los mandantes.

El reconocimiento de la interactividad en la RCP es coherente con las bases teóricas establecidas para este trabajo: supone una influencia de tipo dialéctico entre dos entidades fundamentales cuyos proyectos políticos sobre la RCP y comportamientos estratégicos se generan bajo lógicas y trayectorias distintas: el aparato de Estado y la sociedad. La interacción dialéctica entre ambos se concreta en la RCP, dándole rasgos históricos y potencialidades de cambio específicas.

También asume los cambios requeridos por la extensión temporal de su ocurrencia. En la visión hegemónica si la evaluación del desempeño únicamente podía hacerse después de su término, sólo era posible obtener resultados, narraciones, explicaciones y justificaciones. Con la extensión de RCP hacia sus formas ex ante y procesal son necesarias actividades de valoración, medición, evaluación y corrección. Todas estas actividades demandan permanente contacto e intercambio de información y decisiones entre quien ejecuta y controla.

La DC interactividad tiene dos características: es subordinada y es normativa.

La interacción entre mandante y mandatario es subordinada ya que está basada en una relación de poder, de sujeción del primero sobre el segundo. El carácter mismo del Estado capitalista diluye esta condición de subordinación por lo que se debe de obtener y ejercer mediante la acción política de la sociedad. En las prácticas hegemónicas de la RCP la subordinación del mandatario es muchas veces ignorada o invertida⁵⁷.

El aparato de Estado –arropado en los principios de la democracia representativa o invocando los peligros de la captura o el clientelismo- condiciona la subordinación a la ciudadanía sólo si esta es capaz de establecer representatividad formal frente a él. La utilización de los canales reconocidos de representatividad social puede ser de las formas de evasión del carácter subordinado de la acción pública. La inexistencia de mecanismos de reconocimiento o dotación de representatividad de los ciudadanos fuera de los partidos políticos disminuye la capacidad de control sobre el Estado. Incluso en aquellos mecanismos que dotan de representatividad social están acotadas las funciones de interacción ciudadano – Estado.

La mengua del reconocimiento de la subordinación del mandatario está muy relacionada con la existencia de mecanismos de interacción que otorgan representatividad social reconocida por el Estado a los ciudadanos o grupos sociales. Por ello Nuria Cunill (1995; 2000) pone énfasis en el peligro del uso de mecanismos de RCP estructurados desde el Estado como formas de maniatar el control social. Es el caso de la mayoría de los mecanismos de RCP en México y Latinoamérica. Sin embargo, si se omite del todo el requisito del reconocimiento de la representatividad social los problemas de captura o clientelismo también pueden asentarse y nulificar el sentido de la subordinación aquí descrito.

⁵⁷ El diseño legal e institucional mexicano permite que muchos organismos de control intraestatal tengan ínfimas facultades de sanción, incluso en otros las resoluciones que hacen no son vinculatorias (v.g. Comisión estatales de Derechos Humanos) o son fácilmente evadibles con procesos de defensa legal (Contralorías estatales). Estas condiciones indican un bajo nivel de subordinación de las instancias que ejecutan funciones públicas.

Por otro lado, la DC de interactividad tiene la faz normativa en vista de que en la relación política entre los participantes se intercambian los contenidos referidos a la actuación pública. Muchos de esos contenidos están cargados de valores, de expectativas de lo que debe o no debe de ser y hacerse, de interpretaciones morales, etc. En algunas ocasiones los contenidos se limitan a principios y normas jurídicas, o a criterios profesionales y técnicos, etc. Teóricamente el mandante “lleva la mano” en el establecimiento de estos contenidos, sin embargo dadas las necesidades de conocimiento técnico, legal y de las estructuras funcionales estatales es casi siempre el mandatario (un órgano del Estado) quien los especifica y desarrolla. Orientando con ello las condiciones de control a sus propias expectativas.

El componente normativo también se refiere a la negociación de contenidos referidos no a la ejecución en curso de la acción pública sino a modificaciones en el marco de planeación, ejecución y evaluación en que ésta se realiza. Esto significaría que el mandatario intente modificar - mediante influencias diversas – los propósitos de una política pública, su proceso de diseño, formas de evaluación y mecanismos de RCP. Significan modificaciones que no se remiten al control financiero u operativo sino que elevan la relación al orden político. Además no se refieren al desempeño actual sino al futuro.

Con el rasgo normativo se pretende enfatizar cómo la RCP puede tener el efecto de modificarse a sí misma y a las formas de diseñar, ejecutar y evaluar las políticas públicas en su realización específica. Ya que se expresa la capacidad social e institucional de instaurar contenidos más allá de la ejecución actual (aunque basada en ella) para dirigirlos al mejoramiento de aplicaciones futuras de políticas y publicas y realización de la RCP.

Con el reconocimiento de la interacción subordinada y normativa se observa a la RCP como un sistema dinámico que recibe influencias externas pero que puede irse construyendo y reconstruyendo a partir de la retroalimentación de sus resultados. Bien diseñado y con agentes de RCP con los recursos adecuados no sólo la política pública puede ser corregida y mejorada, también el sistema de RCP puede ser perfeccionado continuamente.

3.1.3.4. Criterios de operacionalización de las Dimensiones constitutivas.

En las secciones 1.2.4.3. y 1.2.4.3. se reflexionó sobre los criterios normativos para la crítica de mecanismos de RCP y cómo Monsiváis (2006) ha hecho una contribución importante al establecer la publicidad “débil” y “fuerte” como formas de verificación de la existencia efectiva de RCP en casos concretos.

Modificando su propuesta – ya que Monsiváis se estanca en el ámbito de la deliberación – se pueden establecer criterios de verificación amplia u operacionalización para cada una de las dimensiones de RCP arriba descritas.

Para la DC de transparencia funciona bien el criterio de publicidad débil de Monsiváis. La transparencia se puede observar en el nivel de acceso efectivo que los ciudadanos tienen a la información y justificación sobre las acciones estatales, no solo en desempeño pasado sino de los proyectos de políticas públicas y de su operación actual. Tres preguntas resultan claves para evaluar la transparencia en casos concretos de RCP: ¿Un ciudadano u organización social (incluso una instancia gubernamental de control horizontal) accede a la información sobre la actuación pública? ¿Hasta qué tipo y detalle de información accede? y ¿Tiene acceso a las justificaciones o explicaciones que hace la autoridad sobre su actuación? Las formas concretas de formulación de estas preguntas dependen del caso analizado.

Para la DC de Sancionabilidad el criterio puede establecerse como la medida en que un ciudadano, sujeto social o instancia pública de control horizontal tiene el poder de sancionar o de accionar las estructuras institucionales y legales sancionatorias del desempeño público. Las preguntas clave serían: ¿El ciudadano común, organización social o instancia de control puede iniciar procesos de investigación del desempeño público? ¿Tiene acceso al desarrollo de esos procesos? ¿Los procesos terminan en sanciones? y ¿Las sanciones son acordes a las faltas?

Finalmente, la DC de Interactividad puede operacionalizarse -para el análisis de un caso concreto- mediante la revisión del carácter y frecuencia de las relaciones establecidas entre los participantes, así como de los niveles de subordinación y normatividad existentes. Preguntas que ayudan a dimensionar la interacción pueden ser: ¿Un ciudadano, organización social u organismo de control horizontal puede interactuar con autoridades y burócratas? ¿Es capaz de influirlos modificando su actuación o sus marcos de acción ajustándola a normas, metas definidas y a favor de la ciudadanía? ¿Existen formas institucionalizadas de la interacción? ¿La interacción permite el intercambio de información y justificaciones?

Estos criterios de verificación de las DC permiten establecer a su vez un criterio de evaluación general de existencia de RCP en un caso de análisis determinado y que estaría basado en la existencia y operación conjunta de las dimensiones en dicho caso, es decir, la existencia efectiva de RCP en un caso específico depende de la presencia y operación integrada de sus DC.

Por lo tanto de la profundidad e integración con que las DC se den en la realidad depende la consistencia de la RCP.

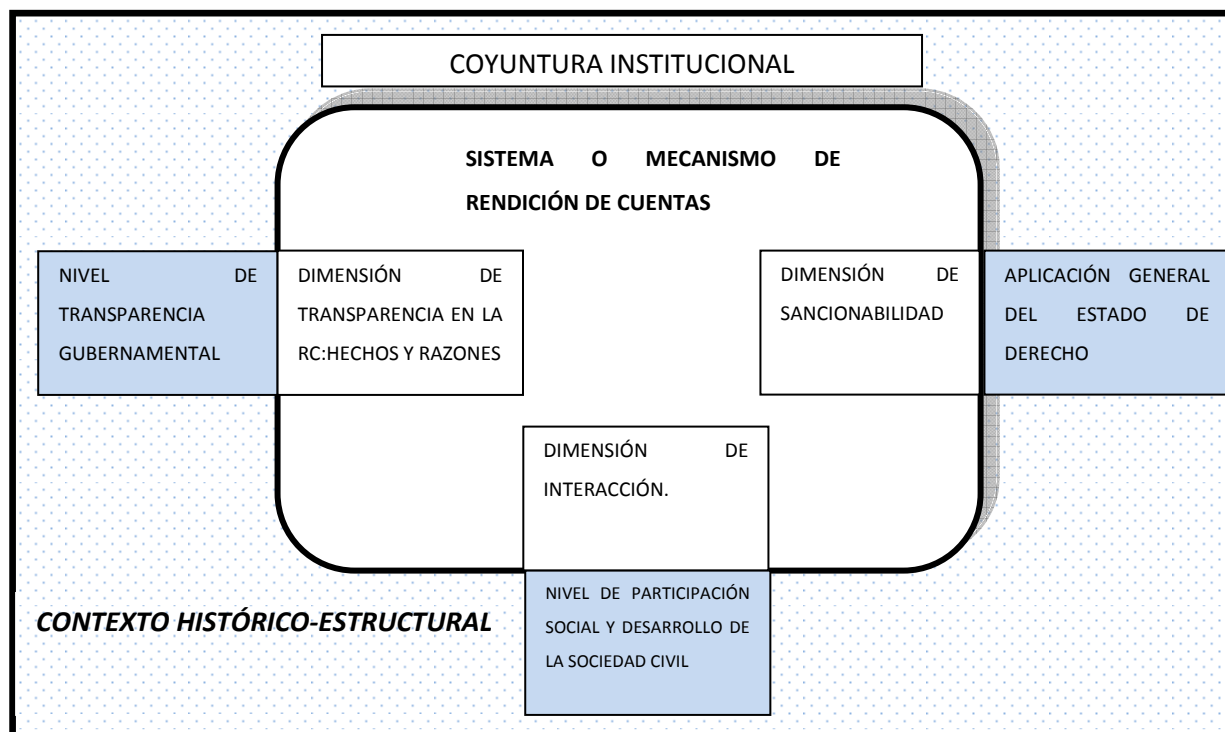
Estos criterios de operacionalización generales guían la realización del presente trabajo de investigación.

3.2. Modelo de análisis de casos de Rendición de cuentas pública.

Una vez establecidos los conceptos básicos a utilizar es necesario describir con detalle los elementos de un modelo de análisis de RCP que sea útil para el estudio de casos específicos ya que este es una meta parcial de este trabajo.

El modelo de análisis propuesto se muestra en la Figura 3.1. y en se aprecian las DC de la RCP y otros elementos de observación que a continuación se explicitan.

Figura 3.1. Modelo propuesto de análisis de Rendición de cuentas pública.



Fuente: Elaboración propia.

3.2.1. Sistemas y Mecanismos de Rendición de cuentas pública.

Los análisis de las prácticas reales de RCP pueden ser realizados en dos niveles distintos de enfoque, o se realizan a nivel de sistema o a nivel de mecanismo⁵⁸. Ambos pueden ser establecidos como unidades de observación.

Se entiende por sistema de RCP al conjunto de elementos que norman y movilizan su ejercicio en relación a una política pública, nivel de gobierno o sector de actividad estatal específico o con la entera acción del Estado. Un sistema de RCP es una abstracción que permite discriminar cuáles elementos contribuyen al ejercicio de la RCP y de qué forma lo hacen. Por ejemplo, se puede identificar un sistema de RCP para el poder ejecutivo del estado de Jalisco, otro para los programas dependientes de la Secretaria de Desarrollo Social y uno para el programa Oportunidades en particular.

Los elementos o componentes de un sistema de RCP pueden estar institucionalizados o realizarse fuera de relaciones formalizadas. Entre los componentes institucionalizados están el marco normativo que define las atribuciones y recursos de la entidad o política pública sujeta a RCP, las instituciones que participan en su control y sanción, los procedimientos para llevarlas a cabo y las formas de participación ciudadana implementadas desde el Estado.

Los elementos no institucionalizados corresponden a las actividades que Peruzzotti y Smulovitz (2002) catalogan como Rendición social de cuentas: presión política mediante movilizaciones sociales, uso de los medios de comunicación para investigar, evaluar o presionar al gobierno, Cabildeo con funcionarios y políticos, etc.

Los elementos de un sistema de RCP contribuyen a la existencia de las DC en distintas formas e intensidades. Algunos de esos elementos son exclusivos de una política pública, de un nivel o sector gubernamental, otros elementos son comunes o de referencia general en todos los ámbitos del Estado. Por ejemplo el marco jurídico que norma las responsabilidades de los servidores públicos federales en México se aplica en todas las funciones administrativas del poder ejecutivo federal. En cambio las denominadas “normas de operación” de los programas públicos que establecen responsabilidades, funciones y procedimientos son lineamientos concretos.

⁵⁸ La academia estudiosa de la RCP ha privilegiado el análisis a nivel *mecanismo* de RCP (los enfoques neoinstitucionalistas con el modelo Principal-Agente y los poshabermasianos con sus interfaces socioestatales) contribuyendo omitiendo muchas veces el estudio de condiciones sistémicas que circunscriben a la RCP.

En cambio un mecanismo de RCP es una forma específica, una herramienta concreta (procedimiento, método, norma, consejo, documento, etc.) que se utiliza para el monitoreo, evaluación, corrección o sanción de una política pública o funcionario estatal. Algunos formatos de mecanismos se extienden a distintas funciones públicas. Es el caso de los comités consultivos de planeación y de los comités de contraloría social que funcionan para la evaluación de numerosas instituciones públicas y programas de gobierno.

En el modelo analítico de la Figura 3.1. se puede observar que las tres DC “atraviesan” tanto sistemas como mecanismos de RCP. Se pretende representar que un sistema o mecanismo de RCP posee una combinación de existencia efectiva de cada DC. Algún mecanismo permitirá más transparencia que otro o bien un sistema puede componerse de elementos más orientados a la capacidad de sanción, algún otro quizá posea mayor participación social y, por tanto, mayor interacción, etc. Los niveles de cada DC están limitados por las funciones asignadas desde el mismo Estado a cada elemento institucionalizado y por el desarrollo de la participación social de los grupos sociales que pretenden exigir cuentas. Es entendible que los elementos y la “composición” de DC en un mecanismo de RCP como un comité de obra para monitorear la construcción de infraestructura social en un municipio sean distintos a los de un consejo consultivo del deporte estatal.

3.2.2. Contexto histórico-estructural.

Para entender los procesos concretos de ocurrencia de la RCP es necesario encuadrarlos en su contexto histórico y en las tendencias estructurales tanto económicas como políticas. Como ya se argumentó en el capítulo anterior la profundización del modelo de libre mercado a través de la apertura comercial, la globalización, el ajuste estatal a las nuevas condiciones, el desarrollo del sistema político vigente, las condiciones de formación de la sociedad civil, los efectos de la desigualdad en el ejercicio de la ciudadanía, etc. son elementos a considerar en los análisis sobre RCP.

La importancia de este análisis es resaltar como los elementos macrosociales se articulan con la operación concreta de un sistema o mecanismo de RCP a través de sus elementos institucionalizados y no institucionalizados y, sobre todo, en la conformación de los contextos generales de aplicación de las DC.

3.2.3. La coyuntura institucional.

En otro ámbito del modelo analítico en revisión, los sistemas y mecanismos de RCP están inmersos en una coyuntura institucional que los circunscribe. Por coyuntura institucional se entiende el conjunto de circunstancias que generan disposición de los órganos del aparato de Estado para adoptar cambios en los elementos institucionalizados de RCP (leyes, instituciones, formas de control, mecanismos de participación ciudadana, etc.).

En concordancia con el marco teórico base, determinadas circunstancias económicas y políticas (derivadas de las disyuntivas del aparato estatal) originan mayor o menor apertura estatal al escrutinio, evaluación y sanción pública. En especial escenarios en que el poder público requiere de legitimación de su ejercicio, alianzas sociales que amplíen su fuerza electoral⁵⁹, potenciales derrotas en las urnas, correspondencia a apoyos políticos o respuesta concertada a presiones sociales.

En lo concreto esa disposición influye en la estructura de los sistemas y mecanismos de RCP, en especial en el grado en que acogen las DC.

La sociedad civil sobre todo en su faceta organizada (sujetos sociales), puede aprovechar las ventanas de oportunidad que la coyuntura institucional le abre para impulsar modificaciones a favor de mayor control estatal.

Para analizar la coyuntura institucional es necesario el estudio de la trayectoria histórica del sistema o mecanismo de RCP con el ánimo de identificar los momentos y circunstancias que originaron mayor inclinación del aparato de Estado a su control. Igualmente sirve como elemento para generar estrategias de influencia en el Estado por parte de sujetos sociales interesados en ejercer la RCP.

3.2.4. Contextos específicos de las Dimensiones constitutivas.

En el modelo de análisis propuesto representado en la Figura 3.1. se puede observar como cada una de las DC están conectadas con condiciones externas específicas. Esto no es otra cosa que el reconocimiento que los niveles de transparencia, sanción e interacción de un sistema o

⁵⁹ En palabras de Adam Przeworski: “Estas reformas probablemente ocurren cuando el público amenaza a los políticos con restringirles su autoridad (...) los votantes están dispuestos a investir a los políticos con mayores poderes o recursos, cuando como ciudadanos están más seguros de que serán capaces de saber qué hicieron los gobernantes con esos poderes. A su vez, los políticos pueden preferir tener mayor autoridad y recursos, y estar sujetos a un escrutinio más riguroso, que tener menos poder. Por consiguiente, existe un espacio para un intercambio virtuoso entre el incremento de poderes del Estado y el incremento de control sobre el Estado, para permitir al gobierno que gobierne y a los gobernados que controlen al gobierno” (1998, p. 26).

mecanismo de RCP están condicionados por su ocurrencia en el entorno político e institucional. Ese condicionamiento no es total ya que es posible, dada la diversidad de la realidad, que un sistema o mecanismo tenga niveles más altos de transparencia, sanción o interacción que los habituales en su entorno o viceversa.

Existen muchos contextos necesarios para que se dé la RCP pero quizá el más importante de todos sea la existencia de elecciones competitivas, transparentes, legales y regulares que permitan la alternancia efectiva del poder político. La experiencia latinoamericana muestra que la democracia electoral puede no incrementar la responsividad de instituciones y funcionarios (O'Donnell, 1993a; PNUD, 2004), pero continua siendo indispensable como medio de arranque de la influencia y sanción en la RCP. Sin elecciones libre la RCP no es sostenible.

En cuanto a contextos específicos, la transparencia en un sistema de RCP abrevia de la existencia de transparencia y acceso a la información pública en el país o estado en que se haga el análisis. Es decir, se “alimenta” del conjunto de normativas e instituciones que a nivel Estado pretenden la apertura de

la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno. Sin embargo, la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la “vitrina pública” para que los interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior. (Ugalde, 2002b, p. 10)

La transparencia y acceso a la información pública en México es un fenómeno reciente. Como se revisó en el Capítulo I una de las razones de su reciente impulso es la búsqueda de la eficiencia de mercados y organismos públicos (Quintana, 2006; Vergara, 2005). Este razonamiento está en el sustrato de los esfuerzos gubernamentales en Latinoamérica para impulsar las Leyes que la hacen efectiva dejando en segundo término la argumentación e interés por el derecho a la información que apuntala el desarrollo democrático como la desarrolla Rodríguez Zepeda (2004) bajo la lupa de la filosofía política con rasgos liberales.

También es resultado de esfuerzos de la sociedad civil organizada. En México – como se revisará en el Capítulo siguiente – la existencia y características de la Ley federal sobre transparencia y acceso a la información no se pueden explicar sin la firme acción de organizaciones civiles y sociales que lucharon con gran visión estratégica por su formulación y aprobación. La extensión (muy diferenciada) de estas leyes y los institutos que la observan a todo

el país correspondió a modificaciones sustanciales en las estructuras de poder locales, a coyunturas institucionales estatales.

La capacidad institucional del aparato estatal para obligar a sus componentes a cumplir con las normativas relativas al derecho a la información es una materia que va más allá de las relaciones inmersas en un sistema de RCP. La transparencia de la información estatal tiene dinámicas ajenas a la RCP y eso la convierte en un fenómeno diferente; no obstante contribuye a su ejercicio.

Por otro lado también el desarrollo de la participación ciudadana influye en el ejercicio de la transparencia gubernamental. Como ya se ha destacado, de nada sirve la difusión de datos si no se hacen los análisis, comparativas y cuestionamientos relevantes en torno a ellos y esos cuestionamientos solo pueden venir de una sociedad participante e interesada en la cosa pública o bien de la actuación de otros órdenes de gobierno que actúan con autonomía.

La existencia de sancionabilidad en un sistema o mecanismo de RCP está limitada por la aplicación del Estado de derecho. La impunidad derivada de la falta de aplicación de la justicia motiva actos de corrupción o uso patrimonialista de los recursos públicos tanto o más que la falta de mecanismos de control financiero en la actuación estatal.

Uno de los factores sobre los cuales el Estado de derecho se cimenta y que contribuyen de manera importante a la sancionabilidad es el desarrollo de un Poder Judicial autónomo y eficaz. En la mayoría de los sistemas políticos considerados democráticos en los que la división de poderes es un hecho las estructuras judiciales juegan un papel destacado en la restricción del poder gubernamental (Mulgan, 2000). Existen experiencias de RCP basadas en el ejercicio de acciones judiciales en contra de las decisiones del Estado (Goetz y Jenkins, 2005; Peruzzotti y Smulovitz, 2002) amparadas en un poder judicial vigoroso e independiente⁶⁰.

El poder judicial y una estructura jurídica consistente son imprescindibles para la RCP, en especial porque los actos más graves que una autoridad puede cometer constituyen delitos que con frecuencia están fuera de los marcos reglamentarios de un sistema de RCP. El peculado, los fraudes, la represión, el abuso de poder, etc. sólo pueden ser sancionados mediante la actuación autónoma de los órganos de justicia. Esta reflexión lleva nuevamente al argumento ya vertido en este trabajo: que es en el mismo aparato de Estado donde recae la aplicación efectiva de la DC de

⁶⁰ En el Estado mexicano el recurso legal más importante para defenderse de las decisiones y acciones de las autoridades es el Derecho de amparo el cual es ejercible sólo de manera individual.

sancionabilidad (Cunill, 1995), en virtud de que retiene la capacidad institucional y legal para corregir y aplicar penalizaciones a los infractores de la Ley.

La DC de interactividad está circunscrita por el desarrollo de la participación social individual y colectiva. La aparición, crecimiento y diversificación de las formas en que la sociedad intenta incidir en la actuación del Estado es un detonante de la RCP. El interés ciudadano por lo público, el desarrollo de recursos organizativos por parte de sujetos sociales y la conformación de movimientos sociales son variables externas a los sistemas de RCP (aunque bien puede ser que un mecanismo de RCP que fomente la participación social contribuya al fortalecimiento de todos ellos).

Si en el entorno en donde se aplica un sistema o mecanismo de RCP no existen sujetos sociales - con un mínimo de autonomía y recursos que los hagan capaces de interactuar con el Estado y con intereses susceptibles de ser defendidos como públicos – la RCP estará limitada a su versión ex post y realizada de manera horizontal o en todo caso la interacción estará encauzada por el mismo Estado a través de mecanismos orgánicos (Cunill, 1995) en donde patrones de actuación y criterios de pertenencia son dispuestos desde el gobierno. En cambio la preexistencia de organizaciones civiles con recursos diversos y capital social que les permita actuar con autonomía frente al Estado coadyuvan a la operación adecuada de un sistema de RCP (Fox, 2001; 2002a; Fox y Aranda, 1996; Schroeder, 2006).

Puesto que la interactividad no sólo se realiza entre mandatario y agentes externos al Estado sino también entre órganos públicos, la estructura horizontal de RCP - las instituciones públicas designadas para el ejercicio del control y fiscalización y sanción de su actividad- se convierte en un factor influyente en la formación y operación de un sistema de RCP. De esta manera las funciones y atribuciones de control que les permiten sus normativas, la posición jerárquica de esas dependencias y el nivel de autonomía con que operan inciden en la formación de un escenario de interacción horizontal entre mandante y mandatario. Un entramado adecuado y eficiente de RCP horizontal es un factor de apoyo a cualquier forma vertical de RCP y para el funcionamiento del sistema de RCP. Asimismo, la estructura estatal de RCP influye considerablemente en las otras DC.

3.2.5. El Agente de Rendición de cuentas pública.

Un análisis de la RCP en un caso particular estaría incompleto sin una revisión de los sujetos que lo protagonizan. Algunos de los sujetos están considerados entre los elementos

institucionalizados del un sistema de RCP y otros son externos a él. El agente de RCP es un sujeto externo importante y destacado en las experiencias de mejoramiento de la RCP. Precisamente por ello es necesario delimitarlo conceptualmente.

Es frecuente el estudio del Agente como parte importante de los mecanismos exitosos de RCP (Haque, 2000; Ackerman. , 2004a; 2004b; Goetz y Jenkins, 2005; Schroeder, 2006).

Un Agente de RCP puede ser un individuo, representante político, organización social, partido político o empresa (como los medios de comunicación privados) que – en la búsqueda de intereses sociales o privados – promueve, coordina, financia y ejecuta acciones de RCP vertical en relación a una política o acción pública determinada. Puede además, instar, y monitorear acciones de RCP horizontal presionando a los órganos públicos instaurados para ello.

El agente de RCP es un sujeto que en su interacción con el Estado actúa en concordancia con una perspectiva o proyecto político sobre RCP más o menos definido. Los representantes políticos, partidos y empresas tienden a asumir con más coherencia los proyectos políticos de RCP debido principalmente a su integración a la estructuras de poder, a sus idearios políticos o, en el caso de empresas, su preceptos en torno a las actividades públicas y a las propias actividades mercantiles.

En cambio un Agente de RCP puede ser un ciudadano o un grupo organizado – sujeto social perteneciente a la sociedad civil- . A los sujetos sociales les pueden atribuir las características generales analizadas en el Capítulo 2.

En lo que refiere a RCP un sujeto social puede formarse un punto de vista sobre la RCP (que puede ser consistente o no) y también es posible la diversidad y contradicción de su actuación frente al Estado en el plano estratégico. El Agente de RCP del tipo sujeto social, en tanto que interlocutor con el Estado, requiere de habilidades y recursos diversos para lograr esa tarea. A diferencia de los agentes de RCP que son representantes políticos (legisladores, líderes sociales) requiere invocar un mínimo nivel de representatividad social, lo que se logra invocando la defensa de intereses considerados como públicos. Especialmente los sujetos sociales arropan su intervención en el derecho a exigir cuentas al Estado.

El Agente de RCP puede utilizar mecanismos y medios no institucionalizados de influencia y control del aparato de Estado o integrar su participación en aquellos incorporados en la dinámica institucional (en este caso el reconocimiento de su representatividad social por parte del Estado es clave para su integración).

El agente de RCP es un elemento fundamental porque puede crear, promover o ampliar el ejercicio de la RCP a partir de un proyecto político distinto al estatal y porque desarrolla habilidades y recursos para lograr la tarea.

3.3. Elementos para el análisis de sistemas de Rendición de cuentas pública locales.

Si bien es posible analizar la RCP en base a su nivel de abstracción como sistemas o como mecanismos también lo es aplicar criterios políticos y geográficos que delimiten su estudio.

La delimitación geográfica es un punto clave en el análisis de la RCP. Considerando la estructura política mexicana pueden diferenciarse dos planos probables de acercamiento: el nacional y el local. El plano local incluiría análisis a nivel estado, región o municipio en virtud de que la mayoría de los sistemas de RCP aplicados a nivel municipal están anclados en las estructuras legales e institucionales de las entidades federativas (característica que se analizará en el Capítulo 4).

Los análisis a nivel nacional de sistemas de RCP (globales o específicos) tienen diversas dificultades de realización. De forma resumida se puede puntualizar que implica la revisión de marcos legales, jurisdicciones, instituciones, sujetos, etc. muy diversos en el plano nacional. También analizar las demandas y preferencias ciudadanas es mucho más complicado a este nivel en virtud de las variaciones y contradicciones posibles. Los procesos de cambio en la RCP y su aplicación tampoco son uniformes a nivel nacional lo mismo que los contextos de las DC.

Es de suponerse que conforme se disminuye el plano geográfico-político el nivel de complejidad es menor. El análisis a nivel local significa que los sistemas o mecanismos de RCP involucran *principalmente* a autoridades y funciones limitadas territorial y políticamente a una comunidad, municipio o entidad federativa en el marco de un contexto nacional. Por lo tanto los elementos institucionalizados y no institucionalizados de un sistema de RCP son más fáciles de identificar y observar. El estudio de las interacciones entre esos elementos, de las estrategias de los actores y, sobre todo, de la existencia y nivel de aplicación de las DC es mucho menos complicado que en el plano nacional.

Siguiendo los elementos del marco teórico base la pretensión de la RCP es lograr que los órganos estatales actúen en concordancia con las demandas de sus ciudadanos. Esta meta tiene en el ámbito local su prueba más reveladora y su reto más inmediato. La *organicidad* de la acción estatal – la responsividad del aparato de Estado como contenido esencial de la RCP – se va

convirtiéndose en una tarea compleja y difícil de determinar conforme se eleva el plano geográfico de análisis.

Pero también existen inconveniencias analíticas y estratégicas al centrarse en el ámbito local. En principio, las estructuras legales e institucionales y los ámbitos de decisión política de muchas acciones públicas responsabilidad de estados y municipios están sujetas a referentes nacionales y por tanto se encuentran fuera de la influencia local. Un ejemplo importante son las asignaciones presupuestales y sus criterios de aplicación. Otra inconveniencia es la probable desarticulación del análisis respecto de los condicionamientos del contexto histórico- estructural.

En virtud de las anteriores razones vale la pena preguntarse acerca de cuál es el ámbito espacial y político más adecuado para el análisis de las transformaciones relacionadas con la RCP. La respuesta a ese cuestionamiento está en la revisión de los marcos y circunstancias institucionales, legales y políticos de cada caso en particular.

En caso de elegir el plano local es necesario determinar qué elementos conceptuales es necesario ajustar o utilizar para observar las características de los sistemas de RCP a este nivel.

Para procurar ese ajuste a lo local las propuestas de Spoerer (2002) pueden ser útiles. Este autor argumenta (después del análisis de numerosos casos) que la formación de espacios y medios de RCP se da mediante dos procesos sociales distintos: la creación de “condiciones procedimentales” como mecanismos, normativas, procesos, etc. y la generación de “condiciones profundas” como el desarrollo de agentes sociales con habilidades y competencias cívicas (Spoerer, 2002). Esto hace recordar el argumento aquí sostenido de que las transformaciones institucionales, legales y operativas que requieren las reformas a los sistemas de RCP hacen indispensables la generación o preexistencia de un sustrato sociocultural que alimente su aceptación y la organización social.

Estos procesos sociales pueden también expresarse a través de tres requerimientos:

1) Que la RCP a nivel local permite y requiere del tipo de participación social denominada control social (Cunill, 1995; 2000; Ziccardi, 2004; Font, Blanco, Gomá y Jarque, 2000),

2) Que es necesaria la implementación de mecanismos de interacción entre ciudadanos y gobiernos locales con facultades de influencia en las decisiones (Ackerman, 2004a; 2004b; Malena, Forster y Singh, 2004; Isunza, 2006; Olvera e Isunza, 2003), y

3) Que la implementación de un mecanismo de RCP asegure un mínimo de interacción normativa y subordinada mediante el cumplimiento de dos principios de operación a nivel local: la audiencia y la incorporación.

Estos requerimientos se desarrollan en los siguientes apartados.

3.3.1. La Participación social en forma de control social.

La participación social en materia de RCP reclama una forma específica de ella, el control social, que consiste en acciones efectuadas por ciudadanos aislados o sujetos colectivos para apoyar el diseño, monitoreo, corrección, evaluación y sanción de las acciones y decisiones gubernamentales futuras y pasadas con el ánimo de asegurar la observancia de los deberes estatales. Estos agentes sociales actúan como mandantes en función de la custodia que hacen (o dicen hacer) de intereses reconocidos como públicos o susceptibles de ser defendidos como tales.⁶¹ En el modelo propuesto en este trabajo el control social es la tarea realizada por el agente de RCP.

El control social se realiza mediante distintos mecanismos de RCP en los que se facilita la interacción con el gobierno local, dependiendo del tipo e importancia de la acción pública. Entre estos recursos están las audiencias, el voto en asambleas y consejos, la facultad de veto, los comités y consejos ciudadanos, las solicitudes de información, los procesos judiciales contra funcionarios e instituciones, los recursos administrativos, la planeación y presupuestación participativa, etc.⁶²

Alicia Ziccardi (2004, p. 261) clasifica los instrumentos de participación ciudadana en tres categorías: i) instrumentos de consulta pública, ii) instrumentos de diseño de políticas, y iii) instrumentos de diseño, aplicación y monitoreo de políticas. Los tres instrumentos son susceptibles de ser aplicados en las distintas formas temporales de la RCP ex ante, durante y ex post.

Algunas experiencias y estudios confirman que mecanismos que permiten cogestionar una política pública (de tercera categoría en la clasificación de Alicia Ziccardi) tienen mayores impactos sociales y políticos positivos que aquellos que permiten solo la consulta (Cunill, 2006;

⁶¹ Esta definición es una adecuación de la propuesta por Nuria Cunill (2000).

⁶² Para una revisión detallada de las características de estos mecanismos y sus experiencias de operación véase (Spoerer, 2002) o consúltase <http://www-esd.worldbank.org/sac/>.

Olvera, 2009; Izunza, 2005; Ackerman, 2005). Un mecanismo cogestivo⁶³ implica la integración de un agente de RCP (individual o colectivo) en un órgano directivo de un programa o institución. Ello permite que el agente de RCP inserto en las estructuras formalizadas participe de las decisiones, acceda a información sobre el desempeño y corrija (en el sentido de sugerir y verificar) en su caso, las desviaciones. Estos mecanismos son formas diagonales de RCP según las clasificaciones revisadas. En cambio los mecanismos consultivos sólo proporcionan información y aval para que el Estado tome las decisiones bajo sus propios criterios.

Los mecanismos de toma de decisiones o cogestivos traen nuevamente a colación la necesidad de formación y desarrollo de sujetos sociales y de mecanismos que aseguren la representación social efectiva de quienes – como ciudadanos – se integran en ellos.

En los mecanismos de RCP de ejecución local con mayor éxito en términos de control e influencia en el Estado (v.g. presupuesto participativo) se puede observar la DC de interactividad y como ésta se aplica mediante la práctica de dos principios de operación: el de audiencia y el de incorporación.

3.3.2. Interactividad operacionalizada a nivel local: principios de operación.

Los principios de operación a nivel local son condiciones de ejecución o capacidades que es deseable ocurran en la operación de los mecanismos de RCP o incluso en los sistemas de RCP. Son parte de la interactividad de la RCP y refuerzan su capacidad correctiva y de influencia en las instancias controladas. A nivel local se propone que las capacidades de audiencia e incorporación sean los conceptos que mejor describan como la interactividad a nivel local tiene frutos.

3.3.2.1. El principio de operación audiencia.

El derecho de audiencia del ciudadano está inserto en los marcos constitucionales democráticos. Como contraparte la autoridad tiene la obligación de escuchar al ciudadano. Para ejercer ese derecho y exigir esa obligación es necesaria la existencia de medios de expresión y de recepción. Estos canales de audiencia y escucha son escasos en la mayoría de las naciones democráticas. Aunado a ello existe la consabida discrecionalidad de la acción pública que permite que la autoridad escuche pero se reserve la opción de hacer caso a lo manifestado.

⁶³ Al mecanismo cogestivo John Ackerman lo denomina de “cogovernance” (2004a). Izunza Vera lo denomina “Interfaces socioestatales decisorios”. Izunza Vera construyó también una interesante y exhaustiva clasificación de las posibles formas de interacción entre Estado y sociedad (2006).

En el modelo propuesto de RCP el principio de operación de audiencia involucra dos capacidades. La de la ciudadanía para expresar sus opiniones y necesidades a la autoridad y la de los órganos de gobierno para escuchar y canalizar las demandas sociales.

La audiencia se hace indispensable con la extensión temporal de la RCP. La interacción sea prospectiva o procesal no se puede entender sin medios de comunicación y exposición de opiniones y demandas. Aplicar el Principio de audiencia en un sistema o mecanismo de RCP precisa generar las ocasiones y medios para solicitar o exigir información de hechos y de razones a las autoridades y para exponerles opiniones, sugerencias, necesidades y mandatos. En esencia es el acto deliberativo entre ciudadanía y gobierno reclamado por los poshabermasianos, aunque la audiencia puede ser realizada sin un diálogo cara a cara o permanente entre ellos (como es el caso de los referéndums consultivos o consultas electrónicas). La audiencia – como toda la RCP – supone un mínimo de voluntad política (responsividad) para realizarse. Es inútil conversar con un Estado sordo por incapacidad o por voluntad. La voluntad política para la RCP se produce en virtud de coyunturas institucionales específicas aprovechadas por la acción política de los sujetos sociales.

3.3.2.2. El principio de operación incorporación.

La palabra incorporación remite a la unión de dos o más cosas para formar un todo, a la inclusión de distintos que se mezclan para hacer una totalidad. Este principio de operación de la RCP a nivel local representa la capacidad de un sistema o mecanismo de RCP para recoger, discriminar e insertar en la acción pública las demandas de ciudadanos y grupos sociales. Existen mecanismos de RCP en donde las propuestas de la sociedad o de las organizaciones sociales intermediarias se vuelven vinculatorias para los órganos de Estado mediante distintos arreglos o instrumentos⁶⁴.

El principio de incorporación en un mecanismo de RCP hace necesario que los ciudadanos (de forma individual o mediante la representación colectiva) cuenten con recursos administrativos y legales para obligar a una instancia estatal a considerar e insertar en su desempeño contenidos propuestos por ellos (demandas, sugerencias, correcciones, parámetros,

⁶⁴ La vinculación del presupuesto participativo de Porto Alegre en Brasil es un caso paradigmático. Se logra mediante el ejercicio del voto ciudadanos en distintas asambleas que aprueban las propuestas presupuestales realizadas (Utzig, 2001). La efectividad de los instrumentos vinculatorios en los mecanismos de RCP es defendida prácticamente por la totalidad de los autores revisados.

valores, etc.) en el diseño, ejecución y evaluación de una política pública. La incorporación es un principio operativo que refuerza el carácter normativo y subordinado de la interacción en la RCP. La incorporación requiere de deliberación y conflicto entre los participantes, dinámicas que el instrumento utilizado debe ser capaz de resolver.

La incorporación pretende en el plano local cerrar la brecha entre “opción” y “obligación” que las autoridades aprovechan para desorientar la política y los recursos públicos. Tal limitación de la discrecionalidad se busca mediante la disposición de correctivos para quienes no acaten las demandas (v.g. auditorias con resoluciones vinculantes), el poder del voto de mayorías (v.g. referéndums o plebiscitos vinculantes) o la facultad de toma de decisiones en consejos, comités o asambleas (v.g. voto y facultad de veto).

La incorporación en un mecanismo de RCP representa la capacidad institucionalizada de la ciudadanía para diseñar y “construir” el desempeño de su gobierno en un ámbito delimitado de sus funciones.

Existen múltiples formas no institucionalizadas de influencia o inserción de intereses en la agenda pública (clientelismo, captura, lobbying o cabildeo, presión política, chantaje económico, presión mediática, etc.) pero la incorporación alude a medios normados dentro de la acción gubernamental.

Son muchos los desafíos que plantea aplicar el principio de incorporación en un mecanismo o en un sistema de RCP⁶⁵, empezando por la necesidad de diseños institucionales y procedimentales dependientes de aprobación por el mismo Estado, de sujetos sociales capaces de interactuar con autonomía y representatividad social de manera permanente, de experiencia y madurez de los participantes (mandantes y mandatarios) y, sobre todo, de la creación o aprovechamiento de la coyuntura institucional que fuerza al gobierno local a estar más dispuesto a la intervención de la ciudadanía y a la interacción que la RCP demanda.

El interés básico de promover la incorporación a nivel local es contrarrestar, y combatir la actuación de los “mandantes” de facto de la actividad gubernamental: los poderes

⁶⁵ Estos desafíos son parte de las barreras que impiden impulsar el principio de incorporación en planos nacionales. Los cambios constitucionales, legales, institucionales, la concertación política, la generación de representatividad de los grupos sociales, etc. a nivel nacional hacen inoperante la incorporación como aquí se sugiere. La estructura de la democracia representativa deja habitualmente a los partidos políticos la tarea de insertar en sus plataformas y programas de trabajo los intereses ciudadanos y estos a través de la emisión del voto se supone orientan la acción del Estado. Encuestas, estudios, audiencias y otros instrumentos pueden apoyar a los servidores públicos y políticos en la orientación de sus decisiones pero tales medios también son sujetos de manipulación de grupos de interés. La mayoría de ellos cuentan con poder político o económico e intentan beneficiarse de las políticas públicas.

económicos y los cacicazgos locales, y hacerlo mediante procesos normados de formación, control y evaluación de las políticas públicas. La captura y el sesgo gubernamental no son evitables por el puro proceso dialógico y las reglas justas de comunicación que emanen de la buena voluntad, como se entendería bajo una óptica deliberativa sino por la acción de sujetos sociales que movilizan y desarrollan recursos que las circunstancias históricas y la experiencia de su propio accionar les proporcionan.

Existen también peligros en los mecanismos con capacidad de incorporación. El mayor problema radica en la necesidad de representatividad social de quienes participan en ellos. Un mal diseño y descuidos en su operación pueden ocasionar o intensificar la captura estatal o el clientelismo, por lo que se hacen necesarios elementos complementarios que los eviten.

El problema de la representación política en el principio operativo de incorporación puede expresarse como lo hace Emilio Duhau :

...mas allá de sus funciones consultivas y de opinión, para que los órganos de participación ciudadana puedan adoptar legítimamente decisiones vinculantes en relación con la acción del gobierno, se requiere que esté garantizada su representatividad, lo cual retrotrae el problema a la participación a través de la elección de representantes, único mecanismo conocido en las sociedades modernas para garantizar la “representatividad” de los “representantes” respecto de los “representados”. Esto sobre todo cuando quienes ostentan el carácter de representantes están en una posición que les permite invocar el “interés general”. (1999, p. s/p)

En la legislación mexicana no existen normas generales que determinen la forma de garantizar la representación democrática de los integrantes de los mecanismos de participación social, de manera que cada instancia gubernamental tiene sus propios métodos (cuando existen)⁶⁶. Existen esfuerzos a nivel entidad federativa para estandarizar estos métodos pero se ven limitados por su evasión en la práctica⁶⁷.

⁶⁶ Los organismos públicos ciudadanizados (de naturaleza cogestiva), como son los Institutos Electorales y las Comisiones defensoras de derechos humanos tanto en sus versiones nacionales como estatales, disponen de procedimientos de selección que involucran a distintos poderes (ejecutivo y legislativo), a partidos políticos o incluso a otros organismos ciudadanos (colegios de abogados, de médicos, etc.). Sin embargo estas son soluciones para participaciones ciudadanas a nivel individual en donde los ciudadanos elegidos se supone no impulsan proyectos políticos partidistas ni intereses particulares.

⁶⁷ Es el caso de la forma de integrar los comités de participación social en los municipios zacatecanos. Existen lineamientos generales para ello en la Ley orgánica del Municipio que es de cumplimiento estatal, pero los municipios utilizan distintos métodos para su conformación como se puede corroborar al comparar los reglamentos elaborados para el caso (cuando existen). Sea cual fuera el método, los comités de participación social en Zacatecas no tienen medios de incorporación de sus demandas en el sentido aquí descrito. Son “órganos de colaboración” o de “consulta y seguimiento”.

También pueden existir mecanismos de RCP que apliquen la incorporación cuyos participantes ciudadanos no lo hagan bajo el carácter de individuos independientes sino nombre y en representación de organizaciones sociales, es decir en tanto que sujetos sociales. El problema se complica porque la inclusión de esos participantes puede o no derivar de un proceso democrático que los dote de representatividad tanto al interior de su organización como en su selección como integrantes de los órganos públicos⁶⁸.

El problema con las organizaciones clientelares o corporativas no es que sean expresión organizada de intereses sociales sino que llegan a sustituir las funciones de audiencia e integración de demandas sociales que posee el Estado (Duhau, 1999; Cunill, 1995). Los sujetos sociales pueden monopolizar las vías de interacción con el gobierno para beneficio de su base social y/o con fines proselitistas. Aun cuando una organización no tenga en su origen pretensiones clientelares o corporativas en tanto más logre monopolizar las vías de acceso a la interacción con el Estado, mayor peligro existe de que las políticas públicas involucradas contengan sesgos de orientación. El clientelismo, el corporativismo y la captura, aunque son medios efectivos en la inserción de demandas, no son consistentes con el principio de incorporación.

La incorporación debe respetar la representatividad social o en todo caso el agente de RCP en su accionar debe alegar la defensa de intereses públicos (defensa de derechos y en particular el derecho a exigir RCP) y el acceso generalizado a los beneficios de sus decisiones o bien promover intereses más particulares pero que pueden ser promovidos, defendidos y aceptados como dignos de atención pública (Cunill, 1995).

La incorporación debe orientarse a la RCP. Al integrarse a un órgano de participación social un ciudadano o una organización social se vuelve a su vez sujeto obligado a rendir cuentas. Las decisiones y aportaciones realizadas a nombre de otros implican también su exposición al escrutinio público y susceptibilidad de sanción (aunque probablemente por medios fuera del sistema de RCP).

La integración y representatividad de los sujetos sociales en los mecanismos con facultades vinculantes tiene que solucionarse con imaginación social. Algunas de las prácticas de

⁶⁸ En el ámbito interno la organización social puede no requerir elecciones a su interior para elegir dirigentes o estar capturada por sus dirigentes. Por otro lado su integración en un órgano público decisorio puede provenir de una selección e invitación realizada desde el poder público bajo criterios clientelares o corporativos o bien haber surgido de la presión social que un grupo con fuertes recursos (económicos o políticos) haya realizado.

mecanismos de RCP en distintos países pueden ser enriquecedoras. Por lo pronto se puede sugerir que procesos de selección como los aplicados a los ciudadanos en consejos ciudadanizados pueden llevarse a cabo también para agrupaciones sociales.

Otro problema de la participación social en órganos públicos decisorios es el modelo de inclusión. De acuerdo con Nuria Cunill (1995) en Latinoamérica la conformación de órganos de control social se ha realizado bajo tres modelos de inclusión distintos: el primero es un modelo cerrado que integra sólo un cierto tipo de actores colectivos; el segundo, semicerrado que incluye únicamente actores individuales y, el tercero, que es abierto, permite la inclusión tanto de actores individuales como de actores colectivos. Cunill afirma que los dos primeros modelos son problemáticos por la exclusión que tienden a realizar pues cuando la inclusión al mecanismo se hace con criterios territoriales (comités de colonos, comunidades, etc.) se excluyen las formas funcionales de organización social (uniones laborales, en pro de la educación, el ambiente, etc.) o se excluye definitivamente a los ciudadanos individuales, lesionando el derecho a participar de esa forma y privilegiando las formas colectivas de hacerlo. Esta última condición abona a una sobrerrepresentación de los intereses de grupos específicos que pueden o no ser compartidos por la ciudadanía en su conjunto.

Por otro lado no considerar a los sujetos sociales como integrantes de mecanismos decisorios y privilegiar el acceso individualizado a ellos puede lesionar el tejido social preexistente. Este tejido social es un factor muy importante pues constituye parte de la formación de las “condiciones profundas” indispensables para lograrla la exigencia de la RCP.

La solución no es sencilla y la autora venezolana sugiere que

Si se trata de crear órganos específicos para el ejercicio del control social, no basta que su conformación sea democrática, asegurando su independencia del Estado, sino que es preciso dotar a los órganos de suficiente flexibilidad como para que ciudadanos individuales y/o representantes de organizaciones sociales de cualquier tipo, puedan constituirse en sujetos de control social. (Cunill, 2000, p. 298)

Con estas consideraciones queda claro que existen problemas de diseño institucional (condiciones procedimentales) al querer integrar a la ciudadanía en las decisiones estatales y que se debe cuidar la sobre o subrepresentación del ciudadano individual o del sujeto social. Bajo la óptica del principio de incorporación a nivel local quizá el tercer modelo planteado por Cunill pueda ser el menos excluyente, aunque no resuelve el problema de diferenciar y ponderar los intereses u opiniones individuales de los colectivos. Sea cual fuera el modelo parece

indispensable para la aplicación adecuada del principio de incorporación que las resoluciones provenientes de un mecanismo cogestivo o decisorio con participación ciudadana sean tamizadas por algún tipo de aprobación social abierta que apoye su legitimación y que considere las percepciones del ciudadano no participante. La aprobación social de las resoluciones no tiene que ser puntual (decisión por decisión), puede ser periódica o discriminada (selección de cuáles resoluciones debe de ser sujetas al proceso).

No obstante las dificultades prácticas para el reconocimiento de la representatividad de grupos sociales participantes en mecanismos de RCP a nivel local, la participación colectiva es – como ya se afirmó antes – indispensable.

La participación organizada es más importante para los ciudadanos que sufren en mayor grado los sesgos de las políticas públicas derivados de la poca responsividad del aparato de Estado, es decir, las poblaciones urbanas y rurales en condiciones de pobreza. De la capacidad de expresión y acción colectiva de los grupos pobres y marginados y de su aprovechamiento de la coyuntura institucional a nivel local o regional depende la modificación sustancial de los sistemas de RCP.

3.4. Comparativo del modelo hegemónico y modelo propuesto.

Hasta aquí se han descrito los elementos y características del modelo de análisis de la RCP. Este modelo cumple con los criterios del marco teórico base y las tendencias de cambio en la teoría y la práctica. Estos criterios son: el recentramiento del sentido y valores de la RCP hacia el ámbito político y la ampliación teórica y práctica de la RCP en sus aspectos temporal, temático y jurisdiccional. Con la adopción de estos criterios se pueden analizar las DC de transparencia, sancionabilidad e interactividad dentro de un Sistema de RCP determinado. Los principios de operación de audiencia y de incorporación pueden ser guía para el análisis a nivel local.

Una vez descrita la propuesta teórica que sirve de guía a este trabajo se puede hacer una comparación entre la posición Hegemónica sobre la RCP y la alternativa aquí construida. La Tabla 3.2. resume las posiciones y las compara.

Como se observa se han tratado de solventar las acotaciones y orientaciones de la RCP a través de la inclusión de la DC de interactividad, de sus principios de operación a nivel local, de la extensión de su proceso y de la fijación del criterio de responsividad como contenido elemental. Todos estos elementos pretenden que la RCP en entornos como el de México sea un

elemento que contribuya un poco a la organicidad de las acciones del Estado y con ello al desarrollo de comunidades, municipios y estados.

Tabla 3.2. Comparativo analítico entre perspectivas sobre la rendición de cuentas pública.

Concepción Hegemónica sobre la Rendición de Cuentas Pública.		Componentes y características del modelo propuesto
Concordante con las prescripciones del capitalismo.		Sin cambios.
Acotada de forma múltiple	De contenido: Descentrado de su naturaleza política.	Centrada en la relación de poder y la responsividad como contenido político.
	De Inclusión: Horizontal vía representativa, sin consideración de la Participación social amplia.	Inclusiva: participación individual y de sujetos sociales. La formación de éstos es esencial en la RCP.
	Axiológico: Entronización de los valores económicos y legales de la RCP.	Valores políticos como centro.
	Temporal: De aplicación ex post a favor de la autonomía de acción del poder público. Bajo nivel de “corrección” social de la actividad pública.	Extensión temporal con un proceso de control integral que considera a la corrección ex ante y procesal como elemento fundamental de la RCP.
	Jurisdiccional: Centrado en el poder ejecutivo y aislando el sistema de sanción de la discusión y valoración ciudadana.	Como modelo puede aplicarse a cualquier función pública. Se establece que el sistema de sanciones debe ser susceptible de intervención por parte de la sociedad.
Desarticulada de los sistemas de expresión de demandas sociales, planeación gubernamental y sistemas de seguimiento estatal.		Con la DC de interactividad y los principios de audiencia e incorporación se pretende que la ciudadanía construya junto al aparato de Estado el desempeño demandado.
No responsiva: apuntala la existencia de una democracia delegativa.		Responsividad como contenido básico. Debe acotarse la discrecionalidad estatal en todos los ámbitos mediante la interacción continua con pretensiones de guía y corrección del accionar público.
Meta de la RCP: Preservación de las capacidades de adaptación a los requerimientos del proceso de acumulación capitalista, conservación oligárquica del poder y de la impunidad.		Meta de la RCP: Responsividad que contribuya a la organicidad de la acción estatal.

Fuente: Elaboración propia.

3.5. Planteamiento metodológico.

A partir de los objetivos de investigación planteados en la introducción a esta tesis y una vez revisados los antecedentes teóricos y prácticos de la RCP, se construyó el marco teórico base y el modelo analítico que guían la realización de este trabajo. Resta la exposición de los elementos metodológicos de la investigación. Este apartado tiene el objeto de clarificarlos.

En primera instancia el paradigma teórico-metodológico que guía la consecución de este trabajo es el denominado crítico. Según Ballina (2004) el paradigma crítico tiene entre otras características:

- 1) Concebir a la realidad como holística, dinámica, divergente y construida.
- 2) La explicación de causalidad se basa en la interacción dialéctica de factores.
- 3) La finalidad de la investigación es el identificar el potencial de cambio social.
- 4) La práctica y la teoría son indisolubles, la práctica es teoría en acción.
- 5) El criterio de validez de las conclusiones se rige principalmente por la coherencia de sus argumentaciones.
- 6) Las hipótesis de trabajo se plantean en contexto y tiempo dado y las explicaciones son predominantemente ideográficas, cualitativas y centradas en las diferencias.
- 7) Se utilizan los estudios de casos para el análisis de la realidad.

Se pretende que el marco teórico base, el modelo de análisis de la RCP, el establecimiento de las hipótesis y la estructura metodológica sean consistentes con esas características.

Los objetivos del presente trabajo implicaron la revisión de un caso particular de participación social en la formación, ejecución de una política como es el Programa 3x1 para migrantes en el Estado de Zacatecas, para cumplirlos se requirió de una estrategia metodológica deductiva.

Es deductiva debido a que se establecieron categorías, relaciones y procesos abstractos que se asumen de la observación generalizada y a partir de ellos se compararon y analizaron las características del caso particular, con ello se pretendió obtener conclusiones tanto para el caso particular como para el modelo general. En este sentido las hipótesis requirieron de la adaptación de las premisas teóricas y del modelo general al caso concreto a analizar.

El método de investigación utilizado fue el *estudio de caso único* el cual es apropiado para analizar situaciones en las que se desea estudiar intensivamente las características básicas de una unidad de observación. En esta metodología se deben tomar en cuenta las características,

procesos específicos y el comportamiento total de la unidad de observación y/o de sus componentes. A pesar de sus ventajas en la aportación de datos detallados y contextualizados de la realidad, tiene desventajas para la generalización de sus conclusiones. Ante ello deberán hacerse las reservas correspondientes.

El estudio de caso único, permite producir, ejemplificar o probar representaciones que describen y explican una realidad relevante, y de características típicas. Un caso típico es aquel que reúne las características de cualquier otro caso dentro de un grupo de análisis y por lo tanto se puede estudiar con los mismos marcos y metodologías que los otros (Coller, 2000 citado en Böcker, 2005).

De acuerdo con Coller

un caso es un objeto de estudio con unas fronteras más o menos claras que se analiza en su contexto y que se considera relevante bien sea para comprobar, ilustrar o construir una teoría o una parte de ella, bien sea por su valor intrínseco. Para su análisis se pueden utilizar materiales diferentes, desde entrevistas semiestructuradas hasta análisis de contenido de documentos varios, pasando por encuestas u observación participante. El caso a estudiar puede ser una persona, una familia, una tribu, región geográfica, religión, política gubernamental, el ex bloque soviético, o una organización. Cualquier objeto de naturaleza social puede *construirse* como un caso. (Coller, 2000 p.29 citado en Böcker, 2005, p. 228)

El caso a seleccionar debe cumplir con representatividad analítica lo que significa que el caso es apropiado para el tipo de discusión teórica que se quiere dilucidar con su análisis. Las conclusiones a las que se llegue no se pueden extrapolar a un universo, sino al conjunto de teorías a las que el caso se dirige. (Coller, 2000 p. 56 citado en Böcker, 2005, pp. 228-229)

Hechas estas consideraciones a continuación se especifican las condiciones metodológicas relevantes de este estudio:

- 1) Se llevaron a cabo las siguientes actividades generales: a) Establecimiento de los objetivos generales de la investigación, b) Revisión de la literatura, c) Determinación del marco teórico base, d) Definición del modelo de análisis propuesto y su marco conceptual, e) Establecimiento de hipótesis, f) Obtención y análisis de la información, y g) Presentación de resultados.
- 2) Como ya se explicó en la Introducción a este trabajo, el caso elegido es el sistema de RCP del Programa 3x1 para migrantes perteneciente a la Secretaría de Desarrollo Social.

- 3) El recorte geográfico es la aplicación de dicho programa en el Estado de Zacatecas, México; por razones de comprensión de los fenómenos involucrados se realizan contextualizaciones a nivel nacional.
- 4) El recorte temporal corre desde 1999 hasta 2007 que incluye los periodos de institucionalización del programa en sus fases estatal y federal.
- 5) La unidad de observación la constituye el Sistema de RCP del Programa 3x1 para migrantes en su operación en el Estado de Zacatecas y en relación a él se analizan los componentes del modelo analítico propuesto: contextos históricos-estructurales, elementos del sistema de RCP, dimensiones constitutivas, coyunturas institucionales y Agente de RCP. Dada la naturaleza del programa 3x1 la estructura del sistema de RCP incluye elementos nacionales, estatales y municipales.

3.5.1. Hipótesis de trabajo.

Las hipótesis de trabajo se establecen con el propósito de verificar en el caso elegido la existencia y modalidades de los componentes del modelo de análisis de RCP propuesto.

Las hipótesis de trabajo pueden establecerse como sigue:

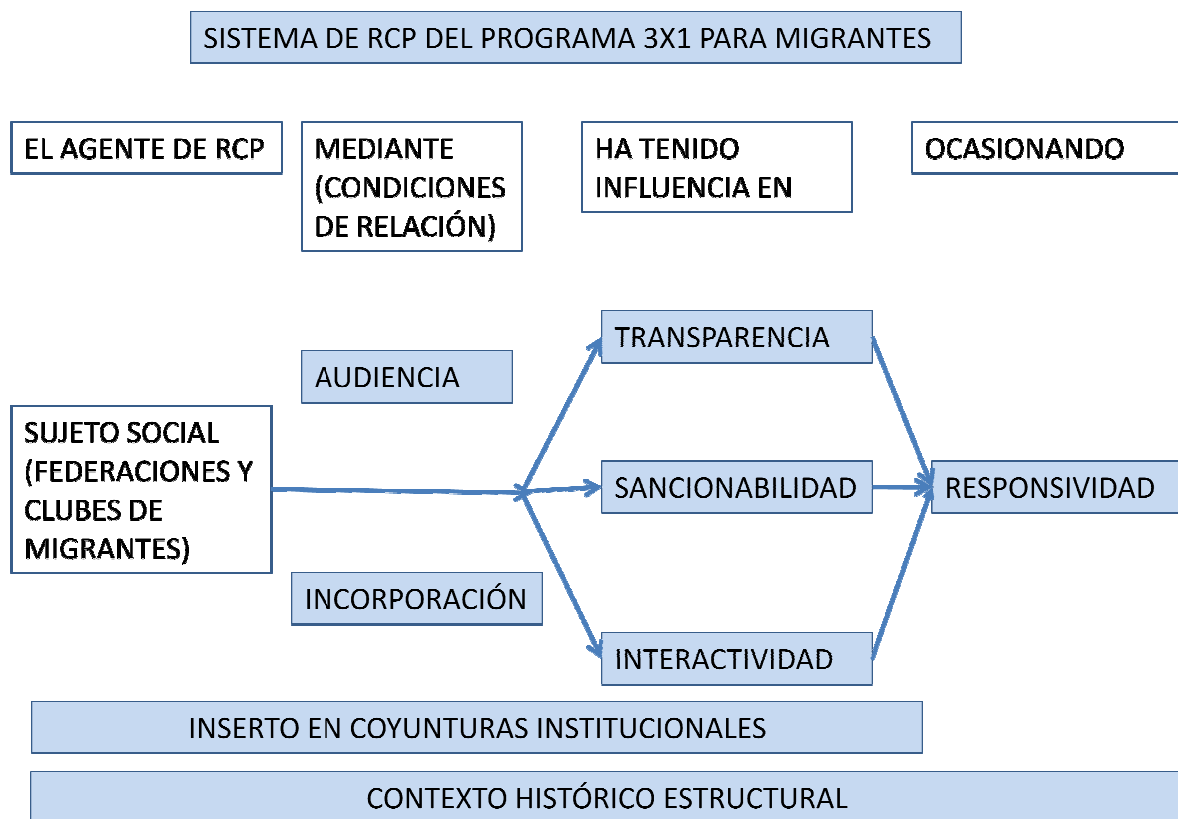
Hipótesis general: El sistema de RCP del Programa 3x1 para migrantes ha experimentado cambios que incrementan el control social en el diseño, operación, evaluación y sanción del programa haciéndolo responsivo a las demandas ciudadanas locales, tales cambios han sido ocasionados principalmente por la acción de un agente de RCP personalizado por las Federaciones y clubes de migrantes del Estado de Zacatecas.

Las siguientes hipótesis particulares contribuyen a la verificación de la hipótesis general:

- i. Primera hipótesis particular: el Agente de RCP ha actuado y obtenido transformaciones en el sistema de RCP del Programa 3x1 para migrantes bajo coyunturas institucionales propicias y en una relación dialéctica con los órganos del Estado.
- ii. Segunda hipótesis particular: En el sistema de RCP del Programa 3x1 para migrantes se han incrementado las formas de realización y las posibilidades de ejercicio de las dimensiones de transparencia, sancionabilidad e interactividad.
- iii. Tercera hipótesis particular: En el proceso de cambio del sistema de RCP del Programa 3x1 se han aplicado los principios de operación de audiencia e incorporación.
- iv. Cuarta hipótesis particular: En virtud de los cambios en el sistema de RCP del Programa 3x1 éste se ha vuelto más responsivo a las demandas de la ciudadanía local.

La figura 3.2. representa de manera simplificada las hipótesis planteadas para el presente trabajo. La figura sólo ilustra la relación de las variables tal y como se establecen en las hipótesis, sin embargo se debe recordar que en el marco teórico y en el modelo analítico se ha planteado la interacción dialéctica entre algunas variables y no una relación lineal como se expresa en el diagrama.

Figura 3.2. Representación lineal de las Hipótesis de trabajo.



Fuente: Elaboración propia.

3.5.2. Técnicas e instrumentos utilizados.

Para poder contrastar las hipótesis planteadas se siguió una de las premisas de diseño de investigación que establecen King, Keohane y Verba (2000) al afirmar que para evaluar mejor una teoría hay que recoger datos acerca de la mayor cantidad posible de consecuencias observables. Por ello las técnicas utilizadas para la obtención de información son diversas e incluyen elementos cuantitativos como cualitativos: la estrategia requirió la integración de ambos tipos de datos.

La operacionalización de las DC se realizó siguiendo los conceptos y preguntas establecidas en el apartado 3.1.3.4. de la presente tesis. En la presentación de resultados se especifican otras variables que pudieron operacionalizarse y los indicadores específicos que expresan sus cambios.

En cuanto a fuentes de información utilizadas están primero las documentales que incluyeron reportes e informes, manuales, artículos, actas, minutas, presentaciones oficiales, etc. estos elementos ayudaron a conformar el marco contextual y los procedimientos de operación del sistema de RCP.

En segundo lugar se utilizaron datos de tipo secundario, es decir, se procesó información proveniente de bases de datos y de registros administrativos de las instituciones involucradas en el sistema de RCP y encuestas realizadas por otros Organismos públicos y Universidades. Se seleccionaron las bases y registros de acuerdo con la información contenida bajo el criterio de que fuera similar a la requerida en este trabajo. Las bases de datos las proporcionaron las fuentes primarias bajo solicitud personal o formal del autor.

Las bases de datos utilizadas fueron:

- Bases de datos de obras del Programa 3x1 de 1999 a 2007 proporcionadas por la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional del Estado. Fueron comparadas con las proporcionadas por la Secretaría de Desarrollo Social federal a partir de 2004.
- Base de datos nacional de la “Encuesta de evaluación de la contraloría social del programa 3x1 para migrantes” del año 2006 realizada por la Secretaría de la Función Pública federal.
- Base de datos de la encuesta realizada en 2005 por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y la Universidad Autónoma de Zacatecas para evaluar el Programa 3x1 a nivel nacional.
- Base de datos de resultados globales de las encuestas aplicadas para la evaluación específica de Monitoreo de obra pública para programas de la SEDESOL. Evaluación realizada en 2009 por la Universidad Autónoma Metropolitana.

Se realizaron únicamente análisis descriptivos de los datos tanto univariados como con cruces entre variables.

En tercer lugar se realizaron 13 entrevistas (no estructuradas y semiestructuradas) a actores considerados clave para la comprensión del proceso de desarrollo del Programa 3x1 y en especial para el desarrollo del Sistema de RCP. La lista de entrevistados se encuentra al final de la bibliografía e incluye: 2 líderes migrantes a nivel estatal, 4 líderes migrantes de otros Estados de la República, 2 presidentes municipales, 3 funcionarios públicos estatales y 2 municipales). El guión de la entrevista semiestructurada a los líderes migrantes se presenta en el Anexo 4. Asimismo se dialogó directamente con académicos expertos en el programa.

Por último se realizó un esfuerzo de síntesis para presentar la información concluyente de la manera más adecuada.

Los resultados se presentan de la siguiente manera:

a) El capítulo cuarto se dedica a contextualizar el caso de estudio con el ánimo de comprender las raíces estructurales que conforman el programa y su Sistema de RCP. La contextualización parte de un corte macro social que incluye los cambios en las estructuras económicas y políticas sufridas desde 1983 para luego pasar a la contextualización de la RCP en México. En ese mismo capítulo se analizan las condiciones económico-sociales del Estado de zacatecas que explican la existencia y desarrollo del programa 3x1 para migrantes.

b) En el capítulo quinto se identifican los elementos del sistema de RCP del programa 3x1 y el proceso de desarrollo histórico del programa 3x1, analizando las condiciones económicas y políticas en que se dan los cambios en la operación del programa.

c) El capítulo sexto evalúa los cambios ocurridos en el sistema de RCP y sus repercusiones en las DC y principios de operación.

d) Por último se presenta la evaluación de los impactos en otros aspectos del sistema RCP derivados del accionar de clubes y federaciones de migrantes. Destacan los efectos en el control social y el análisis de responsividad del programa. Esta evaluación permite la contrastación de las hipótesis de trabajo las cuales se presentan al final de ese capítulo.

Finalmente se establecen las conclusiones generales del trabajo.

CAPÍTULO IV. MARCO CONTEXTUAL Y PRESENTACIÓN DEL CASO DE ANÁLISIS.

Introducción.

El cuarto capítulo tiene como objeto situar el caso de análisis elegido en los procesos histórico-estructurales que delinear su existencia. La posición teórica y metodológica adoptada y el modelo de análisis propuesto exigen la revisión de los cambios en las estructuras económicas, políticas y sociales que limitan o potencian el desempeño del sistema de RCP observado.

En el Capítulo 2 ya se habían descrito y analizado seis contextos generales que influyen en la formación de los actuales proyectos políticos sobre la RCP en México. Esas seis transformaciones deben de considerarse también aplicables en el caso a analizar. En este capítulo se resaltan procesos que también se dan a nivel macro pero que tienen influencia *específica* en el sistema de RCP objetivo.

Para el estudio del Sistema de RCP del Programa 3x1 para migrantes es necesario el análisis de cuatro distintos fenómenos que han permitido su existencia y a la vez le han dotado de sus rasgos específicos. Estas cuatro macro influencias son i) la implementación de dos estrategias neoliberales en la política social mexicana, ii) la aparición de organizaciones sociales interesadas en el control de los asuntos públicos, iii) los cambios en la estructura de RCP federal y estatal, y iv) la migración histórica mexicana, sus condiciones locales y el surgimiento de las organizaciones migrantes como sujetos sociales.

Luego de revisar estos cuatro contextos histórico- culturales se presenta el caso mediante una exposición breve del Programa 3x1 para migrantes (P3x1 en adelante) en su operación actual.

4.1. Las estrategias de reestructuración neoliberal en la política social mexicana.

Entre las muchas estrategias aplicadas durante los ajustes estructurales de los años ochenta y noventa en México destacan dos cuyos efectos fueron muy fuertes en la forma de distribuir el gasto público y en las acciones de política social. Ambas son de carácter económico y político pues involucran modificación a recursos públicos y a facultades administrativas de las autoridades. Una es la focalización de la política social y la otra es la descentralización en su modalidad fiscal. Estos dos factores determinan a su vez las condiciones de operación del P3x1.

Como ya se adelantó en el Capítulo I, la segunda fase con “rostro humano” del neoliberalismo no nació enteramente de las filas del pensamiento neoliberal sino como respuesta a las ingentes consecuencias empobrecedoras de la aplicación irrestricta de las políticas de privatización, reducción del gasto público y apertura comercial especialmente en Latinoamérica.

En México durante el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) se intentó paliar las crisis productivas y financieras al tiempo que se implementaban las recomendaciones de las instituciones financieras internacionales. El electorado – empobrecido y con el pacto corporativo inoperante pues era incapaz de seguir reportando beneficios - encontró en Cuauhtémoc Cárdenas una esperanza de cambio. El sistema político mexicano se tambaleó en las elecciones de 1998 y sólo a través de la caída del sistema de contabilización de los votos – en manos del poder ejecutivo mismo – se pudo dejar el Fraude electoral al nivel de presunción.

En un análisis en términos del desarrollo de la hegemonía, se puede decir que se pasó de una reestructuración económica (proveniente de una crisis) a una fractura del consenso y luego el Estado inició la búsqueda de soluciones políticas para volver viables las acciones económicas. Carlos Salinas de Gortari –ávido de consenso y legitimidad - encontró en el “Liberalismo Social” una combinación ideológica adecuada para implementar la receta mejorada del sistema reinante. Tanto la focalización de la política social como la descentralización eran parte de la base de la propuesta salinista.

La focalización de la política social es un proceso simultáneo al de la descentralización. A partir de 1983 el gobierno mexicano abandonó la pretensión de extender la protección del Estado a todas las clases y grupos sociales amparados por el pacto corporativo. A cambio de ello se implantó la estrategia de centrar la política social sólo en algunos grupos. Eso significaba que los recursos públicos tendrían destinatarios específicos con el ánimo de paliar las condiciones de marginación de la sociedad mexicana que ya eran un impedimento para la vitalidad del régimen. Así se inició en México la promoción de programas selectivos contra la pobreza, en vez de políticas sociales integrales, comprensivas y universales.

En virtud de la reestructuración del Estado y la escasez de recursos públicos, la manera de obtener un mínimo de bienestar social que garantizara el consenso y la gobernabilidad fue mediante programas estrictamente focalizados en los sectores pobres como complemento a la satisfacción de las necesidades sociales realizada por mecanismos de mercado y familiares. En todo caso para los postulados neoliberales “el bienestar social pertenece en primer lugar al

ámbito privado - el mercado, la familia y la comunidad - y sólo cuando allí no se resuelve debe el Estado intervenir y garantizar un mínimo social mediante recursos públicos” (Laurell, 1994, p. 165).

En este marco se crea e implementa el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) en 1989. Es el programa eje de la política social salinista y el primer programa focalizado exclusivamente en sectores marginados y que impulsa la organización de las comunidades para la superación de sus problemas. Este programa también fue el principal esfuerzo presupuestario del gobierno federal dirigido a proyectos de infraestructura social para las poblaciones pobres. El PRONASOL enfatizó la participación comunitaria y en buena parte inauguró los esfuerzos desde el Estado para que los ciudadanos apoyaran la búsqueda de la eficiencia del Estado mediante la Rendición social de cuentas. Para este fin

SEDESOL estableció contacto directo con las comunidades pobres por medio de los Comités de Solidaridad, para convenir las prioridades, antes de transferir los recursos acordados hacia los gobiernos estatales o municipales mediante convenios. De aquí que uno de los elementos distintivos de PRONASOL fuera la relación directa entre el ejecutivo federal y las comunidades, con los gobiernos subnacionales en un papel secundario. PRONASOL financió principalmente bienes públicos en forma de proyectos de infraestructura física, incluyendo caminos rurales, agua y drenaje, desarrollo urbano, instalaciones educativas y de salud, y proyectos similares. No obstante, parte de los recursos se dedicó también a programas orientados a desarrollar el capital humano de los pobres, o subsidiar proyectos productivos privados. (World Bank, 2006a, p. 154)

La directa interacción entre el gobierno federal y las comunidades beneficiarias fue consistentemente utilizada en forma clientelar orientando los recursos y apoyos a favor del Partido Revolucionario Institucional de forma tan evidente que aun hoy el BM lo reconoce (World Bank, 2003, p. 84). En materia de RCP los comités de solidaridad tuvieron contados efectos positivos (Fox y Aranda, 1996; Fox, 2002a) y sirvieron como antecedente de la actual política de Estado en materia de participación social de la acción pública.

En cuanto a planificación del gasto público al PRONASOL se le asignó una partida presupuestal completa - el Ramo 26 - que serviría de base para el siguiente gran cambio en materia de política social: la descentralización la fiscal en su modalidad de gasto público.

La descentralización neoliberal se aplicó en tres formas en México: administrativa, política y fiscal⁶⁹. Como ya se estableció en el Capítulo 2 las tres tuvieron repercusiones en la RCP ya que el Estado mexicano al transferir capacidades y recursos a los niveles inferiores de gobierno la afectó en dos sentidos: en algunos aspectos permitió que responsabilidades sobre la acción pública fueran identificadas y en otros casos disminuyó esas responsabilidades. En relación con el P3x1 la descentralización fiscal es la más importante⁷⁰.

A finales de 1994 la violencia política encuadrada en la fragilidad económica del país desató una crisis de grandes dimensiones. La administración de Ernesto Zedillo (1994-2000) recurrió al apoyo externo para solventar nuevamente los problemas sociales. Sin embargo Zedillo no tenía en mente reconstituir los antiguos pactos corporativos y se habían consolidado los tres grandes partidos políticos del país. En 1997, después de dos años de penurias económicas, el electorado nuevamente se manifestó en las urnas y constituyó el primer Congreso sin mayorías absolutas.

Ya en 1996 el presidente Zedillo había ampliado discrecionalmente la distribución del gasto público entre los tres órdenes de gobierno dándole facultades reales a los municipios para responder a las necesidades más urgentes de sus poblaciones locales. Pero con un congreso plural la elaboración del presupuesto federal de 1998 fue totalmente distinta. El congreso mexicano creó la modalidad de las Aportaciones Federales que eran recursos recaudados federalmente y transferidos a estados y municipios. Estos los podían ejercer bajo los lineamientos federales que etiquetaban su destino.⁷¹ A diferencia de los convenios o “acuerdos de desarrollo social” – que dependían de negociaciones políticas entre entidades federativas, municipios y gobierno federal – las aportaciones eran recursos asignados mediante fórmulas transparentes y, hasta cierto punto, estables. Las aportaciones se canalizaron mediante el Ramo presupuestal 33 que se constituyó de 8 fondos con objetivos y destinos distintos. El fondo de más relevancia para el P3x1 - ya que

⁶⁹ La administrativa transfiere principalmente funciones y facultades; la Fiscal, implica una distribución más amplia de las facultades de recaudación fiscal y de gasto público; y, finalmente, la política que lleva a las autoridades locales a asumir responsabilidades públicas concretas ante sus ciudadanos (Amador Hernández, 2008).

⁷⁰ En lo referente a descentralización administrativa dos cambios fueron de gran importancia para el estado de Zacatecas. Uno fue el relacionado con la Educación básica ya que el Gobierno Federal a partir de 1992 comenzó a transferir las responsabilidades y recursos en materia de educación elemental a los Estados y el segundo fue la descentralización de los servicios de salud ya entrado el siguiente sexenio (1996). En ambos casos la participación del Estado de Zacatecas en la adopción de las nuevas facultades y recursos fue entusiasta hasta que la realidad demostró que los recursos transferidos por la federación para tales funciones eran insuficientes.

⁷¹ Las aportaciones federales fueron un gran avance en la autonomía estatal y municipal ya que antes de 1997 estas instancias dependían de ínfimos recursos propios, escasas participaciones de la recaudación federal y discrecionales convenios de concertación con los que el poder ejecutivo federal controlaba el actuar de los gobiernos subnacionales.

buena parte de las aportaciones de los municipios a este programa se dan a través de él – es el Fondo III o “Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal” (FAISM) etiquetado estrictamente para a la construcción de sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado, electrificación, urbanización y otros rubros de infraestructura básica. Con menor importancia pero también utilizado en el programa 3x1 está el Fondo IV o “Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal” (FORTADEMUN) en el que los municipios se apoyan en sus obligaciones financieras y de servicios y ocasionalmente en proyectos que no pueden ser encasillados en el FAISM.

De acuerdo con Rocha Menocal el Ramo 33

introdujo mecanismos formales que, en principio, hizo que la distribución de recursos entre los distintos niveles de gobierno sea más transparente, fiable y sistemática. Los Estados y municipios ya no recibirán fondos en base a las decisiones del gobierno federal, sino según los indicadores humanos y socioeconómicos de marginalización y necesidad. Además, a través del Ramo 33, por primera vez se canalizaron los recursos directamente a los gobiernos municipales, proporcionando los fundamentos de la independencia fiscal sobre la que los municipios pueden empezar a participar en el Programa 3X1 y contribuir con un 25% de sus recursos totales a los proyectos de desarrollo local. (2007, p. 10)

Con la instauración del FAISM también se impactó la RCP horizontal a nivel local. Los municipios al ejercer estos recursos se sujetan a un sistema de supervisión y fiscalización en el que participan instancias del poder ejecutivo y legislativo a nivel federal y estatal:

(i) la Secretaría de la Función Pública supervisa que la Secretaria de Hacienda y Crédito Público presupueste cada fondo del Ramo 33 de acuerdo con las fórmulas contenidas en la Ley de Coordinación Fiscal, y que los recursos correspondientes se entreguen en las fechas determinadas a los Estados o municipios; (ii) las autoridades estatales o municipales, dependiendo de la naturaleza de cada fondo, supervisan que los recursos se gasten de manera adecuada; (iii) las autoridades auditoras de cada legislatura estatal supervisan entonces que las secretarías ejecutoras y las entidades de los Estados y municipios hayan aplicado los fondos a los propósitos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal; por último (iv) la autoridad auditora del Congreso federal supervisa a su vez que la Secretaría de la Función Pública y la SHCP hayan cumplido con los requerimientos de la Ley de Coordinación Fiscal. (World Bank, 2006a, p. 143)

Con la descentralización fiscal también la RCP social se impulsa ya que en modificaciones posteriores se determinó la obligación en los municipios de constituir los Consejos de Desarrollo Municipal (CODEMUN), los cuales se integrarían por autoridades y

representantes ciudadanos con la función expresa de proponer, validar y supervisar las propuestas para la aplicación de los recursos del FAISM (ASE, 2007).

Aunque se han venido realizando muchas otras estrategias de descentralización de funciones y gasto público ninguna ha tenido tanto impacto en la RCP como la anterior. Además con esta política se impactó también la estrategia de focalización de la política social mexicana debido a que los fondos arriba mencionados privilegiaban a los municipios con poblaciones en marginación. Es decir se efectuaba una focalización de recursos con una base territorial pero a partir de características socioeconómicas.

La Figura 4.1. ayuda a la comprensión de las estrategias de asignación de los recursos públicos federales en diferentes etapas del periodo postrevolucionario mexicano. Con el neoliberalismo se focalizaron las transferencias hacia modalidades de asignación territoriales o basadas en las condiciones económicas de individuos y hogares, abandonándose la protección universalista y de grupo social (criterio corporativo) vigente durante 40 años. Así mismo la focalización se acompañó de una disminución de la discrecionalidad del poder ejecutivo federal para hacer asignaciones del gasto. Ahora debería hacerlo bajo criterios técnicos basados en las características socio-demográficas de los destinatarios. Como resultado las políticas públicas federales de transferencia son particularistas y asignadas individualmente a partir de características socio-demográficas (Díaz, 2007).

Con la focalización de la política social y la descentralización del gasto, el Estado mexicano disminuyó su papel como agente integrador de la sociedad mexicana y al ceder espacios de acción a la sociedad y a las empresas apostó a la búsqueda de la gobernanza como *método* de gobierno.

La gobernanza es un término que ha sido utilizado por las instituciones financieras internacionales – en especial el Banco Mundial – para describir por lo menos tres cosas distintas: a) el proceso y las reglas mediante los cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados; b) la capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de manera eficiente y formular, implementar y reforzar políticas y regulaciones; y c) el respeto de los ciudadanos y del Estado a las instituciones que gobiernan las interacciones socio-económicas entre ellos (Oriol, 2003). Oriol Prats critica este uso extensivo del término anotando

De la definición adoptada desde los organismos multilaterales interesa destacar la combinación que se realiza entre reglas del juego (por ejemplo, los procedimientos de elección y toma de decisiones) y los resultados de la mismas en términos de eficacia y

eficiencia (por ejemplo, de la implementación de regulaciones) y de legitimidad (valoración de los ciudadanos de sus instituciones). El problema de esta combinación es que falla en distinguir analíticamente entre gobernanza (o entramado institucional) y gobernabilidad (capacidad de gobierno conferida por dicho entramado institucional), lo que provoca confusión y conduce al citado desbordamiento conceptual imperante en torno a la gobernabilidad. (...) esta noción impide ahondar en los nexos causales en tanto no distingue entre variables dependientes (la gobernabilidad) e independientes (la gobernanza), lo que imposibilita el establecimiento de cualquier metodología clara sobre su estudio. (2003, p. 241)

Al final desde la aplicación neoliberal la gobernanza se traduce – sin confusiones en la práctica - en un método de obtención de gobernabilidad. Este método requiere la confluencia y manejo de distintos intereses y herramientas, o como dice Valdés Ugalde: “alude a una combinación simultánea, en el acto de gobernar, de preceptos o reglas para ordenar factores económicos o políticos” (2008, p. 101). Esos preceptos o reglas se han traducido en incorporar a distintos agentes (principalmente económicos) en los procesos de obtención de información para la toma de decisiones pública⁷². La gobernanza no requiere de procesos democráticos para decidir quiénes se incluyen en la mesa de las discusiones sobre los asuntos de interés público sino quienes tienen interés y medios de hacerlo.

El ejercicio de la Gobernanza local implica cierto grado de “inclusión social” y sobre todo participación de actores sociales “diversos” a nivel local. Todos estos argumentos abren las puertas a la integración de las empresas como factores de decisión así como a la participación de organizaciones de la sociedad civil.

La gobernanza abona a la *Estabilidad* cimiento de la operación libre de los mercados, desactiva en lo aparente los conflictos sociales y orienta los recursos públicos y privados hacia objetivos socialmente deseados.

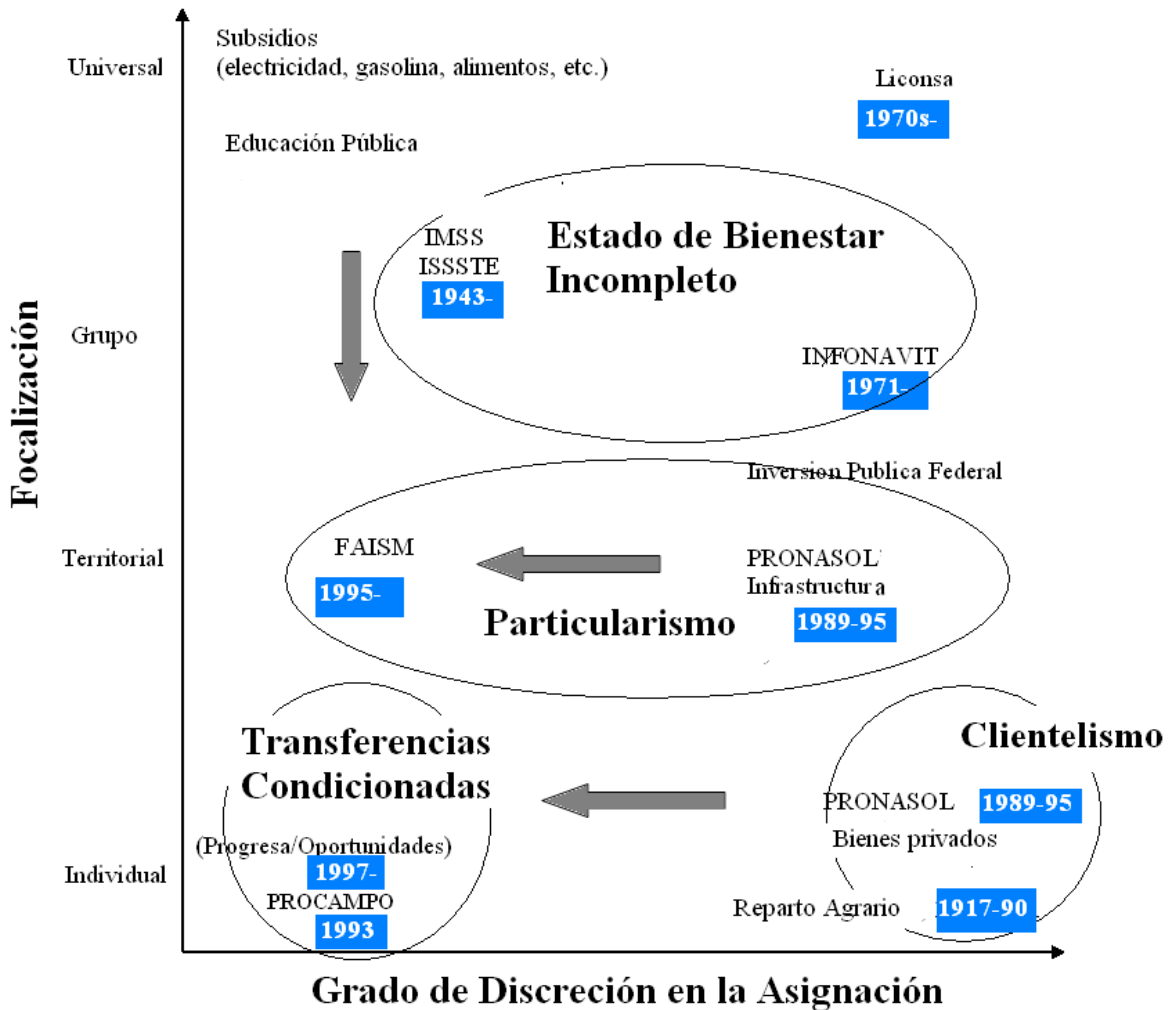
Como lo argumenta Vergara en una posición a favor de estos resultados:

Pensar en términos de gobernanza nos ayuda a pensar en nuevas prácticas administrativas para dirigir a una sociedad y alcanzar metas colectivas, suplantando parcialmente las estructuras jerárquicas de gobierno por esquemas de gestión más dinámicos y de participación social continua. Dentro de un contexto en el que los ciudadanos tienen la capacidad de vigilar el desempeño de los funcionarios e incidir así en los procesos y rutinas de las organizaciones públicas. (Vergara, 2005, p. 38)

⁷² El término gobernanza y su uso político se encuadra con perfección en la propuestas neoinstitucionalistas ya descritas. Una extensa explicación de la gobernanza desde el neoinstitucionalismo la proporciona Valdés Ugalde (2008).

Sin embargo en la práctica la gobernanza se traduce en el tratamiento diferenciado del Estado a sectores económicos y sociales a los que se les beneficia o abandona a partir de criterios de inclusión pragmáticos y a favor de la operación del sistema de competencia económica.

Figura 4.1. Estrategias de asignación de transferencias de recursos públicos en México.



Fuente: Díaz (2007).

Con el gobierno de la alternancia la política social continuó por rumbos parecidos a los de sexenios anteriores. Aunque continuó aplicando los esquemas de gasto descentralizados, en realidad jamás profundizó en ellos. La política social se focalizó más privilegiando el nivel individual de asignación de transferencias y subsidios.

A diferencia de sus antecesores, en el gobierno de Vicente Fox se transformó buena parte de la estructura de RCP del Estado mexicano. Una sección más adelante se dedica a describir algunas de esas modificaciones

El P3x1 en su etapa de aplicación federal se encuadra en las políticas sociales focalizadas en virtud de que sus apoyos van dirigidos a territorios con organizaciones de migrantes activas. Pertenece al área de microrregiones de SEDESOL que está dedicada a impulsar proyectos de servicios básicos para las poblaciones con grado de marginación alto.

4.2. El surgimiento de organizaciones sociales interesadas en el control de los asuntos públicos.

Como ya se había hecho notar en el apartado 2.2.2. las transformaciones relacionadas con el descentramiento del papel del Estado mexicano, la implementación del modelo neoliberal en la economía y la lenta apertura democrática nacional menguó la importancia de las formas de acción colectiva sustentadas en reivindicaciones clasistas-gremiales de operación corporativo-clientelar. En contraparte surgieron organismos más limitados temática y geográficamente que buscaron una interrelación más autónoma – sin necesidad de intermediación política corporativa – con los gobiernos, con el ánimo de expresar sus demandas y lograr acciones estatales que respondieran a ellas (Olvera, 1999).

Estos nuevos elementos contribuyeron a la existencia de dos formas alternativas de asociación (Olvera, 2003b), una más cercana a los movimientos sociales (con organizaciones abiertas, a menudo contestatarias, plurales, con organización informal, etc.) y otras ligadas al asociacionismo privado (organizaciones no gubernamentales, menos plurales, con organización formal y legal, de intereses concretos y temáticos que no cuestionan la legitimidad del orden social. Las áreas de incursión y lucha de estas formas de acción colectiva son muy variadas y van desde la resistencia contra el capitalismo hasta la defensa de los derechos animales.

Ambos tipos de asociación o sujetos sociales en muchos casos han usado sus recursos organizacionales, económicos y simbólicos para realizar acciones de control estatal. Sumándose a lo que se denomina RCP social (Peruzzotti y Smulovitz, 2002). Sin embargo, de acuerdo con Olvera

dato que estas prácticas carecen del poder de sanción legalmente, su mayor impacto, aparte de crear conciencia pública, consiste en la posibilidad de activar mecanismos institucionales que sí conduzcan a la sanción, es decir, que estén en el ámbito de la rendición de cuentas horizontal.(Olvera, 2009 p.28)

En este apartado el análisis se centra en aquellas acciones colectivas que provienen del tejido social y realizan, de forma autónoma, actividades de influencia y control sobre las acciones estatales fuera de las instancias y procesos de participación ciudadana impulsadas por el Estado.

Las experiencias en este ámbito son muy recientes, pues corresponden a sujetos sociales cuyas acciones están muy focalizadas en temas particulares y que han ido adoptando la reciente integración de la RCP al discurso sobre la calidad de la democracia.

Las experiencias de acción colectiva en torno a la RCP se pueden separar en cuatro grandes temas que la constituyen o complementan: democracia electoral, transparencia, evaluación estatal y control de otros poderes del Estado. La Tabla 4.1. enlista algunas de las organizaciones más relevantes a nivel nacional que trabajan en cada una de estas temáticas. Algunos de estos organismos sociales son filiales de Organizaciones internacionales por lo que recuperan y aplican recursos y experiencias exitosas de otros países. La lista pretende ser sólo ilustrativa de la acción colectiva en materia de RCP.

La lucha que mayor repercusión ha tenido en la RCP la encarnan los movimientos relacionados con la búsqueda de la democracia electoral y su consolidación. Estos esfuerzos fueron tradicionalmente patrimonio de los partidos políticos, pero en los años noventa aparecieron numerosas organizaciones dedicadas a la observación de la legalidad de las elecciones y a la modificación de las reglas del juego electoral.

Alianza Cívica A.C. fue una agrupación de relevancia nacional en esta materia pues desde 1994 aglutinó en forma de movimiento social a muchas organizaciones civiles y académicas interesadas en lograr elecciones limpias y justas como un primer paso al cambio democrático. Olvera (1999) considera que esta organización contribuyó también a la ciudadanización del sistema electoral mexicano al constituirse como fuente de opinión pública en apoyo a las propuestas de la izquierda mexicana.

Una vez obtenida y consolidada la alternancia política a nivel federal y estatal la presencia de estas organizaciones en la vida pública disminuyó desapareciendo lentamente algunas en tanto que otras extendieron sus intereses a nuevos ámbitos de la problemática mexicana. Es del caso de Alianza Cívica ya que en la actualidad ha girado su atención hacia los asuntos de transparencia, rendición de cuentas y seguridad pública.

La transparencia y el acceso a la información pública es otro de los motivos de acción colectiva en México. En el opaco periodo postrevolucionario el derecho a la información era letra muerta. La promoción de la transparencia como parte de la segunda fase del neoliberalismo desde las instituciones de ayuda financiera internacional, la llegada del Partido Acción Nacional al gobierno federal y la inexistencia de mayoría absolutas en el congreso federal (que impidió la posibilidad de que las fuerzas políticas impusieran sus proyectos) abrieron una *coyuntura institucional* para la hacer efectivo el derecho a la información pública.

La coyuntura institucional fue aprovechada por otra acción colectiva tipo movimiento que demostró tener los recursos políticos y estratégicos para posicionar su propia iniciativa de Ley para regular la transparencia y el acceso a la información en México. El grupo “Oaxaca” – que unía asociaciones civiles, fundaciones nacionales e internacionales, prensa escrita, instituciones académicas, etc. – logró, luego de dramáticos escarceos con los partidos políticos, la convergencia de éstos para autorizar en 2002 la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (Escobedo, 2003; Castellanos, 2005). Esta Ley dio paso un año después a la instalación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y al sistema de solicitudes de información que da acceso a datos públicos de más de 250 dependencias y entidades federales.

Con la aprobación de la ley y la ciudadanización de la dirección del IFAI encargado de cumplirla se colocaron cimientos muy importantes para el desarrollo de la RCP en México. Sus réplicas posteriores en las entidades federativas configuraron un panorama alentador para la RCP a nivel local.

Al igual que con la democracia electoral, la transparencia dejó de ser motivo de lucha a nivel movimiento social y se convirtió en temática de acción de organizaciones civiles especializadas y con recursos técnicos muy desarrollados. Destaca el trabajo del “Colectivo por la transparencia” entre otros listados en la Tabla 4.1. La elaboración y difusión de estudios y evaluaciones del nivel de transparencia y del cumplimiento de las leyes al respecto a nivel federal y estatal es uno de los trabajos permanentes de estas organizaciones. Actualmente el tema de la transparencia vuelve a tener notabilidad en virtud de que han aparecido estrategias tanto federales como estatales para restringir u ocultar información pública relevante, lo que resultaría en un retroceso en el desarrollo de la democracia en México y de la RCP en particular.

La tercera vertiente de acción entre los sujetos sociales mexicanos relacionada con la RCP es el seguimiento y evaluación de políticas públicas. En este rubro existen innumerables organizaciones e institutos de investigación dedicados a la supervisión y evaluación de acciones concretas del sector público. Algunas de las líneas de trabajo más desarrolladas se refieren al seguimiento presupuestal, de programas sociales y de salud. La especialización técnica es una de las características de estas organizaciones pues son capaces de desarrollar metodologías especializadas para monitorear y evaluar programas públicos y a sus ejecutantes. Recientemente a las agrupaciones independientes dedicadas al monitoreo, seguimiento e incidencia en una política o proceso público se les ha denominado “Observatorios ciudadanos”. Según el sistema de información sobre observatorios ciudadanos de la “Fundación Este País” existen registrados cerca de cien observatorios ciudadanos de los cuales más de la mitad son organizaciones civiles distribuidas en la República mexicana y dedicadas a monitorear más de 40 tópicos de la acción pública de todos los niveles de gobierno⁷³.

Un enfoque no tan reciente de responsabilización del Estado mexicano es el del respeto a los derechos humanos. En este ámbito los sujetos sociales en México se han movilizado desde hace muchos años. Un punto álgido de esas movilizaciones se refieren al periodo de la nombrada “guerra sucia” mexicana (1969-1977) en la que sobre todo el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) realizó represión militar y política incluida la desaparición forzada de activistas políticos y la liquidación de guerrilleros. Organizaciones como el “Comité Pro-Defensa de Presos Perseguidos, Desaparecidos y Exiliados Políticos de México” (Comité Eureka) y la “Asociación de familiares de detenidos, desaparecidos y víctimas de violaciones a los derechos humanos en México” (AFADEM) fueron de las más activas en la exigencia de respuestas al Estado mexicano.

Lejos de desaparecer como motivo de lucha de movimientos sociales en México, como sucedió en los temas anteriores, el asunto del respeto a los derechos humanos ha venido creciendo tanto a nivel organización individual como en las redes de asociaciones constituyendo la vertiente más activa de todas la sociedad civil en México. Ello evidencia las enormes limitaciones y retos del Gobierno y la sociedad mexicana para construir y aplicar el Estado de Derecho.

⁷³ La base de datos del sistema de información sobre observatorios ciudadanos, sus líneas de trabajo y estrategias se puede consultar en <http://www.observatoriosciudadanos.mx/index.aspx>

Las muchas organizaciones sociales que reivindican el respeto a los derechos humanos a nivel nacional y local tienen orientaciones diversas tales como la defensa del derecho a la libre expresión, a la no violencia, al trabajo, a los sexuales y reproductivos de las mujeres, de los migrantes, infantes, entre otros. Las organizaciones para la defensa de los derechos de las mujeres y la equidad de género han proliferado en el territorio mexicano como reflejo del cambio en la cultura de género en nuestro país. Estas organizaciones han exigido e influido en el Estado mexicano a favor de normas y políticas públicas con enfoque de género y en defensa de la violencia contra la mujer.

El incremento de la delincuencia en México y la pérdida de seguridad en todos los ámbitos de la actividad humana han generado la acción colectiva de muchos ciudadanos preocupados por el problema o incluso víctimas de algún delito. Las marchas nacionales y locales “por la Paz” (1997-2004-2008-2011) han sido resultado del activismo de organizaciones sociales como el “Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de justicia del Distrito Federal”, “México unido contra la delincuencia A.C.”, “Movimiento Pro-Vecino A.C.” y el “Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Justicia Penal A.C.”. Desafortunadamente estas acciones han sido esporádicas y no han podido conformar un movimiento social permanente y con fuerza suficiente para exigir al Estado mexicano la modificación a la lucha contra la delincuencia. No obstante las organizaciones civiles en lo individual y en redes, además de la exigencia de resultados, dan seguimiento y evaluación a las acciones federales y estatales relacionadas con la seguridad y la procuración de justicia.

Conforme al hegemónico acotamiento jurisdiccional de la RCP en México existen muy pocas organizaciones que le han exigido cuentas y dado seguimiento a los otros poderes públicos en México. El Poder Legislativo Federal o Estatal no ha sido motivo de cuidado por parte de los sujetos sociales hasta años muy recientes. Organizaciones como el FUNDAR A.C., Impacto Legislativo A.C. y Consorcio para el Diálogo parlamentario y la Equidad A.C. han desarrollado programas de seguimiento a la labor de los diputados federales y al gasto legislativo. Distintas organizaciones han instalado sus proyectos de “adopción de diputados/senadores” sin que ello haya tenido efectos importantes en la actuación de los legisladores.

Lo mismo sucede con el Poder Judicial solo unas pocas organizaciones atienden la supervisión de la impartición de justicia. El “Centro de derechos humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C.” es uno de los pocos organismos que lleva seguimiento a casos juzgados con

procesos que lesionaron derechos humanos o de sentenciados inocentes. El déficit de participación social en el ámbito de transparencia y RCP de la actuación de jueces y magistrados es muy grande y no parece aun despertar interés de sujetos sociales en México.

El sector académico también ha estado presente en la exigencia, monitoreo y evaluación del Estado mexicano, Algunas instituciones como el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) han sido muy importantes en el seguimiento al presupuesto y finanzas públicas. Estas instituciones han permitido también la formación de algunas de las más importantes agrupaciones de vigilancia del sector público e incluso muchas tienen todavía dependencia funcional de ellas compartiendo dirigencias y cuadros.

Desafortunadamente a pesar de los esfuerzos realizados por muchas organizaciones sociales y académicas el Estado mexicano continúa impermeable a la influencia social y los logros en la formación de políticas públicas, en la corrección de la actuación y en la responsabilización de los representantes y servidores públicos son muy pocos. La carencia mayor está relacionada con espacios de interacción entre los sujetos sociales que hacen estos esfuerzos y las instituciones observadas y, sobre todo, en la falta de medios de influencia para la incorporación de sus propuestas.

Tabla 4.1. Organizaciones sociales que realizan Rendición de cuentas pública social.

Tema de acción relativo a la RCP	Nombre del movimiento u organización	Orientación principal de trabajo	Acciones principales	Página de internet
Democracia electoral	Convergencia de organismos civiles por la democracia.	Seguimiento a lecciones y denuncia de fraude electoral. Actualmente: seguimiento a políticas públicas.	Resistencia civil en elecciones de S.L.P. en 1991	http://www.convergenciavil.org.mx/
	Alianza Cívica A.C.	Seguimiento electoral. Actualmente: Seguimiento al poder legislativo, transparencia y RCP.	Seguimiento electoral desde 1994. Opinión pública. Formación ciudadana.	http://www.alianzacivica.org.mx/
Transparencia	Colectivo por la transparencia.	Ejercicio del derecho a la información	Estudios, opinión pública.	http://www.mexicotransparente.org.mx/
	CIMTRA. Ciudadanos por municipios transparentes.	Transparencia a nivel municipal.	Índice de transparencia municipal.	http://cimtra.org.mx/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=1
Evaluación de políticas públicas	FUNDAR. Centro de análisis e investigación A.C.	Presupuestos, derechos humanos, transparencia y RCP. Poder legislativo.	Investigación, Opinión pública, monitoreo, vinculación.	http://www.fundar.org.mx/index.html/index.php
	Transparencia Mexicana.	Monitoreo de corrupción.	Índices de corrupción, estudios, propuestas de políticas.	http://www.transparenciamexicana.org.mx/
	Gestión social y cooperación A.C.	Evaluación de políticas públicas.	Estudios, monitoreo.	http://gesoc.org.mx/home/

Tema de acción relativo a la RCP	Nombre del movimiento u organización	Orientación principal de trabajo	Acciones principales	Página de internet
	México Unido contra la delincuencia A.C.	Seguridad, procuración e impartición de justicia.	Estudios, opinión pública, formación y atención a víctimas de secuestro.	http://mucd.org.mx/
Seguimiento a otros poderes y defensa de derechos humanos	Iniciativa ciudadana y Desarrollo social, INCIDE Social, A.C.	Defensa de derechos, monitoreo de políticas.	Estudios, opinión pública, monitoreo, formación, vinculación.	http://www.incidesocial.org/incide2009/
	Impacto legislativo A.C.	Seguimiento al poder legislativo.	Estudios. Índices de transparencia legislativa, opinión pública.	http://www.impactolegislativo.org.mx/sitio/index.php
	Amnistía Internacional	Defensa de derechos humanos	Estudios, opinión pública, movilización social	http://www.amnistia.org.mx/portada/
	Academia Mexicana de derechos humanos A.C.	Defensa de derechos humanos. Vigilancia al Ombudsman mexicano.	Estudios, formación, opinión pública.	http://www.amdh.org.mx/portal/index.php
	Red TDT. Red Nacional de organismos civiles de derechos humanos A.C.	Defensa de derechos humanos.	Estudios, formación, opinión pública, movilización.	http://www.redtdt.org.mx/index.php
	CIDAC. Centro de investigación para el desarrollo A.C.	Seguimiento a políticas públicas. Seguridad, Procuración e impartición de justicia.	Estudios, opinión pública.	http://www.cidac.org/esp/index.php
	ProDH. Centro de derechos humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C.	Defensa de derechos humanos. Seguimiento al poder judicial. Seguridad, Procuración de justicia.	Seguimiento a casos judiciales, movilización, asesorías, opinión pública, estudios.	http://centroprodh.org.mx/prodh/

Fuente: Elaboración propia.

4.3. Estructura institucional de aplicación de la Rendición de cuentas pública en México.

En los estados occidentales de tendencia democrática se han instaurado distintas formas institucionales para llevar a cabo la RCP. Este apartado se centra en los mecanismos horizontales de su ejercicio, es decir aquellos que se ejercen a través del principio liberal de división de poderes y vigilancia mutua entre poderes estatales.

Es posible identificar dos modelos básicos de institucionalización de la RCP: uno basado en los tribunales o cortes de cuentas (Modelo Europeo) y otros basado en Auditorías o contralorías generales (Modelo Estadounidense). A estos modelos se les llama modelos de órganos de fiscalización.

El modelo europeo establece que los órganos públicos encargados del control o fiscalización de las acciones del Estado se constituyan como Tribunales de Cuentas. Esto implica que tienen rasgos de orden judicial: los presiden magistrados que actúan de manera colegiada y

juzgan la actuación pública asignando responsabilidades por las acciones efectuadas u omitidas. El juicio de cuentas se lleva a cabo luego de que la fiscalización ha sido efectuada. Por lo general estos tribunales son instituciones autónomas o en algunos casos tienen algún nivel de dependencia del poder legislativo (Manjarrez, 2003).

En el modelo estadounidense – que se adoptó en el caso mexicano – la RCP se ejerce por un órgano que no tiene vida colegiada sino que se ejerce de manera unipersonal: Las auditorías o contralorías. Estos órganos dependen principalmente del poder legislativo y su grado de autonomía varía sustancialmente entre países. En ocasiones tienen poder de sanción y en otras ocasiones sólo informan o activan acciones legales a cargo de otras instancias judiciales o administrativas (Manjarrez, 2003).

En México la RCP horizontal está constituida por dos estructuras distintas. Una, basada en la división de poderes y que es dependiente de la Cámara de Diputados, y otra una rendición de cuentas al interior de mismo poder ejecutivo en forma de Contraloría interna. Cada una de ellas tiene su marco legal e institucional que se suponen son complementarios. Esta estructura dual se repite con modificaciones a nivel estatal. En cada Estado también existe un órgano “fiscalizador” parte del poder legislativo y otro órgano de “control” subordinado al poder ejecutivo estatal. La estructura de Contraloría interna ha desarrollado una estrategia de participación social en el control de la actuación del ejecutivo denominada “contraloría social” en tanto que la estructura de fiscalización del poder legislativo no tiene estrategia de participación social.

En primer lugar se analizará la estructura dependiente del poder legislativo a la que se le denominará horizontal externa.

La estructura de RCP en México sienta sus bases en el liberalismo y por lo tanto en los chequeos y balances de la división de poderes. Desde 1824 se constituyó la Contaduría Mayor de Hacienda, entidad que era dependiente de la Cámara de Diputados y cuyo propósito sería investigar, practicar y vigilar la actividad del poder ejecutivo federal. Luego de confirmarse su estatus en la Constitución de 1917 la Contaduría Mayor de Hacienda no tuvo cambios sustanciales que pudieran incrementar su posición como delegada del mandato de RCP por parte de los ciudadanos (ARegional.com, 2003; ASF, 2008a). El régimen priista, que dominaba también la cámara de diputados, encontró en la Contaduría de Hacienda un adecuado cómplice para hacer de la RCP del Estado mexicano (en sus 3 poderes) una simulación.

No es sino hasta 1997, cuando en el Congreso mexicano deja de tener predominio el Partido Revolucionario Institucional, que se comienzan las reformas legales más importantes para vigilar la acción del Estado. Se debe recordar que esa legislatura (1997-2000) provino de unas elecciones intermedias muy competidas marcadas por la vivencia de una crisis económica profunda que empobreció a gran parte de la población mexicana y asignó a la deuda pública el rescate del sistema financiero mexicano. En ese marco la lucha por legitimar la actividad de los nuevos legisladores y de controlar la acción del Estado -a cuyas decisiones subordinadas a los organismos financieros internacionales se atribuía la crisis económica - fue el estímulo para discutir y legislar en materia de RCP.

Así el Congreso de la Unión decidió establecer un nuevo marco jurídico para la entidad de fiscalización superior de la Federación, dotándola de nuevas atribuciones contenidas en la reforma constitucional del 30 de julio de 1999, y en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, en diciembre del año 2000 (ASF, 2008a).

La Cámara de Diputados supervisa a través de su Comisión de Vigilancia a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y mediante ella conoce los resultados de la revisión del origen y aplicación de los recursos públicos y del cumplimiento de los objetivos y metas de gobierno. Con las reformas las instituciones que son objeto de fiscalización por parte de la ASF incluyen los tres Poderes de la Unión, los entes públicos federales autónomos, los Estados y municipios, así como los particulares cuando hagan uso de recursos federales.

La RCP horizontal externa se realiza mediante la revisión de la cuenta pública⁷⁴ que se entrega con posterioridad al desempeño de las entidades públicas. La cuenta pública que entregan los organismos públicos fiscalizados también ha sufrido cambios en su estructura y en sus periodos de presentación con el ánimo de acercar el informe y la revisión lo más posible al tiempo de desempeño y poder asignar responsabilidades (ARegional.com, 2003). La ASF tiene facultades para aplicar sanciones resarcitorias (indemnizaciones y sanciones pecuniarias) además de la capacidad de promover ante otras autoridades procesos de sanción.

⁷⁴ La cuenta pública se entiende como el informe que los Poderes de la Unión, los entes públicos federales y *las demás entidades fiscalizadas* rinden a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara de Diputados sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados. (ASF, 2008b).

Esta estructura se replica a nivel estatal incluso en el tiempo de su reforma. En base a la reforma nacional, los Estados fueron modificando también sus estructuras de fiscalización hasta adaptarlas a los nuevos lineamientos federales en donde lo más importante era el nivel de autonomía de gestión que asumían estos órganos (ARegional.com, 2003). A pesar del avance que las auditorías superiores federal y estatales han sufrido, en estricto sentido la RCP que ejercen es congruente y es la mejor expresión de una perspectiva hegemónica de la RCP: en primer lugar está basada en la división de poderes confiando en que las representaciones populares sean legítimas y válidas; en segundo lugar se realiza con posterioridad al desempeño; en tercer lugar es principalmente de tipo normativo, es decir busca el apego a las leyes y procedimientos (aunque existen fuertes intenciones de convertirla en revisión estratégica) y finalmente no se apoya en ningún caso en la participación social.

El Estado mexicano desarrolló una alternativa de RCP avocada a un control más cercano a lo *procesal*, es decir, al monitoreo durante la ejecución de la acción pública por parte de algún órgano de fiscalización. En este caso el órgano de control y las entidades que supervisa dependen del mismo poder público (habitualmente el ejecutivo), es decir es un control horizontal pero interno. Estos mecanismos también se reproducen desde el nivel federal hasta el municipal. Aunque estos mecanismos existieron desde la Constitución de 1917 no fue sino hasta que la crisis de 1982 y las nuevas tendencias de eficientación del sector público influidas por la corriente neoliberal, obligaron a un replanteamiento del sistema de control interno del gobierno mexicano. La creación de la Secretaría de Contraloría General de la Federación, hoy Secretaría de la Función Pública (SFP), dependiente de la Presidencia de la República, fue la respuesta a la necesidad de fortalecer los esquemas de control de la Administración Pública Federal.

Es así que la SFP pretende ejercer sus atribuciones de control interno durante y después de realizada la gestión gubernamental, y es la responsable de vigilar la aplicación del gasto federal y de las políticas y programas públicos, supervisando la actuación de las dependencias y entidades de gobierno. Esta Secretaría de Estado cuenta con réplicas al interior de cada secretaría y organismo dependiente del poder ejecutivo federal. A estos órganos de supervisión se les denomina Órganos Internos de Control. La SFP tiene atribuciones de sanción administrativa en

los que el servidor público puede ser castigado limitando su capacidad de ejercer la actividad pública⁷⁵.

El esquema de Órganos Internos de Control se reproduce a nivel estatal en la Contraloría Interna de cada Estado y en las contralorías municipales. La Contraloría Interna supervisa y, en su caso sanciona, administrativamente la actividad de las entidades dependientes del ejecutivo estatal y de los municipios. Es la entidad con mayores posibilidades de ejercer verdadero control en virtud de las limitaciones materiales y de facultades que tienen las contralorías municipales.

Arrancando los años noventa y con la influencia del liberalismo social salinista se comienzan a implementar en México una serie de mecanismos de control que luego se convirtieron en el eje de la política de Estado en torno a la Participación ciudadana: La Contraloría social.

La Contraloría social es descendiente de los comités de solidaridad implementados con el PRONASOL y consiste en el fomento de la participación social en la supervisión y el monitoreo de las acciones del poder ejecutivo. Aunque existe en diferentes ámbitos y formas de efectuarlas (individuales y colectivas, desde simples quejas hasta supervisión directa) la Contraloría social más común es aquella que se realiza a través de los comités de obra que verifican a nivel local la ejecución de proyectos de infraestructura (Hevia, 2006). La contraloría social y el esquema de comités de participación se extienden en numerosos programas del ejecutivo federal y también se integraron como fórmulas de control social en Estados y municipios. La SFP, los órganos internos de control y las Contralorías internas de los Estados son, habitualmente, las encargadas de dirigir esta política pública de participación ciudadana.

Puesto que la Contraloría social es una práctica formada desde y para el Estado y en muy pocas ocasiones recoge las experiencias previas o autónomas de organización social, adopta los peligros que Nuria Cunill (1995) atribuye a los “mecanismos orgánicos”: limitaciones de representación social y limitaciones funcionales. Estas limitaciones se traducen en un aprovechamiento funcional y político pues con la Contraloría social el Estado obtiene

⁷⁵ Las sanciones administrativas establecidas en la Ley Federal de responsabilidades de los servidores públicos son: apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Estas sanciones son muy leves en comparación con el daño que algunos servidores públicos hacen al erario. Sin embargo, como ya se afirmó antes, la estructura de sanciones esta fuera de influencia social directa pues las delimitan los legisladores.

información y recursos de la población sin que esta tenga mayores atribuciones ni capacidad de decisión o sanción en la actividad pública.

Por otro lado la Contraloría social ha tenido efectos muy pobres en la formación de sujetos sociales en comunidades, barrios o ciudades. La puntualidad y temporalidad de los asuntos en que los ciudadanos intervienen no permite la formación de identidades colectivas ni compromisos en torno a problemas comunes. En todo caso la contraloría cumple sus objetivos pues nunca fue su intención formar acción colectiva autónoma sino reclutar colaboradores temporales.

Otro de los contextos fundamentales que otorgan el perfil de la RCP en México es la implementación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIP) ya comentada antes. Producto de coyunturas institucionales aprovechadas adecuadamente por sujetos sociales con recursos y estrategia, esta Ley, en vigencia desde 2002, constituye uno de los cambios más importantes en las relaciones de poder entre el Estado mexicano y los ciudadanos. Con la Ley Federal de transparencia el ciudadano común tiene posibilidades de acceder a información sobre el desempeño en términos antes no experimentados y con ello se va disminuyendo (no sin problemas) la opacidad en la ejecución pública.

La Ley Federal de transparencia es de cumplimiento obligado de los tres poderes federales y de organismos autónomos (como el IFE, el Banco de México y la Comisión nacional de Derechos Humanos). Sin embargo tiene acotaciones importantes entre las que se encuentra el hecho de que regula algunos aspectos sólo para el poder ejecutivo. El IFAI, por ejemplo, solo puede vigilar el cumplimiento de la Ley y sancionar en caso de negativas de publicación de información tratándose de entidades dependientes del ejecutivo federal. Los poderes legislativo y judicial así como los organismos autónomos están facultados para crear sus propios órganos y reglamentos de transparencia y acceso a la información. Actualmente tanto el poder legislativo como el judicial tiene órganos dedicados al tratamiento de solicitudes de información y al cumplimiento de las “obligaciones de transparencia” pero estas unidades no tienen ni con mucho la autoridad y experiencia del IFAI por lo que el derecho a la información de estas instituciones es menos efectivo (Castillo, Cuevas e Yllescas, 2005).

A nivel estatal las legislaciones e instituciones relacionadas con la transparencia y el acceso a la información han tenido desarrollo desigual, en términos de garantías, mecanismos de

acceso a la información, autonomía de los institutos de transparencia, etc. y han dependido de las condiciones políticas de apertura en cada caso (Olvera, 2009; Castellanos, 2005).

A pesar de que en 2007 con la reforma constitucional sobre el derecho a la información y su pretendida homogeneización en las entidades federativas muchas de ellas no han adaptado sus normas a la federal y han conservado esquemas ineficientes y opacos. Además en los últimos años se han venido elevando las restricciones de los organismos obligados al acceso a la información alegando inexistencia de datos, confidencialidad, y otras excepciones consideradas en la Ley, asimismo los amparos en contra de sus resoluciones han aumentado (Ramírez , 2011; Ackerman, 2008). Estas reticencias a informar y el incumplimiento de la norma – principalmente de la Procuraduría General de la Republica y de las Secretarías de Estado – han evidenciado además la incapacidad del IFAI para sancionar adecuadamente y efectivamente a los infractores.

Una modificación legal importante – aun sin efectos sustanciales en las estrategias del Estado – es la promulgación de la Ley de Desarrollo Social en el año 2004, en ella se impulsa la participación ciudadana en los procesos de desarrollo, especialmente a nivel local y también estipula que los gobiernos, a todos los niveles, deben comportarse de forma transparente y responsable.

En el actual sexenio el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 recoge la inquietudes sociales sobre la RCP y establece un programa específico para su promoción y ampliación en la actividades del Poder ejecutivo federal. El Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008 – 2012 depende de la SFP y plantea

generar una cultura social de rendición de cuentas, combate a la corrupción y apego a la legalidad, a partir de la transformación de procesos del propio gobierno federal y de la redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad. (SFP, 2008, p. 8)

La fundamentación conceptual de este programa y de sus estrategias corresponde a las recomendaciones en materia de Social Accountability del Banco Mundial (World Bank, 2005) y en ellas se promueven acciones de monitoreo puntual de RCP mediante indicadores de gestión. A final de cuentas dichas estrategias lo que pretenden es profundizar el esquema de la contraloría social.

El Estado de Zacatecas reproduce con leves diferencias los esquemas federales de RCP⁷⁶ y de transparencia⁷⁷ contando con una Auditoría Superior del Estado (ASE), dependiente del legislativo, y una Contraloría Interna, dependiente del ejecutivo, cuyos grados de dependencia política del partido en el poder son muy altos (Ibarra, 2010). La contraloría social también se aplica en los programas del ejecutivo estatal y desde hace más de doce años existen lineamientos para llevarla a cabo. La coordinación de los esquemas de contraloría social está a cargo de la contraloría Interna del Estado

4.4. La migración histórica mexicana, sus condiciones locales y el surgimiento de las organizaciones migrantes.

El modelo analítico propuesto para el estudio de la RCP Asume que para entender su desarrollo en un caso particular es necesario contextualizarlo históricamente tanto en sus aspectos macro como en sus aspectos concretos.

Por ello en los siguientes apartados se examinarán brevemente las variables económicas, políticas y sociales que son el sustrato de la conformación del P3x1. Esta revisión será la base para el análisis del sistema de RCP del Programa 3x1 que se presenta en los siguientes capítulos.

4.4.1. El macro entorno: migración y remesas en la globalización.

La Globalización ha desencadenado una serie de cambios importantes en todos los ámbitos de la vida humana. Los más evidentes corresponden a los flujos de mercancías, capitales, información y contenidos culturales que se extienden en el orbe de forma rápida y consistente. Entre estos cambios existen algunos colaterales, es decir no promovidos como parte de la apertura de mercados y, además, poco conocidos. El más importante de ellos quizás sea el de la movilidad de las sociedades humanas, esto es la migración.

La migración en general y en especial la internacional está ligada a los procesos de internacionalización de la inversión, de la producción y de la distribución así como de la globalización del consumo y de la cultura. La migración internacional se ha convertido en parte crucial de las transformaciones globales (Castles y Miller, 2004)

⁷⁶ Según aRegional, Zacatecas en 2003 era el 6°. Estado en el Ranking de modernización del marco regulatorio sobre Fiscalización lo que implica la adopción de normas que le dan alta autonomía al órgano de fiscalización, capacidades de vigilancia y de Sanción (ARegional.com, 2003).

⁷⁷ La Ley de Acceso a la información Pública del Estado de Zacatecas se promulgó en 2004 y con ella se creó la Comisión estatal de acceso a la información pública del Estado (CEAIP). En un estudio comparativo entre entidades federativas realizado por el IFAI, la normativa e institucionalización del derecho a la información en Zacatecas resultó bien evaluado (IFAI, 2005)

Según Castles y Miller (2004) desde los años ochenta se manifiesta una etapa “contemporánea” de la migración internacional cuyas causas diversas (desarrollo y atraso económico, conflictos políticos y violencia) delinear cinco tendencias diversas que la caracterizan: diversificación de los países emisores y receptores, incremento en el volumen de migrantes, diferenciación de los tipos de migración, feminización y Politización en los países de llegada y de origen (Castles y Miller, 2004, p. 20).

La cantidad actual de migrantes en el mundo ronda los 215.8 millones de personas. Número que corresponde al 3.2 por ciento de la población Mundial (United Nations, 2002, p. 2; World Bank, 2010). Los principales destinos migratorios son los Estados Unidos de América (EUA) y otros países con alto o mediano desarrollo. Sin embargo países subdesarrollados también reciben grandes cantidades de migrantes como lo son la India, Ucrania o Kazajistán (United Nations, 2002; World Bank, 2008b; World Bank, 2010). El corredor México- EUA es el de mayor flujo de migrantes pues en 2010 se calcula que han transitado por él 11.6 millones de personas, el equivalente al 11.9 por ciento de la población mexicana (World Bank, 2010).

Las repercusiones de los actuales flujos migratorios en los países de origen, de tránsito y de destino son múltiples y en muy diversos planos de la vida social. A pesar de ello son los asuntos de orden económico y político los que más llaman la atención desde la academia y desde la perspectiva de los Estados.

Para Manuel Orozco las repercusiones que la migración tiene en términos económicos tienen que ver con la existencia de las relaciones constantes entre los migrantes y sus comunidades de origen y pueden categorizarse en varias formas: un incremento y diversificación del transporte, de las telecomunicaciones, del turismo, del comercio en el mercado nostálgico, en las remesas y sobre todo en los flujos de recursos externos de divisas (Orozco, 2004). En el ámbito político las repercusiones se manifiestan en la modificación de las políticas migratorias, en cambios en la visión de la ciudadanía y en la aparición de nuevos actores y posicionamientos frente al Estado. Las mezclas culturales en las regiones receptoras y emisoras son otra forma en que la migración transforma a las sociedades.

Entre los impactos de los flujos migratorios contemporáneos destaca una manifestación que está ligada a los avances tecnológicos de las últimas décadas: el envío de remesas monetarias desde el país receptor hacia los países de origen. Las remesas se conciben como los montos de dinero que los migrantes ganan en el país en que laboran y los envían a sus familias y

comunidades de donde son originarios. Desde la metodología desarrollada por el Banco Mundial se estima que las remesas mundiales *oficialmente* reportadas ascendieron en el año 2010 a unos 440 mil millones de Dólares y de ese total cerca de 325 mil millones de dólares se enviaron a los países subdesarrollados, cantidades casi cuatro veces superiores a las registradas tan diez años antes (World Bank, 2010). Estas cifras muy superiores a los fondos de ayuda al desarrollo y casi iguales a la inversión extranjera hacia los países en desarrollo.

Si como ya se anotó la población migrante se estima rondando los 215 millones de personas entonces los envíos por migrante (per cápita) superan los 2,000 dólares por año en el mundo. Por ello, dados los niveles de subdesarrollo de los países receptores y la precariedad de la vida de las familias de los migrantes, convierten a ese tres por ciento de la población mundial en una minoría de enorme impacto económico, político y social.

El país del que mayor cantidad de remesas sale es EUA con envíos estimados en 48 mil 300 millones de dólares en el 2009 hacia prácticamente todo el mundo. Los países receptores principales son la India, China y México los que acaparan cerca del 30 por ciento del flujo oficial de remesas de trabajadores hacia el tercer mundo. El Banco Mundial calcula que México recibió en 2010 una cifra superior a los 22,600 millones de Dólares lo cual lo convierte en el tercer receptor de divisas con cerca del 5 por ciento de los montos mundiales (World Bank, 2010).

Cuando las cifras de las remesas se referencian a las economías receptoras en los países menos desarrollados, el impacto económico se hace evidente: para algunos países las remesas pueden constituir un cuarto o más de su Producto Interno Bruto (PIB) anual. Para todos los países receptores los envíos de remesas se resienten en el sostenimiento del consumo de la población pobre, en la posibilidad de financiamiento de pequeñas empresas, como ahorro ante circunstancias adversas, etc. En el nivel macro las remesas tienen un efecto multiplicador en el PIB lo que a fin de cuentas viene generando, mediante el consumo sostenido, empleos, ingresos e inversión (Terry, 2005; Orozco, 2005, 2004).

4.4.2. La migración y la importancia de las remesas en México.

Jorge Durand y Douglas Massey definen al flujo migratorio mexicano hacia los EUA como “un proceso social masivo y centenario en un contexto de vecindad asimétrica” (2003, p. 60). Estos autores no dudan en afirmar que la migración mexicana es muy probablemente el flujo migratorio contemporáneo con mayor antigüedad en el ámbito mundial.

Historicidad, masividad y vecindad son las características distintivas del proceso migratorio mexicano (Durand y Massey, 2003). En las últimas dos décadas, es decir, en el marco de la integración económica de América del norte, la migración mexicana⁷⁸ es efecto de la profundización de las asimetrías entre los dos países pues la misma modalidad de integración inhibe el desarrollo mexicano y detona la dinámica migratoria ya que la economía mexicana es incapaz de generar los empleos necesarios para incorporar a la economía productiva a toda la población económicamente activa. (Delgado y Rodríguez, 2001; Delgado y Márquez, 2005)

Sin Embargo Durand y Massey se encargan de matizar estas afirmaciones cuando añaden a los factores económicos de oferta y demanda de mano de obra, los factores políticos (ligados a las legislaciones migratorias que ponen en práctica medidas de apertura o cierre al flujo de migrantes), y la dinámica social de las redes sociales, que operan para vincular la oferta y la demanda, reducen los costos y riesgos de la migración y hacen posible la persistencia del flujo migratorio (Durand y Massey, 2003, p. 146).

Se calcula que desde hace diez años anualmente emigran entre 350 y 400 mil mexicanos hacia los EUA sea para trabajar temporalmente o en su intento de residir de forma permanente en ese país (Leite y Giorguli, 2009). Ello constituye muy posiblemente el flujo permanente más alto del mundo (Delgado y Márquez, 2005, p. 8). Según el Consejo Nacional de Población (CONAPO) se calculaba que 2007 existían en los EUA unos 11.8 millones de personas nacidas en México pero que radicaban –legal o ilegalmente- en ese país. Además de los mexicanos de nacimiento, en los EUA residen otros 18.5 millones de descendientes de mexicanos los que hace un total aproximado de 30.3 millones de “latinos” de origen mexicano en los EUA lo que significa un 10 % de la población total de los EUA y un 30% de la población total de México (CONAPO, 2010).

Estudios recientes sobre el flujo migratorio mexicano le asignan los siguientes cambios y características:

- a. La migración mexicana se ha extendido, tanto en términos de regiones de origen como en términos de regiones de destino en EUA (Castles y Miller, 2004; Durand y Massey, 2003).

⁷⁸ Se le denomina migración mexicana al flujo de mexicanos hacia los EUA. Aunque existen entre los mexicanos otros destinos migratorios el 98% de ellos se dirigen al vecino país del Norte.

- b. Se han conformado patrones regionales migratorios entre regiones de origen y regiones de destino lo que resalta el papel de las redes sociales en la conformación de estos flujos (Zenteno, 2000).
- c. Más de la mitad de los migrantes mexicanos tienen un nivel educativo superior a la media mexicana lo que refleja un deterioro de las oportunidades de trabajo para personal calificado a nivel nacional además de que constituyen una sangría onerosa para el país (CONAPO, 2010).
- d. Los migrantes mexicanos laboran cada vez más en actividades de servicios e industriales donde aún siguen siendo los de menor salario promedio (Delgado y Márquez, 2005).
- e. Se ha pasado de una migración de carácter circular a una migración de carácter permanente lo que implica en múltiples casos la reunificación familiar posterior al establecimiento. Esta reunificación trae consigo la feminización migratoria y también su carácter grupal-familiar.

El principal efecto de la migración en la economía es la salida de recursos humanos valiosos y la dinámica regresiva que origina en las regiones de origen. Las economías regionales y locales ven deteriorar sus oportunidades de crecimiento y desarrollo con la salida de personas en edad productiva y de educación formal media o alta. No obstante tal salida genera como contraparte un flujo de recursos monetarios desde EUA que, aunque no compensa la pérdida de capital humano que significa la migración, se ha convertido en palanca para vislumbrar aspectos positivos de la migración en el mundo. Este flujo de recursos contraparte de la migración son las remesas.

En la Tabla 4.2. se muestran las cifras oficiales de recepción de remesas familiares hasta el año 2010. Como se puede observar el ritmo de crecimiento de las remesas en los últimos diez años fue sustancial y se deriva de causas que tienen que ver tanto con el mayor envío de remesas por vías formales como por las modificaciones en metodologías de registro y control de estos flujos por parte del Banco de México.

Por su pura dimensión las remesas son relevantes. En el año con registros más altos, 2007, constituyeron el 2.5 % del PIB, el 190% de los ingresos por turismo provenientes del extranjero, el 128% de la Inversión extranjera directa, el 95% del superávit del sector maquilador, el 66% de las exportaciones petroleras y el 116% del superávit de la Balanza Comercial petrolera aun cuando el mercado petrolero registraba precios récord (Banco de México, 2007).

Las remesas registradas equivalen a poco más del 2% del PIB nacional lo que tiene consecuencias en el consumo privado. El Banco de México estimó que las remesas sostuvieron

alrededor del 3.6% del consumo privado en 2004 y que para el 2005 representaron el 3.8 % de dicho agregado económico. Tal incremento también aumenta el consumo privado per cápita mexicano en 3% y es responsable en virtud de sus efectos multiplicadores del 0.3% del crecimiento del PIB (Banco de México, 2005).

Tabla 4.2. Remesas familiares enviadas a México registradas oficialmente 1990-2010.

AÑO	Remesas Familiares (Millones de dólares corrientes)	Crecimiento quinquenal	Como Porcentaje del PIB anual.
1990	1,980	-	0.95
1995	3,673	85.5 %	1.28
2000	6,573	78.9 %	1.13
2005	21,688	329.9 %	2.6
2007	26,050	-	2.5
2010	21,271	-18.3 %	2.0

Fuente: Elaboración propia a partir los Informes Anuales del Banco de México en varios años.

Los datos reflejan también que con la crisis económica internacional de 2008 los flujos monetarios hacia México disminuyeron. En ello influye el alto desempleo en los EUA, mayores dificultades para emigrar ante una mayor vigilancia fronteriza y mejores controles para evitar la contratación ilegal (Banco de México, 2008, p. 28).

Las remesas familiares en México son dedicadas en su mayor parte (70-80%) al consumo familiar (Terry, 2005; Cortina, De la Garza, y Ochoa, 2005; Orozco, 2004; BID, 2003; World Bank, 2006b), pero el resto de los envíos se dedican a mejoras del hogar, educación, cuidado de la salud, ahorro, y una fracción no despreciable respecto del monto (1-2%) a apoyar actividades productivas de la familia receptora así como en algunos casos al apoyo de obras sociales.

El Banco Mundial intenta establecer el potencial uso de las remesas familiares como detonante de procesos de crecimiento y desarrollo bajo el marco del actual modelo económico al afirmar que las remesas representaron en 2003 el 15% del ingreso doméstico per cápita de las localidades rurales y su crecimiento tiene repercusiones positivas en la reducción de la pobreza y de las brechas entre niveles de ingreso (Taylor, Mora y Adams, 2005 citados en World Bank, 2006b, p. 121). Otros estudios citados expresan resultados no concluyentes que afirman que las remesas tienen efectos positivos en la reducción de la desigualdad en localidades con tradición migratoria y, por el contrario, tienden a aumentar la brecha de inequidad en aquellas regiones con reciente práctica migratoria (World Bank, 2006b, pp. 121-122).

A nivel microeconómico se han determinado otros beneficios de las remesas en los hogares y comunidades de origen. Entre ellos están el sostenimiento de los mercados locales

relacionados con el consumo de básico de los hogares (Rodríguez, 1999), el acceso a educación y salud de los miembros del hogar receptor ya que casi el 10% de las remesas se dedican a gastos relacionados con este destino (Inter-American Development Bank, 2004; Cortina, De la Garza y Ochoa, 2005), la adquisición o financiamiento de insumos agrícolas y para micronegocios (Terry, 2005; Cortina, De la Garza y Ochoa, 2005), mejoras en la vivienda (Terry, 2005; Cortina, De la Garza y Ochoa, 2005) y protección ante contingencias dentro del hogar (Orozco, 2005; Terry, 2005).

Entre las limitaciones de los remesas como factor de desarrollo está la incapacidad de las regiones expulsoras para traducir los flujos de remesas en actividades productivas y creación de empleos (Delgado y Rodríguez, 2001; Orozco, 2004; 2005; Cortina, De la Garza y Ochoa, 2005; García, 2003; 2005b).

Entre los estudiosos del tema se considera que el potencial futuro de las remesas, si es que se desea incrementar su efecto multiplicador y volverlas rentables y productivas, está ligado a su bancarización, a la extensión de estos servicios hacia las zonas de emigración, a modificaciones sustanciales al marco regulatorio e institucional del sistema financiero y a la elevación de las habilidades y conocimientos financieros y empresariales de quienes reciben remesas (García 2003; 2005b; Terry, 2005; Orozco, 2005).

En el contexto del uso y potencial de las remesas se enmarcan los esfuerzos por diferenciarlas. Goldring (2005) distingue tres tipos de remesas cuyas lógicas de envío, uso, agentes involucrados, etc. son distintas. Las remesas familiares son las de mayor monto y proporción y constituyen envíos dirigidos al sostenimiento del nivel de vida de las familias receptoras; las remesas colectivas tienen su fundamento en la relación del migrante con su comunidad de origen y con su red social en la comunidad de destino y se envían con la finalidad de respaldar actividades u obras de beneficios colectivo en las comunidades de origen; y las remesas de inversión son montos enviados para su aprovechamiento como capital en pequeños o medianos negocios que permiten la generación de empleos y la obtención de renta apropiable de manera individual.

En México y en particular en Zacatecas son las remesas colectivas y de inversión las que se consideran con mayor potencial de aporte al desarrollo de localidades rurales en virtud de la aparición de políticas públicas en relación a ellas. Se estima que un 1% del total de las remesas podrían considerarse como de usos colectivos o productivos (Vázquez, 2005, p. 38).

En las remesas colectivas se dan cita una serie de elementos de índole económica y cultural que le otorgan diferente naturaleza y potencial que las remesas familiares. Las remesas colectivas se fundan en el desarrollo de comunidades transnacionales y organizaciones de migrantes.

4.4.3. El desarrollo de las comunidades transnacionales.

Tanto el fenómeno de las remesas como el de la organización migrante tienen sus referentes explicativos en procesos relacionados con los patrones migratorios y sus formas de operación. Ni el incremento e importancia de las remesas, ni la organización de los migrantes en sus etapas actuales pueden ser entendidas sin la existencia de las relaciones sociales construidas por los migrantes tanto en los lugares de destino como en los de origen.

Uno de los procesos fundamentales en el que las redes sociales tienen una mutua influencia es con el patrón migratorio. Un patrón migratorio está constituido por las características que el conjunto de migrantes comparte en su experiencia migratoria. En el caso mexicano el patrón migratorio internacional ha pasado por distintas causas⁷⁹ en las últimas décadas de una migración predominantemente varonil, joven, campesina y de retorno hacia una más permanente, de familias completas tanto urbana como campesina y con mayor nivel educativo (Durand y Massey, 2003; Delgado y Rodríguez, 2001; GODEZAC, 2005).

Las redes sociales se fortalecen con el incremento de la migración permanente y su feminización desarrollando lazos basados en amistad, parentesco y sobre todo en el paisanazgo, es decir, en el hecho de haber compartido experiencias, símbolos, lugares comunes, etc. todo lo que conforma una identidad colectiva. Estos lazos con la comunidad de origen no desaparecen ni se van perdiendo en el tiempo, por el contrario van construyendo un tipo de relaciones y espacios, denominados *transnacionales*⁸⁰ (Zenteno, 2000; Gómez y Trigueros, 2000; Guarnizo y Smith, 1998; Moctezuma, 2003; Portes, 2005; Fox y Rivera, 2004).

⁷⁹ Los detonadores del cambio son a) la Ley Estadounidense IRCA (Immigration Reform and Control Act) de 1986 que permitió la estancia definitiva de dos millones de mexicanos, con ello se modificaron la reunificación familiar, el asentamiento, las estructuras y funciones de las redes y sus relaciones con la comunidad de origen (Durand y Massey, 2003), y b) el endurecimiento de las políticas migratorias de EUA en los años noventa y aun más a partir de los eventos de septiembre del 2001 y a las políticas de seguridad al respecto.

⁸⁰ En palabras de Gómez y Trigueros: “la construcción de comunidades transnacionales comienza por el migrante individual que mantiene los nexos con su localidad de origen. Amplia sus espacios de reproducción con una serie de relaciones ligando las sociedades de origen y asentamiento, aprovechando sus redes sociales, las actividades económicas en las que se inserta y patrones de vida que lo acompañan” (2000, p. 268).

Esto significa que cuando una región tiene un cúmulo de migrantes más o menos permanentes en uno o varios lugares de asentamiento cercanos en los EUA estos, a través de las redes sociales, construyen relaciones con su comunidad de origen y van ejerciendo influencia cultural, social, económica y política en ambos espacios, la sociedad de origen y la de destino (Guarnizo y Smith, 1998; Gómez y Trigueros, 2000; Orozco, 2005; Goldring, 2005; Moctezuma, 2005). Algunos estudios dan cuenta de esta retroinfluencia que además constituye la base de una identidad distinta – no asimilada, no desarraigada- de los mexicanos en la Unión Americana (Smith, 1999; Moctezuma, 2009).

Los migrantes mexicanos – permanentes o temporales – al conservar los nexos con su comunidad de origen crean un “espacio” de actuación que traspasa las fronteras geográficas y las estructuras culturales, políticas y económicas “de aquí y de allá”, influyendo en el lenguaje, vestido, consumo, mercado laboral, diferenciación social, etc. de sus comunidades natales. Al mismo tiempo los valores costumbres y tradiciones de sus raíces dan vida y orientan sus comportamientos en la comunidad de asentamiento (Gómez y Trigueros, 2000; Guarnizo y Smith, 1998; Portes, 2005).

Los vínculos sociales basados en la identidad comunitaria se han ido fortaleciendo y las comunidades de migrantes han creado maneras cada vez más formalizadas de ejercitarlos. Muchos de esos vínculos para institucionalizarse han requerido de la existencia de organizaciones más o menos estructuradas. Estas organizaciones se desarrollan teniendo a la comunidad natal como núcleo de interacción y en ellas ciertas tareas sociales como la conservación de las tradiciones y las acciones solidarias son privilegiadas. La institucionalización de estas acciones, como pueden ser el apoyo económico a la realización de cierta fiesta, la donación de recursos para algún templo, el arreglo de alguna plaza pública, el apoyo a desamparados en la localidad, etc. va consolidando el carácter transnacional de las relaciones. Es decir la importancia y formalización de los vínculos se acentúa en ambos lados de la frontera (Gómez y Trigueros, 2000; Moctezuma, 2005; Goldring, 2005).

Las organizaciones de migrantes también han ido formalizando sus relaciones con diferentes actores de la vida religiosa, social, económica y política de la comunidad de origen, relaciones especialmente ligadas al envío de recursos económicos de apoyo a las actividades de que son objeto sus esfuerzos (Goldring, 2002; Moctezuma, 2005; 2009; García, 2003).

4.4.4. El desarrollo de los clubes de migrantes.

Las primeras organizaciones de emigrantes mexicanos en EUA pueden detectarse desde el siglo XIX y la mayoría de los autores coinciden que la función principal de tales organizaciones o comités de pueblo eran la recreación cultural y el apoyo ocasional solidario a migrantes y a comunidades de origen (Moctezuma, 2005; Valenzuela, 2004).

A partir de los años 70's comenzó la proliferación de estas organizaciones en la Unión Americana, ligada a las facilidades de contacto entre migrantes y sus comunidades. De acuerdo con Escala-Rabadán (2004) ya los clubes cumplían funciones tan amplias como las de ahora pero no se les había concebido como unidad social ni reconocido el carácter de influencia en las comunidades.

Hacia mediados de los años 80's y coincidentemente con los cambios estructurales de la economía nacional que impulsaron la descentralización administrativa de la función pública que lentamente permitió a los entidades federativas una actuación más autónoma y en virtud del rompimiento político que significaron las elecciones de 1988, el Estado mexicano comenzó a reconsiderar su relación con los migrantes y con sus organizaciones en virtud de su aparente apoyo al Frente Democrático Nacional que postuló a Cuauhtémoc Cárdenas a la Presidencia de la República (Gómez y Trigueros, 2000; Goldring, 2002; Lanly y Hamman, 2004).

En respuesta, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari impulsó una serie de políticas públicas cuyo efecto más importante fue la consolidación e incremento de las organizaciones de emigrantes y su formalización en clubes y federaciones de clubes.

El programa Paisano, las Oficinas Estatales de Atención a Oriundos, el programa para las comunidades mexicanas en el exterior (PCME) y otros programas públicos federales constituyeron un aliciente importantísimo para que las organizaciones de oriundos se posicionaran como mediadoras entre el Estado, los connacionales en el extranjero y la comunidad natal. Con ello se inició un proceso de reconstitución de los conceptos de Estado Nación y nacionalidad incorporando al migrante a la comunidad Nacional bajo perspectivas incompletas (Gómez y Trigueros, 2000; Goldring, 2002).

Por otro lado también los Estados y los municipios- de forma muy desigual a lo largo del territorio nacional – reelaboraron sus relaciones con sus paisanos migrantes y algunos de ellos instalaron unidades administrativas de atención especial para ellos y sus organizaciones. Los

Estados de Zacatecas, Jalisco, Guanajuato y Puebla son reconocidos como los primeros en establecer relaciones institucionalizadas con tales organismos.

Con el apoyo del Estado las organizaciones de oriundos transformaron su vida organizativa acorde a estas nuevas relaciones⁸¹ y reforzaron las actividades de vinculación incrementando las acciones solidarias colectivas hacia sus comunidades.

Hacia 1992 las organizaciones de oriundos aglutinados en la Federación Zacatecana de Clubes del Sur de California (FZCSC) negociaron y establecieron con las autoridades estatales el programa de cooperación que denominaran 2x1, en el que se cofinanciaron a partes iguales entre el Estado, los clubes de migrantes y el gobierno federal obras de infraestructura social, de mantenimiento de iglesias, recintos culturales y deportivos, etc. en beneficio de las comunidades origen de cada club participante. Tal esquema de trabajo se transformó en el P3x1.

Aunque en distintos Estados existen otros programas que permiten el aprovechamiento de remesas colectivas o individuales, el P3x1 acumula la mayor parte de las remesas colectivas enviadas a México, permitiendo una política pública dedicada a esos recursos y un registro de estas inversiones sociales (Fernández de Castro, García Zamora, & Vila Freyer, 2006).

El nacimiento de un club u organización de oriundos ha tenido casi siempre motivos prácticos: una fiesta patronal, un torneo deportivo, una visita de las autoridades locales, etc. sin embargo su crecimiento ha conformado estructuras casi siempre orientadas hacia tres objetivos principales, la recreación y conservación de la cultura, la orientación de la solidaridad hacia la comunidad, y más recientemente la intervención social y política en las comunidades y regiones de origen (Moctezuma, 2005). No obstante existen notables diferencias de objetivos entre las organizaciones y federaciones de migrantes en los distintos Estado⁸², lo mismo en cuanto a sus niveles de formalización y estructuración. A pesar de las diferencias, su participación en asuntos locales – autónoma o sujeta al Estado – ha ido en aumento.

⁸¹ Entre las evidencia de la relación interdependiente Estado-organización migrante está el hecho de que los organismos de oriundos comenzaron sus estructuras de segundo nivel bajo un esquema de cobertura nacional, es decir, que los clubes o comités de pueblo decidieron reunirse como organizaciones nacionales, pero a partir de la acción del Estado a nivel local, en especial por el éxito en las relaciones del Estado de Zacatecas con la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California, la organizaron nacional se desdibujó y los clubes - con necesidades de integración - transitaron a una estructura federalizada a nivel estatal (Escala-Rabadán, 2004).

⁸² Las diferencias más importantes en cuanto al tipo de orientación y acciones que en cada Estado han tomando las organizaciones de oriundos pueden visualizarse contrastando las experiencias entre las organizaciones de migrantes originarios de Zacatecas, Guanajuato y de Oaxaca. En cada uno de estos Estados los esquemas de acción han sido muy diferentes a partir de los contextos sociales, históricos y políticos que conformaron sus organizaciones de oriundos (Fox, 2005; Lanly y Hamman, 2004; Lanly y Valenzuela, 2004).

Aunque no existe un registro estadístico extensivo de organizaciones de oriundos, en 2004 se calculaba que existían más de 800 clubes en la Unión Americana (Lanly y Hamman, 2004)⁸³. El Crecimiento de estos clubes ha sido fuerte y constante ya que el directorio de organizaciones y clubes de oriundos del Instituto de los Mexicanos en el Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores a finales de 2010 reportó 1233 clubes de migrantes en EUA⁸⁴.

Otra característica importante de las organizaciones de oriundos es que la gran mayoría está conformada en torno a localidades rurales o semirurales, lo que resalta que las comunidades transnacionales y organizaciones de oriundos son fenómenos predominantemente rurales. Ello se debe a factores como los lazos culturales y las relaciones recíprocas entre las comunidades (Moctezuma, 2003; 2005), la importancia de sus aportaciones financieras colectivas respecto de las posibilidades de inversión de las autoridades municipales y de la localidad, los efectos que en estas localidades tiene la recepción de remesas, los impactos en el cambio de estatus de los migrantes, etc. (Gómez y Trigueros, 2000).

En suma las comunidades transnacionales y las organizaciones de oriundos constituyen la base social y la práctica anticipada de actividades de inversión social y corresponsabilidad que resultarán en la formación de sujetos sociales migrantes que influirán en la dinámica política, económica y social de sus regiones de origen.

4.4.5. Los determinantes estructurales a nivel estatal.

El estado de zacatecas, situado en la región centro norte del país, ha sido históricamente un sólido expulsor de mano de obra hacia otros estados de la república y a los EUA. Razones económicas y culturales fortalecieron esta tendencia durante casi cien años. Ello ha sido el reflejo de una economía poco desarrollada estructuralmente incapaz de generar los empleos suficientes que demanda el crecimiento de su población.

Aunque en los últimos seis años el crecimiento promedio de PIB zacatecano rondó el 4%, un crecimiento superior al nacional, no es suficiente para contrarrestar sus añejas problemáticas sectoriales:

a) La producción agropecuaria aun tiene importancia vital para la economía zacatecana pues representó en el 2009 el 11.7 por ciento del PIB y todavía un 29.9 por ciento de la población

⁸³ Como se revisará más adelante la Secretaría de Desarrollo Social reporta en 2007 haber tenido relación con 857 grupos de migrantes de los cuales 583 son registrados como clubes (Palafox, 2008).

⁸⁴ Este directorio se pudo consultar en <http://www.ime.gob.mx/DirectorioOrganizaciones/>.

ocupada se dedica a ella⁸⁵. Según la Tabla 4.3. la población que trabaja en el campo disminuyó cerca de 18 mil personas en cinco años. Lo que significa que han migrado o que ahora trabajan en otros sectores económicos. Este sector está escasamente mecanizado y gran parte de él, como resultado de la apertura comercial y de la falta de apoyos públicos, está orientado a la agricultura de subsistencia. La producción agropecuaria comercial no tiene encadenamiento con la industria local y la producción ganadera más bien acentúa su carácter concentrador y de baja ocupación laboral (GODEZAC, 2005; Delgado y Rodríguez, 2001; Padilla, 2004; García, 2003)

b) La minería siempre ha constituido una actividad importante para el estado. No obstante representa sólo el 6.5 por ciento del PIB en 2009 a pesar de dos décadas de explotación intensa de yacimientos minerales por parte de grandes compañías. Esta actividad tampoco tiene ligas con otras actividades productivas y sus efectos en el empleo han sido mínimos y temporales, en contraste con sus efectos ecológicos y de concentración de beneficios ya que aparte de la contaminación y depredación del medio ambiente, la pequeña y mediana minería se encuentra prácticamente en extinción. Con la llegada de cuantiosas inversiones en los últimos tres años a la Mina el Peñasquito en el municipio de Mazapil⁸⁶ el sector ha repuntado en la generación de valor agregado y en empleos generados.

c) La industria manufacturera también ha crecido en los últimos seis años y ha sido gran generadora de empleos pues en los últimos cinco años generó 10 mil lugares de trabajo (ver Tabla 4.3.). Ahora representa 13.7 por ciento de la producción zacatecana. Una parte corresponde a actividades de micronegocios no vinculados con otras ramas productivas (tortillerías y talleres de herrería) y la otra a la actividad cervecera e industria maquiladora de exportación las cuales tampoco generan cadenas productivas en el Estado.

d) La construcción es el sector más dinámico en los últimos seis años. Su valor productivo prácticamente se duplicó de 2003 a 2009 gracias a programas de obra pública y a la construcción de ciudad gobierno en la capital zacatecana. Pero las cifras de empleo en la construcción reflejan que cada año desde 2005 y hasta 2010 se perdieron en promedio mil empleos en este sector (Tabla 4.3.).

⁸⁵ Los cálculos de PIB y ocupación (Encuesta Nacional de Empleo y Ocupación) se realizaron en base a consultas interactivas de datos en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/cubos/default.asp?c=1413>.

⁸⁶ Las inversiones en esta mina – la segunda más grande de oro en el mundo – se calculan en unos 1,600 millones de dólares (20 mil millones de pesos), esto es, más que todo el “histórico” presupuesto estatal en un año. La mina generará 2 mil 500 empleos directos y 13 mil indirectos. Fuente: <http://www.presidencia.gob.mx/infografias/2010/03/23/minapenasquito/index.html>

e) Comercio y servicios representan un 59 por ciento de la producción estatal y dan empleo al 52 por ciento de la población ocupada. Uno de los subsectores que más impulso ha recibido es el turismo, sin embargo a pesar de los aumentos en capacidad instalada de atención a turistas los ingresos generados se habían estancado y el número de empleos ha ido disminuyendo de manera paulatina (GODEZAC, 2005). No obstante los pequeños establecimientos de servicios continúan siendo los mayores generadores de empleo en Zacatecas.

f) El empleo en el estado ha incrementado su formalización ya que de acuerdo con el número de trabajadores registrados en el Instituto Mexicano del Seguro Social en diciembre de 2000 había 98,376 trabajadores en tanto que en diciembre de 2010 fueron 132,807. Ello arroja un promedio cercano a los 3,500 empleos formales creados por año en la década (STPS, 2011).

g) Históricamente la estructura económica de Zacatecas ha estado ligada asimétricamente tanto a otras regiones del país (Noreste y occidente) como a la economía Estadounidense. Su función ha sido de “proveedor de fuerza de trabajo, materias primas y alimentos para el país y el extranjero (...) aporta, además de fuerza de trabajo a Estados Unidos, un importante contingente laboral al interior del país” (GODEZAC, 2005, pág. 102).

A pesar de las tendencias y cambios positivos en la economía zacatecana no ha sido suficiente para contrarrestar el crecimiento natural de su población. De acuerdo con la Tabla 4.3. la generación de empleos en la industria, comercio y servicios sólo ha servido para compensar la transferencia de trabajos del campo y la pérdida en la construcción. Aunque esa transferencia sí ha beneficiado en términos de formalización laboral. Si se considera como ejemplo el periodo 2005-2010, según la Tabla 4.3. se generaron en promedio 3,500 empleos *adicionales* por año (formales e informales, remunerados y no remunerados) lo que no es suficiente para dar trabajo a los 8,000 nuevos ingresos anuales al mercado laboral (GODEZAC, 2011).

En cuanto a la desigualdad generada por los desequilibrios en la generación de riqueza y empleos se refleja en varios ámbitos. Por ejemplo, si se observa por regiones el crecimiento económico se concentra principalmente en el centro y en el centro norte de la entidad, concretamente en los municipios de Fresnillo y Zacatecas (Padilla, 2004, p. 105-107).

Tabla 4.3. Población ocupada en Zacatecas por sector de actividad. (Dic. 2005-sept. 2010)

Periodo de referencia (trimestre)	Población ocupada	Sector de actividad económica						
		Agropecuario	Construcción	Industria manufacturera	Comercio	Servicios	Otros	No especificado ²
Octubre- Diciembre 2005	524,128	168,573	44,132	43,343	93,835	168,013	5,733	499
Octubre- Diciembre 2006	567,432	193,536	43,636	44,513	91,774	188,249	4,856	868
Octubre-Diciembre 2007	552,439	165,598	48,400	45,436	105,867	180,294	5,948	896
Octubre-Diciembre 2008	533,241	171,245	42,702	43,104	97,433	170,987	6,702	1,068
Octubre-Diciembre 2009	541,212	161,697	43,285	47,694	102,195	179,560	5,269	1,512
Julio-Septiembre 2010	541,914	150,357	39,501	53,901	104,365	186,886	5,048	1,856
Diferencia 2005-2010	17,786	-18,216	-4,631	10,558	10,530	18,873	-685	1,357
Empleos promedio generados por año.	3557.20	-3643.2	-926.2	2111.6	2106.0	3774.60	-137.0	271.4

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Encuesta Nacional de Empleo y Ocupación (ENOE).

De acuerdo con el diagnóstico realizado para la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016 (GODEZAC, 2011) Zacatecas continúa teniendo índices de pobreza y desigualdad importantes:

- a) El índice de Gini estatal es de 0.4613 por debajo de la media nacional.
- b) El grado de marginación es “medio” a nivel estatal pero nueve de los 58 municipios siguen teniendo muy alta marginación.
- c) Considerando la pobreza por ingresos el 20.9 por ciento de la población sufre pobreza alimentaria, 29.3 de capacidades y 53.6 de patrimonio.

Uno de los factores que explican la ocurrencia de las fuertes desigualdades en la producción y generación de ingresos es la dispersión de la población dentro del territorio estatal ya que prácticamente la mitad de ella vive en localidades muy pequeñas (menores a 2,500 habitantes) lo que implica una limitada dotación de servicios básicos e infraestructura económica que apoye el crecimiento.

El panorama arriba planteado no es reciente, de hecho es un panorama de leve mejoría en muchos indicadores respecto de las cifras de años anteriores. Pero persiste la incapacidad estructural de la economía zacatecana para crear los empleos suficientes que demanda el crecimiento de su población y además un nivel muy bajo de ingresos por las actividades productivas, incluidas las efectuadas bajo relaciones laborales. Esto significa que a pesar de tener

empleo los niveles de vida obtenidos son poco competitivos respecto de los esperados en otras regiones y en el extranjero. Existe tanto una estrechez como una precarización del mercado laboral zacatecano (GODEZAC, 2005).

Esta precaria situación socioeconómica ha generado desde hace muchos años un flujo migratorio constante de zacatecanos hacia los EUA y otros estados de la República. Ello se observa directamente en algunas de sus cifras demográficas básicas.

La tasa de crecimiento media anual de la población estatal de 1995-2000 fue de 0.27 por ciento y de 2000-2005 de sólo 0.18 (INEGI, 2008). El bajísimo crecimiento real no corresponde con el crecimiento natural de su población por lo que la migración explica tal fenómeno. Como resultado el estado de Zacatecas contaba en 2005 con 1,367,692 habitantes y se calculaba que anualmente emigraban una 30,500 personas al año, de las cuales 17,000 lo hacían a EUA (Padilla, 2004) . Se estima que en EUA radican tantos zacatecanos que son equivalentes a la mitad de la población del Estado y si se considera a los de segunda y tercera generación (los de “origen zacatecano”) entonces la cifra es equivalente a la población total del Estado (GODEZAC, 2011).

La migración se había convertido en despoblamiento constante. En 2005 sólo 14 municipios tenían tasa de crecimiento positiva lo que no se reflejó en la población total porque fue compensado por el crecimiento de los tres municipios más grandes que representaron el 33.6 por ciento de la población total, Fresnillo, Zacatecas y Guadalupe.

Parte del despoblamiento se explica porque, en conjunción con la tendencia de la región histórica⁸⁷, la migración internacional de zacatecanos tiene cerca de dos décadas en proceso de modificación de su patrón migratorio pasando de una migración circular, hacia una migración dual: circular y permanente con tendencia al predominio de esta última lo que pone en riesgo la estabilidad misma de su estructura económica (GODEZAC, 2005, p. 87; 2006; Delgado y Rodríguez, 2001; García, 2003; Durand y Massey, 2003).

La tendencia histórica de estancamiento poblacional parece haber sido rota en los últimos cinco años, para el año 2010 la población zacatecana aumentó a 1,490,668 habitantes lo que

⁸⁷ Duran y Massey (2003) ubican a Zacatecas dentro de un conjunto de Estados de la República que por sus características migratorias se les denomina Región Histórica. Esta región la componen 9 Estados de los cuales al menos 5 son unánimemente reconocidos como aportantes principales de migrantes a EUA en los últimos 100 años: Jalisco, Michoacán, Guanajuato, Durango y Zacatecas. Según los autores esta región se caracteriza por que su migración internacional tiene tres rasgos fundamentales: es antigua, es masiva y tiene los más altos niveles de emigrantes legales del país.

representa una tasa media anual de crecimiento de 1.7 por ciento, crecimiento que no tenía desde 1980. Aunque por falta de información las causas son imprecisas aun, es probable que se combinen algunas ya discutidas en el apartado nacional: falta de empleo en EUA debido a la crisis económica, mayor dificultad para ingresar y permanecer en ese país y mejores oportunidades de empleo en el Estado. Esto ya se reflejó en la población de los municipios pues ahora 52 de los 58 tienen tasas positivas de crecimiento (GODEZAC, 2011). Este cambio significa en el corto plazo la necesidad de incrementar la creación de fuentes de trabajo y al mismo tiempo proporcionar mercancías, servicios públicos y en general de condiciones de bienestar a un ritmo más alto que el hasta hoy experimentado.

¿Cómo es que el crecimiento de la desigualdad y el histórico bajo nivel de vida no han provocado desajustes sociales en el Estado? La migración y sus relaciones con la estructura productiva parecen ser la respuesta. Delgado, Figueroa y Hoffner (1991) denominaron a esta relación “Equilibrio del binomio migración-producción campesina” con el que intentaron explicar que la expulsión de mano de obra del Estado y los envíos de recursos que esos migrantes han realizado a sus familias y comunidades durante años son el factor que posibilita tanto la sobrevivencia y la elevación del nivel de vida en Zacatecas como la continuación de actividades agropecuarias de baja rentabilidad o de autoconsumo. Sin embargo, tales recursos no generan grandes efectos multiplicadores dentro de la estructura económica pues su gasto se realiza en circuitos económicos vecinos o en productos no elaborados en la entidad. Dado el cambio de patrón migratorio del Estado existen voces de advertencia que señalan que dicho equilibrio puede deteriorarse con una futura disminución de las remesas familiares una vez concluida la reunificación familiar en los EUA y extinguidos los nexos familiares con la comunidad.

A pesar de que la emigración puede ser el elemento equilibrante de la economía y sociedad zacatecana no se deben de perder de vista sus efectos negativos (GODEZAC, 2005, p. 83): a) Demográficos. Reduce la presencia de los grupos en edad productiva, amplían la proporción de personas de la tercera edad y el éxodo familiar; b) Económicos. Genera una fuerte dependencia de las remesas, inducen tendencias inflacionarias (dolarización), encarecen la fuerza de trabajo local y propician el abandono y deterioro de las actividades productivas; y c) Sociales. Produce asimetrías en el ingreso de las familias, alientan la fuga de capital humano y profundizan la diferenciación social entre la población migrante y no migrante.

Al igual que a nivel nacional la migración internacional se ha acompañado del incremento de las remesas individuales, colectivas y de inversión, así como de numerosas comunidades que por sus características económicas y culturales pueden catalogarse como transnacionales.

En cuanto a remesas familiares estas han sido muy importantes para conservar el equilibrio arriba mencionado. Según Tabla 4.4. sus valores se incrementaron rápidamente hasta antes de la crisis económica de 2008. Su disminución implica menores ingresos para cerca del 23 por ciento de los hogares zacatecanos (GODEZAC, 2005) que no pueden compensarse con ingresos locales por el hecho de que representan cerca del 10 por ciento del PIB del Estado (proporción apenas debajo de la que representa la producción agrícola o manufacturera) y son equivalentes a 400 dólares per cápita de ingreso de los zacatecanos. Esta disminución de ingresos dedicados al consumo familiar, educación, inversión y ocio provoca repensar en la fragilidad del equilibrio generado por su recepción y en la dependencia de la economía rural de ellos.

Tabla 4.4. Remesas familiares en Zacatecas y su proporción en el total nacional. (Mill. de dólares)

Entidad federativa	Periodo							
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Zacatecas	400.5	485.3	541.0	670.0	757.7	677.7	569.70	580.0
% del Nacional	2.7	2.6	2.5	2.6	2.9	2.7	2.7	2.7

Fuente: Elaboración propia en base a Informes del Banco de México varios años.

La recepción de remesas está concentrada en algunos municipios (Fresnillo, Rio Grande, Zacatecas, Jerez, Ojocaliente y Guadalupe acaparan el 40% del total estatal) lo cual permite que estos disminuyan sus índices de marginación⁸⁸. Si se considera el porcentaje de hogares que recibieron remesas en el año 2000 los municipios con mayor recepción fueron Gral. Francisco Murguía (48%), Susticacán (41%), Gral. Joaquín Amaro (35%), Huanusco (32%), Nochistlán (30) y Tabasco (28) (GODEZAC, 2006, p. 52). Las remesas mitigan la pobreza y marginación social de esas Zonas (Padilla, 2004).

Por otro lado también son de suma importancia aquellas remesas que han sido enviadas o reunidas con fines de inversión social o solidario, especialmente aquellas enviadas a través de un club de oriundos y canalizadas mediante el P3x1, recursos que en los últimos dos años rondan los

⁸⁸ La importancia regional de las remesas varía según el indicador que se utilice: monto absoluto, monto relativo, hogares receptores o monto per cápita.

50 millones de pesos⁸⁹. Tales recursos considerados “de calidad” por su enfoque en la cobertura de necesidades –culturales y sociales – dentro de las comunidades constituyen la materia fundamental de la participación en términos políticos de las organizaciones de migrantes en las localidades zacatecanas.

Finalmente, cabe mencionar que las comunidades que pueden considerarse como transnacionales se han extendido cada vez más por todo el territorio zacatecano ya que la migración internacional abarca prácticamente todos los municipios. Tradicionalmente la zona llamada de los cañones había sido ubicada como la de mayor tradición migrante y de influencia económica y cultural de los “norteños”. Estos municipios, ubicados en el suroeste del estado, habían tenido la mayor intensidad migratoria y colindan con los municipios de tradición migratoria de Jalisco, ello habla de ciertas condiciones extraestatales que promueven la emigración. La mayoría de estos municipios tienen una trayectoria migratoria muy larga lo cual les ha provocado también dependencia económica de las remesas así como la proliferación de clubes de migrantes con estructuras muy formalizadas y experimentadas.

Si se considerara que la existencia de clubes de oriundos de una comunidad implicara la existencia de espacios transnacionales entonces numerosas localidades de los municipios de Nochistlán, Juchipila, Jerez y Jalpa deberían de ser considerados con mayores probabilidades dentro de esa categoría pues son municipios con gran número de clubes y con una extensa trayectoria de relaciones con ellos.

Las condiciones revisadas en este apartado conforman el entorno histórico-estructural que da paso a la creación, desarrollo y consolidación del P3x1, a la aparición y maduración del sujeto colectivo migrante y al sistema de RCP del P3x. A continuación la exposición se centra en presentar de forma general el P3x1

4.5. El Programa 3x1 para migrantes.

Al P3x1 para migrantes se le puede describir como la acción pública de implementación Federal cuya meta fundamental es apoyar las iniciativas de nacionales organizados radicados en el extranjero para concretar proyectos de diversa índole en las comunidades de origen mediante la

⁸⁹ La cifras oficiales de aportaciones de los clubes a las obras del Programa 3x1 desde luego no consideran todos aquellos envíos que hacen los migrantes a sus familias y que son destinados a asuntos comunitarios, tienen destinos colectivos pero no están mediados por los clubes. Estos recursos enviados vía las familias no deben ser subestimados pues se calcula que representan el 84% de los envíos con fines colectivos, en tanto que los envíos a través de clubes u otras organizaciones son solo el 14% del dinero enviado con pretensiones sociales o solidarias (Cortina y De la Garza, 2004, p. 15).

conjunción de recursos del Gobierno Federal, de los Estados y municipios participantes y, sobre todo, de las organizaciones de migrantes.

La operación de esta política pública es producto de innumerables procesos sociales que se han desarrollado durante más de seis décadas y constituye el único programa social del gobierno federal que tiene su origen en las organizaciones de migrantes (Fernández de Castro, García Zamora, & Vila Freyer, 2006).

En seguida se brinda una panorámica general del P3x1 en su ejecución federal y estatal.

4.5.1. Resultados relevantes del programa a nivel nacional y en el estado.

A nivel federal el P3x1 se formalizó el año 2002 en reconocimiento a los logros obtenidos en sus versiones anteriores a nivel estatal en Zacatecas y Guerrero (SEDESOL, 2006). Más allá de su integración como política del Estado, el P3x1 se fundamenta en una práctica solidaria que tiene más de medio centenar de años en la que migrantes organizados otorgan apoyos para cubrir las necesidades urgentes de sus paisanos y comunidades de origen (Moctezuma, 2003a; 2005). Esta práctica solidaria existió (y sigue existiendo) con independencia de la acción gubernamental, pero a partir de 1986 se acordó con el Gobierno estatal de Zacatecas que migrantes y gobierno conjuntaran sus recursos para las obras de beneficio social que determinarían los migrantes (etapa 1x1). Hacia 1992 el Gobierno Federal asintió en invertir otra fracción del costo de las obras (etapa 2x1) y, luego de un periodo de interrupción de la participación federal, en 1999 se constituyó como programa cuadripartito con la inclusión de los municipios en la inversión (etapa 3x1).

Para el año 2002 el programa se insertó de manera definitiva en la política social mexicana cuando se le asignó de manera permanente como parte del programa de microrregiones. Con esta inclusión es el orden federal quien lleva la batuta en su operación y normatividad. Los estados y municipios, que hasta antes de 2002 podían operar con cierta autonomía este programa, y las organizaciones de migrantes participantes, en aras de la consecución de mayores recursos, acataron las normativas federales impuestas por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) del Gobierno Federal. Con la federalización del programa han evolucionado las condiciones, los destinos y las formas de control de la actividad y recursos de los distintos participantes.

Los elementos fundamentales en el desarrollo del P3x1 son los clubes y federaciones de migrantes radicados en los EEUU y los recursos que por distintos medios acumulan para apoyar a

sus paisanos en las comunidades de origen. Mediante la inclusión de los recursos gubernamentales que facilita este programa, las remesas colectivas de los migrantes se multiplican por tres.

Los logros más importantes del programa durante el periodo del estudio se muestran en la Tabla 4.5. Hasta 2007, la inversión a nivel nacional mediante el P3x1 no rebasó 87 millones de dólares (ya considerada la aportación de las organizaciones migrantes) y representó 0.36 por ciento de las remesas familiares recibidas ese año en México. A pesar del crecimiento constante de su presupuesto federal (creció 104 por ciento en términos reales desde 2002) sólo constituyó aproximadamente 0.73 por ciento del presupuesto otorgado en 2007 a la SEDESOL.

Para 2008 tuvo un presupuesto federal ligeramente superior a los 500 millones de pesos (45 millones de dólares), el doble del asignado en 2007. Entre 2002 y 2007 se duplicó el número de proyectos y de municipios apoyados, pero lo más relevante es el crecimiento del número de organizaciones de migrantes que participan en el programa (Palafox, 2008). Es un programa presupuestalmente pequeño pero en constante incremento debido a que las Federaciones de clubes de migrantes han utilizado sus recursos organizativos para influir en los poderes ejecutivo y legislativo tanto a nivel estatal como federal para aumentarlo.

Tabla 4.5. Evolución del Programa 3x1 para migrantes a nivel Nacional (2002-2007).

Concepto	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Entidades Federativas	20	18	23	26	26	27
Número de proyectos	942	899	1436	1691	1274	1613
Municipios apoyados	247	257	383	425	417	443
Grupos de migrantes participantes	20	200	527	815	723	857
Estados de residencia en EUA	8	17	31	35	34	37
Inversión total (Millones de pesos corrientes)	380.2	377.6	637.7	851.8	748.9	948.5
Federal	113.7	99.9	175.9	232.1	192.0	257.7
Estatal, Municipal y de migrantes	266.5	277.7	461.8	619.7	556.9	690.8

Fuente: Elaborado en base a la cifras presentadas en Palafox (2008).

La inversión realizada en territorio zacatecano en 2009 superó los 200 millones de pesos (15.3 millones de dólares de diciembre de 2009) de los cuales cerca de 51 millones (4 millones de dólares) provinieron del presupuesto estatal.⁹⁰ Con esta inversión se realizaron 327 obras y proyectos en 39 municipios.

Los montos invertidos por el gobierno estatal no son relevantes pues equivalen a la inversión individual en alguna obra vial en la ciudad de Zacatecas. Además a pesar de las declaraciones del gobierno a favor del programa, los recursos invertidos por el P3x1 en Zacatecas cayeron en términos reales 8 por ciento de 2002 a 2008.

El destino de los recursos invertidos en Zacatecas es diverso, inversiones en pavimentación de carreteras (21.5 por ciento del total), calles (14.6 por ciento), construcciones para servicios comunitarios (12.4 por ciento) y mantenimiento y construcción de templos (12.13 por ciento). Obras de infraestructura básica como agua potable, drenaje y electrificación representan menos de 10 por ciento de la inversión a pesar de que el P3x1 está encuadrado en las estrategias de atención a comunidades marginadas.⁹¹

Para las autoridades municipales el P3x1 es muy importante, la cuadruplicación de recursos que permite y su dirección a obra pública en ciudades pequeñas y localidades rurales hacen atractivo su uso como programa eje de acción municipal en especial para aquellos con alta incidencia migratoria y despoblamiento rampante.

Presupuestalmente parece un programa sin mayor relevancia, pero su impacto en distintas esferas sociales y políticas lo convierte en un programa protagonista en la política zacatecana. Por la naturaleza heterogénea de los proyectos que el P3x1 financia tiene repercusiones en distintos ámbitos de política pública: comunicaciones, desarrollo rural, educación, cultura, etc. Un ámbito en el que tiene gran incidencia es el desarrollo urbano pues buena parte de sus inversiones se efectúan en la ampliación de infraestructura social básica, urbanización y mejora vial de comunidades y ciudades pequeñas.

4.5.2. Proceso de operación del Programa 3x1.

El P3X1 está regulado por un conjunto de reglas de operación que definen las metas y condiciones de ejecución del programa, así como las funciones de los órganos que lo realizan y

⁹⁰ Todos los datos referentes al P3x1 en el Estado de Zacatecas se obtuvieron de bases de datos del programa proporcionados por la SEPLADER.

⁹¹ Cálculos con base en la inversión realizada entre 2004 y 2009 en Zacatecas.

los procesos y procedimientos que deben seguirse. En las reglas de operación – que se publican en el diario oficial de la federación anualmente – se especifican con detenimiento los mecanismos de propuesta, autorización y ejecución de los proyectos a financiar con los fondos concurrentes.

Las organizaciones de migrantes, sean clubes o federaciones, son las responsables de la elaboración de propuestas de proyectos⁹². Todos los proyectos propuestos deben incluir la participación de los tres niveles del gobierno mexicano y tendrán como requisito esencial que se orienten a la mejora del bienestar social de las comunidades en las que vayan a realizarse.

Una vez elaboradas las propuestas de proyectos estas se estudian en el Comité de Validación y Atención a Migrantes (COVAM), que es un órgano decisorio con jurisdicción estatal compuesto por un número igual de representantes de todos los grupos que participan (los tres niveles de gobierno más los representantes de las federaciones de clubes de migrantes en EEUU). El COVAM está presidido por el Delegado estatal de SEDESOL y en Zacatecas se compone por 16 miembros (4 por cada participante).

El COVAM tiene funciones de seguimiento y control de las propuestas de inversión de las organizaciones de migrantes. Tiene además facultades normativas ya que supervisa el cumplimiento de las reglas de operación en cada caso y tiene facultades para crear lineamientos de trabajo específicos.

Una vez seleccionado el proyecto, la operación del P3x1 en el Estado de Zacatecas sigue el siguiente proceso⁹³ :

1. El club *afiliado a una federación*, acuerda con su comunidad y/o municipio, la realización de un proyecto y remite solicitud a la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional del Estado (SEPLADER), quien la registra.
2. La SEPLADER la pone a consideración del municipio y este procede a la integración del expediente técnico.

⁹² La selección del proyecto por parte del club es un procedimiento que no está reglamentado :“Aunque se anima a los clubes de migrantes a consultar a sus familiares y amigos en sus comunidades de origen para tener una mejor idea sobre las necesidades y prioridades más importantes que deben tratarse, en este momento no existe ningún mecanismo formal a través del cual canalizar este tipo de colaboración desde la comunidad local.” (Rocha, 2007).

⁹³ Existen leves diferencias en cuanto el proceso seguido en los estados. Por ejemplo en Zacatecas no participa el Comité de planeación del desarrollo estatal (COPLADE) como lo hace en otros estados, debido a que este órgano tiene otras muchas responsabilidades. En su sustitución participa la Coordinación del P3x1 de la SEPLADER. Que es la instancia que lleva el control operativo del programa a la par del seguimiento normativo que hace la SEDESOL. Fuente : <http://seplader.zacatecas.gob.mx/3x1/proceso.php>

3. El municipio presenta el expediente técnico para su revisión ante SEPLADER y SEDESOL (subcomisión técnica del COVAM) quienes lo revisan y, en su caso, señalan observaciones o definen procedencia.
4. El COVAM recibe las propuestas de inversión y en sesión plenaria, valida los proyectos.
5. El municipio recibe comunicación oficial de las obras validadas y remite la documentación a la SEPLADER.
6. El municipio procede a realizar sus depósitos en cuentas especiales de las obras validadas y comienza a requerir los recursos de los clubes.
7. SEPLADER recibe el expediente técnico y copia de los depósitos hechos por municipios y organizaciones migrantes y lo remite a SEDESOL quien elabora el anexo técnico de autorización.
8. Una vez recibida la autorización a nivel Federal, la SEPLADER Y SEDESOL realizan oficio de aprobación de recursos.
9. El municipio recibe aprobación de recursos federales y realiza a) proceso de adjudicación de ejecución si la obra es por contrato, o b) proceso de adjudicación de adquisición de materiales, si es por administración.
10. El municipio recibe los recursos y entrega anticipos si las obras son por contrato o realiza adquisiciones si son por administración, con lo que se inicia la ejecución de las mismas.
11. El municipio supervisa los trabajos, SEDESOL y SEPLADER realizan seguimiento y en caso necesario, tramitan recursos para posteriores ministraciones.
12. La contraloría interna y las demás instancias fiscalizadoras, realizan la supervisión de las obras y emiten sus respectivos dictámenes, de igual forma, el comité de obra realiza la verificación continua de los trabajos y si es el caso, informa sobre irregularidades.
13. Concluida la obra, el ayuntamiento realiza el acta de entrega recepción, acto en el que participan miembros o representantes del COVAM.
14. La comunidad, comité de obra o instancia de gobierno que recibe la obra, formaliza su compromiso para dar mantenimiento y garantizar su conservación

y buen uso mediante un certificado oficial. En el sitio de la obra o proyecto se coloca una placa que indica el nombre del club migrante que haya apoyado el proyecto, los distintos niveles de gobierno implicados y los recursos económicos que se hayan invertido en el proyecto.

El anterior procedimiento se ha transformado de manera radical en los últimos cinco años desde que se incluyó a las organizaciones de migrantes en la toma de decisiones. Existen una serie de transformaciones de detalle que implican candados para el manejo de los recursos del P3x1 entre ellos el que los depósitos para las obras se hacen en cuentas especiales y mancomunadas comité - presidencia municipal para cada proyecto o que los comités de obra pueden participar – sin derecho a voto – en los comités de licitación y adjudicación de obras.

4.6. Estudios sobre el Programa 3x1.

Un aspecto importante que debe de considerarse como un contexto que ha permitido al P3x1 desarrollarse y madurar es el de la reflexión académica en torno a él y de los estudios que desde distintas instituciones se han realizado acerca del programa. La producción cultural, científica y técnica en torno a las realidades que generaron el P3x1 y que ahora genera el mismo programa son elementos que el sujeto social protagonista de estos eventos (clubes y federaciones de migrantes) ha sabido procurar, articular y alimentarse a lo largo de su maduración.

El P3x1 y sus anteriores versiones como política pública o como práctica solidaria transnacional se han venido posicionando como tema insalvable en asuntos relacionados con la migración, las políticas públicas y el desarrollo nacional y local.

Sin embargo en raras ocasiones el P3x1 ha sido objeto de estudio en sí mismo en tanto que proceso social, cultural, político y económico. En la mayoría de las ocasiones el P3x1 ha sido tratado como el escenario, como el espacio en que las realidades sociales del transnacionalismo, de la inversión, de la cooptación o la vida cultural se manifiestan. Es decir que muchos de los autores y textos mencionados en el presente apartado pretenden estudiar fenómenos y ensayar categorías que exceden al ámbito concreto de actuación del programa pero que pueden ser manifiestos a través de él.

Dado que la pretensión es ubicar conceptualmente las aportaciones de la literatura, el hecho que el P3x1 no tenga la centralidad temática obliga a analizar las propuestas desde su eje temático principal y no precisamente desde su análisis específico.

Realizadas estas consideraciones se propone un esquema de análisis de la literatura aplicando el criterio del enfoque temático *principal* bajo el cual los estudios abordan necesaria o circunstancialmente el P3x1.⁹⁴

Los diversos estudios en los que el P3x1 y las organizaciones de migrantes son analizados principal o secundariamente se pueden clasificar en tres categorías temáticas:

- a) El enfoque económico-estructural. En el que se revisan principalmente las consecuencias en la estructura económica local, regional y nacional de las acciones del programa y de las organizaciones de migrantes.
- b) El enfoque sociocultural. En donde los procesos sociales manifiestos en el Programa 3x1, en la organización de migrantes y las comunidades de origen se abordan principalmente como acciones simbólicas e identitarias.
- c) El enfoque político. Los planteamientos de este eje temático abordan la interacción del Estado, de la organización de migrantes y de las comunidades de origen en su faceta de negociación de poder y espacios de ejercicio de influencia y legitimación.

Las Tablas del Anexo 2 sintetizan las características de cada enfoque de estudio y cómo sus aportaciones han apoyado la operación del P3x1 en la práctica.

En más de un autor o propuesta analizada los enfoques están entrelazados o incluso existen aportaciones con enfoques bastante integrales, habrá otros que han abierto, cerrado o cambiado su perspectiva principal a través de los años. La categorización propuesta no es la única posible y pueden evidenciarse vasos comunicantes entre los enfoques y autores.

Como rasgo general se puede decir que en la academia la discusión se ha desplazado de la evaluación de los efectos materiales del P3x1 hacia sus efectos políticos y sociales: la organización migrante (García, 2006a; Márquez, 2006; Lanly y Hamman, 2004; Moctezuma, 2003), el proceso de aprendizaje social (Iskander, 2005; García, 2005d) y la gobernanza local (Burgess, 2006).

⁹⁴ Otro esquema de análisis puede basarse en un criterio de evolución temporal que pudiera vincular los intereses de la academia con los acontecimientos históricos del P3x1 y con la evolución de los estudios en otros ámbitos relacionados como la migración o las políticas económicas.

CAPÍTULO V. EL SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS PÚBLICA DEL PROGRAMA 3X1: COYUNTURAS INSTITUCIONALES Y DESARROLLO DEL PROGRAMA.

Introducción.

En el presente capítulo se hace una descripción y estudio detallado del modelo analítico y de la unidad de observación del trabajo de investigación.

La primera parte recupera los elementos constituyentes del modelo sintetizado en la Figura 3.1. resaltando las características más importantes para el caso particular de estudio. Dado que la delimitación temporal de la investigación corresponde al periodo 1999-2007, las características del modelo y del sistema de RCP del P3x1 corresponden al cierre de 2007.

En la parte complementaria del capítulo se narra y analiza el desarrollo histórico del P3x1 con el fin de encontrar elementos para contrastar la primera hipótesis particular referida a la interacción del Agente de RCP con las autoridades estatales en circunstancias propicias para la modificación del P3x1 y su sistema de RCP. Se determinan al final del capítulo las coyunturas institucionales de cambio estatal a favor del control social en P3x1.

5.1. Elementos del modelo analítico.

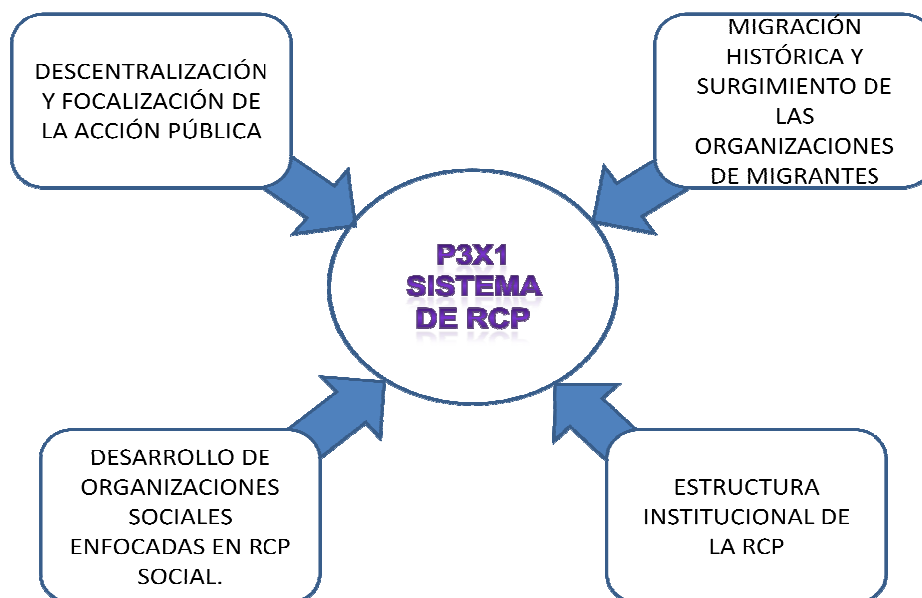
En el capítulo 3 se determinó que el modelo analítico de casos de RCP tendrá como unidad de observación el sistema de RCP y que existían modelos contextuales que lo influyen, limitan o posibilitan (Figura 3.1.). Resta ubicar y describir cómo es que los elementos de ese modelo se presentan en la realidad dentro del P3x1. En este subcapítulo se definen y analizan algunos de esos elementos como son los contextos histórico-estructurales (macro), el sistema de RCP y el agente de RCP. Las coyunturas institucionales se revisan en el siguiente apartado, en tanto que las dimensiones constitutivas y sus contextos se analizan en el capítulo siguiente.

5.1.1. Contextos histórico-estructurales.

En el capítulo anterior se estableció que entre los cambios a nivel macro que permiten la comprensión del entorno en que el P3x1 y su sistema de RCP han evolucionado se encuentran los cuatro procesos clave presentados en la Figura 5.1.

La intervención de estas variables macro con circunstancias de menor amplitud (meso) y su repercusión en el sistema de RCP del P3x1 se revisan en las secciones siguientes y en el capítulo 6.

Figura 5.1. Principales variables contextuales del Sistema de RCP del P3x1.



Fuente: elaboración propia.

5.1.2. El Sistema de Rendición de cuentas pública del Programa 3x1.

En el capítulo 3 se definió al sistema de RCP como el conjunto de elementos que norman y movilizan el ejercicio de la RCP en relación con una política pública específica, con un nivel de gobierno determinado, con un sector de actividad pública o con la entera acción del Estado. Este sistema tiene elementos institucionalizados y no institucionalizados. Estos últimos, que se refieren a acciones de RCP Social, se revisan hasta los capítulos subsecuentes. Los elementos institucionalizados se revisan a continuación.

5.1.2.1. Elementos institucionalizados del Sistema de Rendición de cuentas pública.

El sistema de RCP del P3x1 está conformado por los siguientes elementos institucionales:

a) Las leyes y normas que rigen la acción del programa, sus formas de control, instituciones que la llevan a cabo y estructura estatal de ejecución, seguimiento y fiscalización del programa.

b) Las estructuras gubernamentales (normativas, de ejecución, de control, de fiscalización y de sanción) que a través de sus funciones y procesos efectúan labores relativas al control de las acciones efectuadas en el marco del P3x1.

c) Las formas en que la sociedad se integra de manera formal en la labores de planeación, ejecución, seguimiento y fiscalización de las acciones realizadas por el programa.

Los sistemas de RCP suelen tener complejas relaciones entre sus elementos institucionales. Por ejemplo pueden existir contradicciones entre lo dispuesto en las normas jurídicas, el aparato institucional y la participación social realmente existentes. En el caso del P3x1 estas relaciones son entramadas debido a la conjunción que se hace de recursos de los tres ámbitos gubernamentales. Cada uno de ellos cuenta con sus propios marcos legales e institucionales, procesos y mecanismos para el ejercicio de la RCP. Por ello en su revisión se enfatizan algunas diferencias importantes entre las funciones de los órdenes jurídicos y de gobierno así como sus conexiones más relevantes.

Principales componentes legales que rigen el sistema de RCP.

Los marcos legales que soportan la mayoría de las responsabilidades, funciones, procesos y sanciones sobre la actividad pública – y por lo tanto del P3x1- caen en el ámbito del derecho público y administrativo.

Debido a la integración y ejercicio de recursos responsabilidad de los tres órdenes de gobierno el Programa 3x1 se integra en 2 niveles distintos de ordenamientos jurídicos relativos al control y fiscalización de la actividad pública: el nivel Federal y el nivel Estatal. En México la RCP a nivel municipal ha quedado sujeta a las normativas de los niveles superiores. En tanto la normativa federal aplica a los municipios en cuanto a que estos ejercen recursos provenientes del gobierno federal, para todas sus otras operaciones y funciones de RCP los ayuntamientos están sujetos a las leyes e instituciones estatales, sin menoscabo de todas aquellas normas y procedimientos que el mismo municipio aplique para su propio control interno o social. Estas normativas propias han de ser coherentes con las leyes y reglamentos estatales.

Es importante resaltar que la fiscalización de recursos por parte de la federación se justifica tanto por la aportación directa que hace mediante el presupuesto federal asignado al

P3x1 – vía SEDESOL – como por la obligación que establecen las normas para el ejercicio de los recursos federalizados que los gobiernos municipales aplican en los proyectos del P3x1⁹⁵.

La Tabla 5.1. recoge las normas más importantes que regulan el control de las actividades y recursos del P3x1 tanto a nivel federal como a nivel estatal.

Tabla 5.1. Marco Jurídico de Rendición de Cuentas Públicas para el Programa 3x1.

NORMATIVAS DEL ÁMBITO FEDERAL	NORMATIVAS DEL AMBITO ESTATAL (ESTADO DE ZACATECAS)
<p>a) Normas generales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). - Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) - Ley de coordinación fiscal (LCF). - Ley Federal de Transparencia y acceso a la información pública gubernamental (LFTAIP). - Decreto de presupuesto de egresos de la federación (DPEF). - Lineamientos Generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal. <p>b) Rendición de cuentas horizontal del poder ejecutivo al poder legislativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley de fiscalización superior de la federación (LFSF). - Reglamento interior de la auditoría superior de la Federación. <p>c) Rendición de Cuentas horizontal aplicada por el Poder Ejecutivo (Secretaría de la Función Pública) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF). - Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos (LFRSP). - Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública. <p>d) Normas relativas a la participación social en actividades de control social:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley General de Desarrollo Social (LGDS). - Ley Federal de Fomento a las actividades realizadas por las organizaciones de la sociedad civil (LFFAROSC). - Reglas de Operación del P3x1. - Lineamientos Específicos del P3x1 para Migrantes, relativos al Comité de Validación y Atención a Migrantes. 	<p>a) Normas Generales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Constitución Política del Estado de Zacatecas. - Ley de Acceso a la información pública del Estado de Zacatecas. <p>b) Rendición de Cuentas Horizontal del poder ejecutivo al poder legislativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley Orgánica del Poder Legislativo. - Ley de Fiscalización superior del Estado de zacatecas. - Ley Orgánica de Responsabilidades de los servidores públicos del Estado y Municipios de Zacatecas. - Convenio para la fiscalización del gasto federalizado entre la Auditoría Superior de la Federación y la Auditoría Superior del Estado de Zacatecas. <p>c) Rendición de Cuentas horizontal aplicada por el Poder Ejecutivo (Contraloría Interna del Gobierno del Estado de Zacatecas):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas. - Acuerdo de coordinación entre la Secretaría de la Función pública y el Gobierno del Estado para el control y evaluación de la gestión pública. <p>d) Normas relativas a la participación social en actividades de Control social:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley de Planeación para el desarrollo del Estado de Zacatecas. - Ley de Desarrollo Social para el Estado de Zacatecas. - Ley de Participación ciudadana. - Ley Orgánica del Municipio.

⁹⁵ Los recursos que ejerce la Federación a través de la SEDESOL para el P3x1 pertenecen al Ramo 20 “Desarrollo social” y los recursos que se aplican por parte de los municipios pertenecen *principalmente* al Ramo 33 de las aportaciones federales normadas por la Ley de Coordinación fiscal y en específico al FAISM (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal). Los Recursos Estatales aplicados al P3x1 varían en cada caso y en Zacatecas – como se verá más adelante – estos recursos actualmente se determinan desde el presupuesto de egresos estatal.

Fuentes: (ARegional.com, 2003; Manjarrez, 2003) y distintas consultas a portales del poder legislativo federal y estatal.

Gran parte del marco jurídico arriba anotado ha venido transformándose en los últimos 15 años en virtud de las fuerzas estructurales constantemente enunciadas en este trabajo. Pero es de notar que al menos dos elementos de este marco jurídico sí han recibido influencia del surgimiento y acción de las organizaciones de migrantes: las Reglas de Operación del P3x1 y sus Lineamientos Específicos relativos al Comité de Validación y Atención a Migrantes. Existen además, reglamentos específicos de operación de los tipos de apoyo otorgados y que no se muestran en la Tabla 5.1. Estos reglamentos específicos también se han elaborado con la intervención de los representantes migrantes.

Estructuras gubernamentales del sistema de RCP.

Existen 10 estructuras (instituciones y órganos gubernamentales) que conforman el sistema de RCP del P3x1, tres federales, cuatro estatales y 3 municipales. En la Tabla 5.2. se muestran estas estructuras resaltando sus características en cuanto al tipo de RCP y control que aplican, nivel de gobierno y poder público del que dependen.

Tabla 5.2. Estructura institucional de RCP del P3x1 para migrantes.

CONCEPTO	TIPO DE RCP			
	RCP HORIZONTAL PROCESAL	RCP HORIZONTAL PROCESAL Y EX POST	RCP HORIZONTAL EX POST	RCP SOCIAL
TIPO DE CONTROL	CONTROL INTERNO DE EJECUCIÓN	CONTROL EXTERNO DE EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN EX POST.	EVALUACIÓN EXTERNA EX POST (FISCALIZACIÓN)	CONTROL SOCIAL EX ANTE, PROCESAL Y EX POST.
NIVEL DE GOBIERNO PARTICIPANTE:				
FEDERAL.	SEDESOL (DELEGACION ESTATAL).	SFP	ASF	-
ESTATAL.	SEPLADER.	CONTRALORÍA INTERNA ESTATAL	ASE	COVAM
MUNICIPAL.	PRESIDENCIA MUNICIPAL (DIR. DE DESARROLLO ECONÓMICO)	CONTRALORÍA MUNICIPAL	ASE	COMITÉ DE OBRA.
CLUBES Y FEDERACIONES	-	-	-	ASAMBLEA DE MIEMBROS
PODER PÚBLICO ORIGEN	PODER EJECUTIVO	PODER EJECUTIVO	PODER LEGISLATIVO	(CIUDADANÍA LOCAL Y TRANSNACIONAL)

Notas: ASF: Auditoría Superior de la Federación, ASE: Auditoría Superior del Estado de Zacatecas, SFP: Secretaría de la Función Pública. COVAM: Comité de Validación y Atención a Migrantes.

Fuente: Elaboración propia.

Por su importancia en este caso se incluye a la asamblea de miembros de los clubes y federaciones de migrantes que es un elemento no institucionalizado del sistema de RCP y que conviene ubicarlo como estructura que ejerce supervisión y evaluación del accionar del programa. Las Tablas 5.3., 5.4. y 5.5. describen las funciones básicas de cada estructura. El orden de la presentación de las Tablas transcurre de acuerdo con el corte temporal de la RCP (columnas de la Tabla 5.2.)

Tabla 5.3. Estructuras Institucionales de control interno de ejecución del P3x1.

ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES DEL SISTEMA DE RCP DEL P3X1
RCP HORIZONTAL PROCESAL
CONTROL INTERNO DE EJECUCIÓN
<p>Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).</p> <p>Es la instancia normativa y decisoria en cuando a los recursos federales aplicados. Define e interpreta las Reglas de Operación, las normas técnicas y las operativas de aplicación nacional. Ministra los recursos a su cargo y supervisa su aplicación en los proyectos. Ha pasado de una función decisoria (hasta antes de 2005) a una función normativa y de supervisión. El Órgano Interno de Control (enlace de la SFP) está facultado para realizar las auditorías al desempeño de los proyectos.</p> <p>La Delegación estatal es responsable del programa y preside el Comité de Validación y Atención a Migrantes. Sin embargo, por falta de recursos a ese nivel son las instancias estatales quienes llevan el control operativo. Formalmente realiza el seguimiento de los recursos fiscales invertidos, las acciones realizadas y evalúa las metas realizadas. Es responsable también de encargar y financiar las evaluaciones anuales externas del P3x1 a las que obligan las leyes y decretos sobre el presupuesto federal.</p>
<p>Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional (SEPLADER).</p> <p>Esta Secretaria dependiente del ejecutivo del Estado de Zacatecas tiene como obligación la planificación y coordinación del desarrollo estatal. Se encarga de las formas de participación ciudadana para la planeación pública estatal así como de la definición de las estrategias y recursos para satisfacer las metas establecidas en el Plan Estatal de desarrollo y en los programas sectoriales.</p> <p>Desde su origen coordinó las actividades del P3x1 en el estado por lo que le corresponde la planificación, ejecución y control <i>operativo</i> del programa. Tiene asignada un área administrativa específica para el P3x1 y se ha encargado tradicionalmente de servir como nexo primario entre los diferentes participantes: presidentes municipales, representantes de clubes y federaciones y población de las comunidades. Así mismo ha sido la instancia de apoyo técnico para la elaboración de procedimientos y reglamentaciones requeridos en conjunto con las organizaciones de migrantes. La SEPLADER está también encargada de conformar los comités de obra y – originalmente – de capacitar a sus integrantes para que realicen sus actividades de control social.</p>
<p>Presidencia Municipal.</p> <p>Este nivel de gobierno tiene más tareas operativas que ningún otro. El presidente municipal, apoyado operativamente por la Dirección de desarrollo económico y social del ayuntamiento, efectúa las labores de negociación con comunidades y clubes para la definición de los proyectos, se involucra en su fundamento técnico y realiza todos los procesos burocráticos necesarios para realizarlos. El municipio es encargado de “tamizar” la selección y aprobación de las obra por los canales establecidos de participación</p>

social en el municipio: comités de obra, Consejo de Desarrollo Municipal (CODEMUN) y Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN).

La Dirección de desarrollo económico es responsable del avance de los proyectos en sus fases de propuesta, evaluación, validación, operación y entrega- recepción. En la mayoría de los casos el municipio es el mismo ejecutor de las obras, pero cuando no lo es – sea porque se le asignó a un tercero, al comité de obra o porque, dado el monto de la inversión, el proyecto fue licitado – entonces funciona únicamente como órgano de supervisión tanto procesal como ex post. La unidad administrativa municipal que realiza revisiones y auditorías financieras a los organismos ejecutores es la Contraloría Municipal, la cual, con el aval del cabildo, da seguimiento y recibe como patrimonio municipal a gran parte de las obras. En la mayor parte de los proyectos el municipio es el encargado de su mantenimiento.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5.4. Estructuras Institucionales de control externo de ejecución del P3x1.

ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES DEL SISTEMA DE RCP DEL P3X1
RCP HORIZONTAL PROCESAL
CONTROL EXTERNO DE EJECUCIÓN
<p>Secretaría de la Función Pública (SFP).</p> <p>La SFP se encarga de inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos. Efectúa revisiones financieras, operativas y programáticas además de realizar auditorías a las entidades dependientes del poder ejecutivo. Por ello supervisa a SEDESOL y sus programas. Aunque tiene equipos propios para realizar sus tareas a nivel entidad federativa, en general lo hace mediante convenios con las Contralorías Estatales. Coordina el “Sistema Integral de Contraloría Social” política federal que pretende la participación social en el control, vigilancia y evaluación de la gestión pública. El P3x1 para migrantes es parte de los programas en que se implementan estrategias centrales de evaluación de la contraloría social desde 2005.</p>
<p>Contraloría Interna del Estado de Zacatecas (CIE).</p> <p>Dependiente del Poder Ejecutivo del Estado de Zacatecas es la instancia encargada del control y fiscalización de los recursos públicos ejercidos en el Estado provenientes de recursos federales y aquellos con recursos estatales ejercidos por dependencias y entidades tanto estatales como municipales. También hace revisión operativa además de la financiera mediante supervisiones, fiscalizaciones y auditoría. La contraloría tiene capacidad para sancionar a los servidores públicos en aspectos considerados como responsabilidades administrativas. Mediante convenios realiza auditorías conjuntas con la SFP de la aplicación de recursos federales. También es responsable de la aplicación de las estrategias de contraloría social en el estado.</p>
<p>Contraloría Municipal.</p> <p>Es la unidad administrativa encargada de la supervisión y control de los recursos ejercidos en el municipio provenientes de recursos propios y de las transferencias federales y estatales. Evalúa el cumplimiento de los programas municipales y tiene capacidad de sanción administrativa para los servidores públicos municipales. Emite evaluaciones sobre el avance y ejercicio de los recursos aplicados por el P3x1 que son revisados y eventualmente autorizados por el cabildo municipal.</p>

Fuente: Elaboración propia.

El control interno de ejecución se refiere al seguimiento de las acciones del programa por parte de las mismas entidades que aportan o ejercen el recurso financiero. Se considera horizontal

en virtud del traslape que hay de los tres niveles de gobierno y que les permite observarse unos a otros. El control horizontal, procesal y externo corresponde a las supervisiones realizadas por instancias distintas a quienes ejercen el recurso.

Tabla 5.5. Estructuras Institucionales de evaluación externa ex post del P3x1.

ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES DEL SISTEMA DE RCP DEL P3X1
RCP HORIZONTAL EX POST
EVALUACIÓN EXTERNA EX POST
<p>Auditoría Superior de la Federación (ASF). Este órgano superior de fiscalización depende del Poder Legislativo Federal, en específico de la Cámara de Diputados a través de su comisión de vigilancia. Se encarga de fiscalizar mediante la revisión, evaluación y auditoría los recursos públicos de los poderes federales y de aquellos transferidos a otros órdenes de gobierno y hasta a instituciones privadas receptoras de recursos públicos. La fiscalización⁹⁶ es ex post ya que se basa en la revisión de la Cuenta Pública que es el informe anual que las autoridades obligadas a él han de entregar a la cámara de diputados para verificar el ejercicio de los recursos y la coherencia de las acciones con las normas y con las propuestas programáticas. Su revisión es contable, financiera, presupuestaria, económica y programática a lo largo de un año fiscal. Hace su revisiones mediante muestra de los programas federales y entidades y el programa 3x1 es parte de las obligaciones de revisión de la ASF debido a la composición tripartita de sus recursos. La ASF tiene facultades de sanción y capacidad de exigencia resarcitoria de los recursos ejercidos.</p>
<p>Auditoría Superior del Estado (ASE). Cumple a nivel estatal con las funciones de fiscalización de la cuenta pública de las entidades públicas de adscripción estatal y municipal en el Estado de Zacatecas. Depende de la Comisión de Vigilancia de la Legislatura local y está facultada para sancionar económica y administrativamente el desempeño inadecuado de los funcionarios públicos en el Estado. Se relaciona con el Programa 3x1 mediante la revisión de la cuenta pública de los municipios y del gobierno estatal. Mediante actividades de fiscalización procesal y ex post la ASE controla actividades y recursos federales ejercidos en el Estado, estatales y municipales. Los resultados de sus revisiones son evaluados por la legislatura local además de ser expuestos públicamente. Su reglamentación exige a los Municipios participantes en el programa 3x1 la entrega de informes mensuales y trimestrales de avance operativo y financiero bajo la penalización de sanciones administrativas.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Mecanismos de Control social institucionalizados en el sistema de RCP.

Los mecanismos de participación social que intervienen en el P3x1 están normados por regulaciones federales y estatales. Los comités municipales se repiten para cada ayuntamiento y

⁹⁶ “La fiscalización es el proceso mediante el cual se lleva a cabo la revisión, inspección y evaluación exhaustiva de la gestión pública. Su importancia radica en el hecho de que a través de ella se puede comprobar si las entidades, sean públicas o privadas, que reciben recursos públicos los han administrado, manejado y asignado conforme a lo establecido en las leyes, planes y programas vigentes.” (ARegional.com, 2003, p. 21)

son instancias comunes a muchas acciones públicas en tanto que el COVAM es un mecanismo único y es exclusivo del P3x1.

La Tabla 5.6. resume las responsabilidades y facultades de cada tipo de estructura.

Tabla 5.6. Estructuras Institucionales de control social del P3x1.

ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES DEL SISTEMA DE RCP DEL P3X1
RCP SOCIAL
CONTROL SOCIAL
<p>Comités de obra y otros comités municipales.</p> <p>Los comités de obra son formas de participación social obligatorias por las normativas federales y estatales para cada uno de los proyectos financiados por el P3x1. También llamados clubes espejo, son agrupaciones de ciudadanos voluntarios elegidos pretendidamente de manera democrática que habitualmente son beneficiarios directos de los proyectos. En el P3x1 participan ocasionalmente en la selección del proyecto y sus funciones principales son de vigilancia, seguimiento y mantenimiento de las obras o acciones realizadas. El mayor potencial de sanción que tienen estos comités es el de la queja. También pueden ser considerados como ejecutores de las obras o proyectos de conformidad con el tipo y monto de la inversión. Dado que el municipio utiliza en la gran mayoría de los proyectos recursos provenientes del FAISM⁹⁷ se ha de sujetar a las normativas de su aplicación, que implican una autorización adicional por parte del CODEMUN. Este comité se debe integrar por las autoridades municipales, representantes de partidos políticos, miembros con formación técnica y ciudadanos elegidos en asambleas comunitarias o por colonias. Dado que este comité no participa en todos los proyectos del P3x1 y realiza muy pocas labores de supervisión su intervención en el sistema de RCP puede considerarse como incidental.</p>
<p>Comité de Validación y Atención a Migrantes (COVAM).</p> <p>Este órgano efectúa la revisión de los expedientes que contienen las propuestas de obra o proyectos del programa, asignación y seguimiento de los recursos convenidos entre los participantes y autorización para ejecutar aquellas obras que hayan cumplido todos los requisitos técnicos del expediente. Es decir estudia, selecciona y autoriza qué proyectos se realizarán en un periodo determinado y con qué prioridad. Además supervisa las ministraciones de recursos de los participantes. Toma decisiones sobre la prioridad de las obras y los programas de ejecución⁹⁸. Tiene facultades de planificación, seguimiento y vigilancia de los recursos y de las acciones autorizadas.</p> <p>El COVAM integra a igual número de miembros de los participantes del programa. En el caso de Zacatecas (la composición varía en cada estado) se compone de 16 miembros: 4 de representantes de federaciones de migrantes, 4 presidentes municipales, 4 autoridades estatales (SEPLADER, Contraloría Interna; Secretaría de Finanzas y Secretaría de obras públicas) y 4 del Gobierno federal (En la práctica sólo son dos representantes de SEDESOL). Integrado de esta forma se garantiza que al tomar de decisiones participen en igualdad de circunstancias la representación partidaria de los municipios y las Federaciones de clubes más importantes. Es presidido por el Delegado Estatal de la SEDESOL.</p>

⁹⁷ Las Reglas de operación del programa no especifican el origen de los recursos que han de invertir los municipios, de forma tal que estos buscan el mejor medio para financiarlos. El FAISM ha sido el más socorrido de estos medios, pero también se utilizan recursos del Fondo IV (que debe invertirse en seguridad pública y otras necesidades municipales) y de recursos propios. Los recursos propios son muy utilizados para financiar la aportación de los migrantes (o beneficiarios) y poder iniciar los proyectos conforme lo planeado (Irineo Saldívar. Entrevista personal, 2008).

⁹⁸ No en todos los estados es así por ejemplo en el caso de Michoacán todos los participantes tienen un representante a excepción de los municipios que tiene un representante por cada partido político lo que desbalancea nuevamente la toma de decisiones. Con ello se evita también la sobrerepresentación de la federación más grande: la FCZSC.

Como se verá más adelante sus tareas han sido y son fundamentales en la consecución de la RCP del P3x1.

Fuente: Elaboración propia.

Por último, las asambleas de miembros de los clubes y federaciones de migrantes. Aun cuando no son parte del sistema institucionalizado de RCP, es necesario consignar que los clubes y federaciones tienen, en sus asambleas de miembros, foros en los cuales se evalúa la participación del propio club y federación en tanto que instituciones así como la actuación de sus dirigentes. La revisión de la aplicación de los recursos que con muchos esfuerzos han conjuntado se combina con la revisión desde el otro lado de la frontera de la actuación de las autoridades mexicanas en el programa en especial del gobierno estatal y municipal. La valorización de la obra o proyecto y del desempeño de la parte oficial involucrada se transmite mediante los contactos e influencias propios del transnacionalismo, hacia las comunidades locales beneficiarias.

5.1.2.2. Vínculos de Rendición de cuentas entre las estructuras gubernamentales, organizaciones de migrantes y ciudadanos en el Programa 3x1.

Un Sistema de RCP se compone también de una serie de relaciones entre elementos institucionales, los ciudadanos y agentes sociales. Las relaciones esenciales estriban en la autoridad e influencia que cada elemento tiene sobre otro en materia de RCP. Ya en el capítulo 3 se estableció el carácter relacional del concepto propuesto de RCP. Las relaciones se han simplificado en dos tipos básicos de papeles: el mandante y el mandatario. Como se recordará el mandante es quien asigna la responsabilidad y la tarea al mandatario ya que ejerce sobre él un poder normado. El mandatario tiene la obligación de responder al mandante de su actuación de conformidad también con normativas (Contenidos) de ejecución. Dado lo complejo del Estado moderno y de sus funciones, el mandante primordial original (ciudadano) “delega” en un mandatario (institución estatal) la tarea de hacer efectiva la RCP. Por lo tanto este intermediario es a su vez mandante de una tercera institución y mandatario de la ciudadanía. Lo mismo ocurre al asignar funciones operativas que requieren de supervisión: la entidad o autoridad obligada a realizar funciones públicas delega a otras instancias fracciones de esas tareas convirtiéndose a su vez en mandatarios más específicos. Como ya se argumentó también esta secuencial delegación de funciones crea una distancia (a veces abismal) entre el carácter de mandante de un ciudadano y el carácter de mandatario de una unidad administrativa gubernamental.

El P3x1 no está exento de estas complicaciones. La Figura 5.2. muestra las principales relaciones mandante-mandatario dentro de su operación, control y evaluación. Esta Figura permitire realizar algunas reflexiones sobre el carácter del sistema de RCP y el papel que desempeña un elemento primordial: el agente de RCP. Aunque existen algunas relaciones que no se han podido expresar mediante el diagrama resultara útil para los propósitos de esta tesis.

Por la naturaleza de fondos concurrenciales del P3x1 existen mandantes ciudadanos – aquellos en quienes reside el poder legal y legítimo para delegar las funciones estatales vía las elecciones – por tres vías distintas que corresponden a cada uno de los órdenes de gobierno y recursos públicos que intervienen. En estricto sentido es a estos ciudadanos a quienes el Estado mexicano - al efectuar la política pública denominada P3x1- ha de ser responsivo. La ejecución de ésta y de todas las políticas públicas corresponde a los poderes ejecutivos de cada orden de gobierno. Presidente de la República, Gobernadores y presidentes municipales serían en primera instancia los mandatarios de los ciudadanos. En la Figura 5.2. se muestra ante quien rinde cuentas cada elemento interviniente en el sistema. El P3x1 ha de ser responsivo a las necesidades y demandas de los ciudadanos de cada nivel de representación sea federal, estatal y municipal. Las tareas de la entidad ejecutora⁹⁹ del programa son la materia inicial sobre la cual se rinde cuentas.

La red de intermediaciones entre mandantes y mandatarios de la Figura 5.2. enseña como la pertinencia, necesidad y eficiencia con que se efectúa un proyecto es un asunto mediado al menos por una institución y el camino más corto es el de los mandantes ciudadanos municipales. La confianza en esas instituciones intermediarias es parte de los supuestos del pensamiento hegemónico en materia de RCP. Aun cuando las instituciones enfocadas en la RCP (como las

⁹⁹ La entidad ejecutora es aquella a quien se ha asignado la realización de una obra o de un proyecto. De acuerdo con las Reglas de Operación del Programa todos los aportantes pueden convertirse en Entidad ejecutora (la SEDESOL central o su delegación estatal, El Gobierno del Estado, el Municipio, la organización de migrantes o el comité de obra) a excepción de los proyectos u obras que por su elevada inversión la Ley marque que deban ser Licitados para su ejecución. En Zacatecas en la gran mayoría de los casos la instancia ejecutora es el municipio.

En las Reglas de Operación para 2009 del programa 3x1 se consigna que: “Los ejecutores serán responsables de la supervisión directa de las obras o acciones, así como de verificar que en su ejecución se cumpla con la normatividad aplicable. Considerando que los recursos federales de este Programa, ejecutados por las entidades federativas o sus municipios no pierden su carácter federal al ser entregados a los mismos, su ejercicio está sujeto a las disposiciones federales aplicables y podrán ser auditados por las siguientes instancias, conforme a la legislación vigente y en el ámbito de sus respectivas competencias: Por el Órgano Interno de Control en la SEDESOL; por la SFP, en coordinación con los Órganos de Control de los gobiernos locales; así como por la Auditoría Superior de la Federación. El ejecutor dará todas las facilidades a dichas instancias para realizar, en el momento en que lo juzguen pertinentes, las auditorías que consideren necesarias; asimismo, efectuará el seguimiento y la solventación de las observaciones planteadas por los órganos de control. La inobservancia de esta disposición independientemente de las sanciones a que hubiere lugar, limitará la ministración de los recursos federales en el siguiente ejercicio presupuestal.” Fuente: Reglas de Operación del programa para el ejercicio fiscal de 2009. Disponible en : http://www.microrregiones.gob.mx/3x1/formatos%2009/Reg_Op_3x1%202009.pdf

contralorías y las auditorías superiores) fueran confiables, los ciudadanos tienen problemas para saber si los programas públicos y sus recursos son responsivos a las necesidades nacionales, estatales y municipales y también existen problemas para dilucidar quién es realmente el responsable de una acción determinada.

Si la población municipal es la más cercana a la ejecución pública y a la evaluación de los proyectos que se realizan, entonces sería la indicada para exigir la RCP del P3x1. Esa es la intención de las contralorías sociales y en específico de los comités de obra.

Pero las contralorías sociales en México – principalmente los comités de obra – han sido una herramienta de control político de las autoridades locales. Dado que la existencia y modalidades de control social se establecen desde el Estado, ese control social no tiene referente local, no hay experiencia ni recursos organizacionales desde la ciudadanía para llevarlo a cabo. No existen sujetos sociales que lo ejerciten. De ahí la importancia del sujeto social que participa en el P3x1: las organizaciones de migrantes.

Sin embargo en cuanto a RCP ex ante – que evalúa la pertinencia y el sentido de una acción pública futura y que implica intervención en la decisión del proyecto a realizar con los recursos concurrentes – la población local y el comité de obra tienen poca intervención. La designación de la acción y los recursos a emplear son asumidos por instancias distintas a la población local en la mayoría de los casos. Regularmente esta tarea es facultad de las entidades gubernamentales.

En el caso del P3x1 la facultad de elegir el tipo de proyecto u obra a realizar recae en las organizaciones de migrantes, lo cual ya es por sí mismo un cambio sustancial. Al elegir el proyecto – privilegio esencialmente generado por su aportación económica – las organizaciones migrantes son sujetos de RCP en virtud de que toman decisiones que implican recursos públicos de distintos órdenes. Esta responsabilidad no se encuentra identificada y menos normada en el sistema de RCP del P3x1. Ni se aprecia en la Figura 5.2. A ella se regresará más abajo en este capítulo.

Entonces ¿A quién responde el P3x1? Básicamente a las propuestas generadas por las organizaciones de migrantes locales. Ya se argumentó en el Capítulo 3 que es posible justificar que un grupo social establezca sus intereses como de interés público y posicionarse en mecanismos estatales de decisión bajo ese supuesto, la clave está en que la mediación de ese grupo no debe monopolizar la interacción ciudadana con el Estado. Este es el caso: los migrantes

pueden establecer que sus demandas son de interés público y que además aportarán a ellas pero *no pueden ser la única vía que una comunidad tiene para establecer demandas sociales.*

En la Figura 5.2 se aprecian los dos mecanismos de RCP en los que existe participación social. En uno de ellos la participación social es exclusiva de los representantes migrantes a nivel entidad federativa (COVAM) y en otro (los comités de Obra) se refiere a representantes de los beneficiarios de cada proyecto. El COVAM se encuentra fuera de las relaciones mandante-mandatario representadas en virtud de su capacidad de movilización de todo el sistema a nivel estado. En todo caso el COVAM debe responder a las instancias que lo componen y puede supervisar a todos los participantes del programa a nivel estatal.

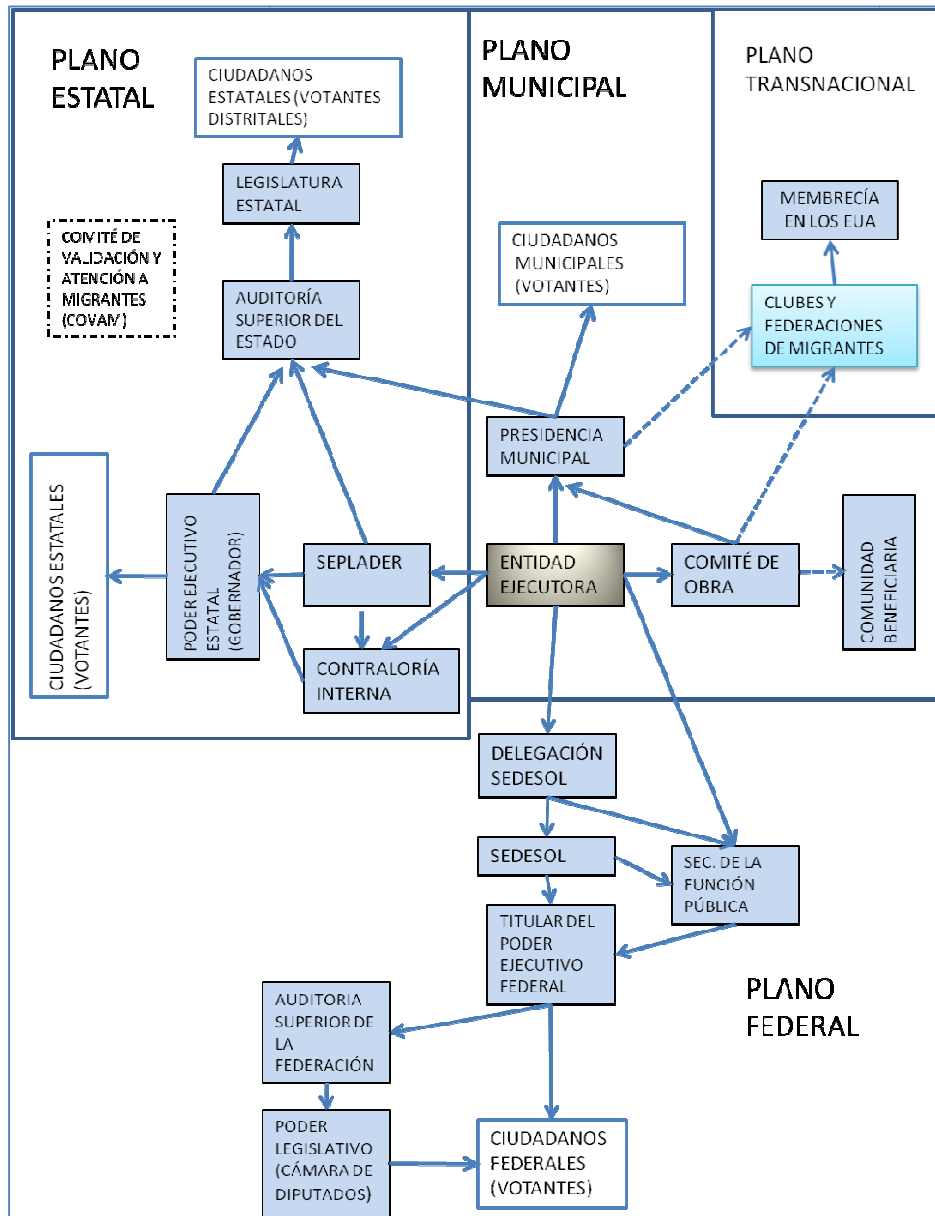
El elemento “Clubes y federaciones de migrantes” es clave en este sistema de relaciones mandante-mandatario. Estos interactúan e influyen a otros elementos del sistema de manera no reglamentada. A nivel club se interactúa principalmente con el comité de obra, con la presidencia municipal y con la SEPLADER. A nivel federación de clubes sus interrelaciones se extienden por toda la estructura de vínculos, incluso con el Poder Legislativo Federal. Formalizadas sus actuaciones mediante el COVAM y mediante los Convenios de Concertación en que se comprometen los participantes y se formalizan las obras del P3x1, las organizaciones de migrantes cumplen funciones diversas en la operación del P3x1. Las funciones que interesan en este trabajo son aquellas que realizan como agentes de RCP. Algunas de las tareas asumidas por los clubes y federaciones de migrantes se analizan en el siguiente apartado.

5.1.3. El Agente de Rendición de Cuentas Pública y su condición de sujeto social.

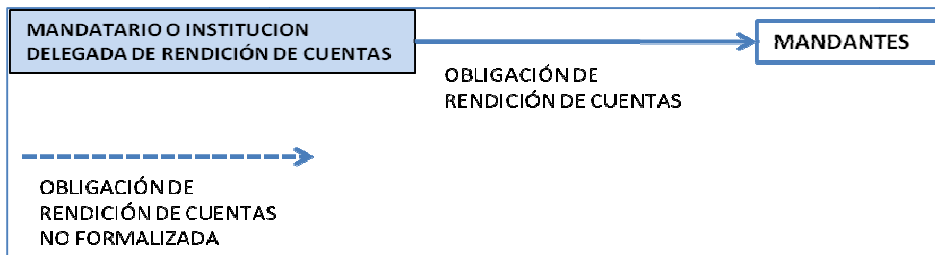
Como se recordará del Capítulo 3, el agente de RCP puede ser un individuo, representante político, organización social, partido político o empresa que promueve, coordina, financia y/o ejecuta acciones de RCP vertical en relación a una política o acción pública. Puede también, instar, y monitorear acciones de RCP horizontal presionando a los órganos públicos instaurados para ello.

En el caso del P3x1 pueden existir múltiples agentes de RCP provenientes de distintos ámbitos sociales y políticos tales como legisladores, representantes populares, organizaciones privadas, etc. Pero las organizaciones de migrantes, por su participación esencial en el P3x1 y por las labores de control social que realizan deben ser consideradas como su agente de RCP principal.

Figura 5.2. Diagrama de los vínculos de Rendición de Cuentas Pública en el Programa 3x1.



Simbología:



Fuente: Elaboración propia

Como ya se hizo notar en el capítulo anterior, las organizaciones de migrantes en tanto que clubes o comités de barrio tienen una larga trayectoria de apoyo a sus comunidades de origen y su desarrollo histórico – ligado en parte al propio desarrollo del P3x1 – los ha llevado a integrarse en federaciones de clubes en relación tanto a la Entidad federativa de donde son originarios como a la región geográfica de los EUA en donde residen. Clubes y federaciones en virtud de las circunstancias en las que se han visto inmersos aunado a la propia constitución de sus metas, identidades y estrategias se han convertido en sujetos sociales¹⁰⁰.

Miguel Moctezuma ha desarrollado ampliamente la perspectiva de las organizaciones de migrantes como sujeto social y les ha denominado sujeto colectivo migrante. De acuerdo con este autor los miembros de las organizaciones de migrantes se han vuelto sujetos al concientizarse de su realidad y del poder que pueden ejercer y sobre todo porque empiezan a crear y compartir perspectivas y visiones de los efectos de sus acciones. Anota Moctezuma “lo que le caracteriza es el *involucramiento y compromiso con las prácticas binacionales, los proyectos, las utopías*. Esto último es lo que hace posible que aquellos se eleven de agentes a sujetos sociales” (2007, p.6) y continúa

Si retomamos la experiencia política binacional que realizan las asociaciones de los clubes, entonces queda claro que estamos ante profundos cambios cualitativos, en los cuales, *la membresía comunitaria, estatal y nacional de los migrantes se ha transformado en participación política en el sentido más amplio*; es decir, no vinculada necesariamente a los partidos políticos, ni limitada a los procesos electorales.” (p. 8).

El interés por mejorar las condiciones de vida de las comunidades de donde emigraron y la participación activa en la transformación de esa realidad como práctica constante y cotidiana les otorga el ejercicio de una membresía activa a la nación, una *ciudadanía sustantiva* (Moctezuma, 2005). Entre las expresiones más claras del ejercicio de la ciudadanía sustantiva de los migrantes está justamente su papel como agentes de RCP.

Sin embargo no todas las organizaciones de migrantes pueden ser consideradas como sujeto colectivo migrante. Para Moctezuma esta categoría corresponde principalmente a las organizaciones de segundo nivel en las que se integran los clubes o comités de pueblo. Estas asociaciones o Federaciones están referidas

¹⁰⁰ Se les ha denominado de distintas maneras: sujeto colectivo migrantes, sujeto social extraterritorial, sujeto político extraterritorial o sujeto colectivo binacional y transterritorial (Moctezuma, 2003a; Delgado y Rodríguez, 2001)

no sólo a la entidad mexicana de donde los migrantes proceden, sino también al radio de acción en Estados Unidos, además de incluir varios clubes o comités que han adoptado la denominación de sus comunidades de origen (...) es decir, *se trata de estructuras permanentes con un alto grado de formalización, reconocimiento y legitimidad social, basadas en la colectividad y la práctica binacional de sus miembros*. En ese sentido, esta práctica va más allá de los individuos, las relaciones propias de las redes sociales, la vida comunitaria y los comités de pueblos, cuya organización configura lo que en otros lados hemos denominado *migrante colectivo u organizado*, en tanto sujeto social transterritorial. (2005, pág. 69)

Bajo esta concepción la mayor parte de los clubes de oriundos o comités de pueblo no son parte del Sujeto social mencionado ya que

En la mayoría de los casos —y en sentido riguroso— este nivel de organización aún está lejos de ser parte de un sujeto social, ya que no cuenta con experiencia ni con una cosmovisión que rebase los confines comunitarios; simplemente se trata, por tanto, de actores sociales.(p. 68)

A diferencia de Moctezuma en este trabajo se considera sujeto social a la agrupación que práctica la acción colectiva tal y como se expuso en la sección 2.1.3. del presente documento. La definición es de abstracción media y comprensiva y no considera necesario que los sujetos sociales desarrollen visiones y estrategias trascendentes de sus condiciones culturales, políticas y económicas como parece asumir Moctezuma (muy en concordancia con la definición de movimiento social melucciano).

Por ello para este trabajo los clubes aislados y las federaciones de clubes sí pueden ser considerados sujetos sociales en tanto realicen acciones colectivas en torno a la RCP del P3x1. Los datos y prácticas expuestas en los siguientes capítulos corroborarían esa condición.

Desde luego existen distintos niveles de acción colectiva y las federaciones han desarrollado muchos más elementos de ella resignificando sus relaciones con los entornos y con ellos mismos a partir de sus propias prácticas. Pero muchos clubes por su interacción entre ellos y con las autoridades municipales y comunidades de origen reflejan también algunas de esas características¹⁰¹: son colectivos que -teniendo una concepción clara o hasta vaga de las responsabilidades del Estado frente a los ciudadanos- interaccionan con los poderes públicos, establecen estrategias e invierten recursos para incentivar u obligar a las autoridades a rendir

¹⁰¹ Con seguridad existen también clubes que apenas si se consideren como organizados, que sean efímeros o sólo mimbretes de activistas individuales. A estos difícilmente se les identificaría como sujetos sociales. Pero sí pueden ser Agentes de RCP.

cuentas sobre sus acciones. Estas actividades las realizan en menor o mayor medida cada vez que participan en un proyecto del P3x1, *motivados inicialmente por controlar el uso de los recursos acopiados por su membrecía, sus actividades repercuten en la RCP de todos los recursos privados y públicos invertidos en él.*

Es decir la práctica localista de estos organismos o su falta de objetivos estratégicos no son impedimento para considerar que han participado y siguen participando en la consecución de mayor RCP de las autoridades a nivel municipal. Desde luego sus contribuciones y nivel de influencia en el sistema de RCP son muy distintos de las asociaciones (federaciones) de clubes. Estas organizaciones también ejercen funciones de agente de RCP y son los promotores de los cambios más destacados en el sistema de RCP del P3x1. Las ideas, prácticas y estrategias implementadas para la obtención de esos cambios refuerzan su formación como sujeto social. Por lo tanto para este trabajo el agente de RCP se conforma en distintos planos, uno en tanto conjunto organizado de clubes y federaciones y otro como organizaciones aisladas. El agente de RCP incluye pues a todas las organizaciones de migrantes que, patrocinando un proyecto del P3x1 o defendiendo los intereses y recursos de sus miembros, tienen la posibilidad de exigir rendición de cuentas a las autoridades involucradas. No obstante es necesario diferenciar sus perfiles de actuación.

A diferencia de los clubes locales las federaciones tienen mayor percepción de las responsabilidades estatales y de los derechos ciudadanos y actúan a favor de la RCP no sólo por el cuidado de los recursos de sus constituyentes, sino porque ya conciben que, siendo el P3x1 una acción pública, debe estar sujeta al control de la sociedad y ellos son parte activa de ésta. Es decir, han ido trascendiendo una concepción particularista de la RCP y comienzan a desarrollar una comprensión amplia de los beneficios tanto de las obras en que invierten como de su propia influencia en la política mexicana. Ciertamente la búsqueda de mayor RCP no es su única pretensión y ni siquiera es de las más importantes. Se puede decir que su inclusión en el P3x1 puede haber tenido *efectos colaterales positivos* en la RCP convirtiéndolos en agentes de RCP sin proponérselo originalmente.

Pero cabe decir que es justo esa multiplicidad de ámbitos de acción de las organizaciones de migrantes lo que les convierte en un agente de RCP influyente y con vastos recursos organizacionales y financieros demandados por su actividad de agente de cambio. Aun así el elemento esencial de su capacidad de influencia lo constituye el hecho de que participan

directamente en un programa que ellos mismos han desarrollado. Con ello el agente de RCP del P3x1 no tiene las limitaciones del control social creado ex profeso: funcionales, de ámbito de acción, de recursos de interacción con los niveles gubernamentales, etc.¹⁰²

En síntesis, el agente de RCP mas importante que interactúa con el sistema de RCP del P3x1 *es un sujeto social* constituido por las federaciones y clubes de migrantes que participan activamente y que realizan funciones de definición, impulso, supervisión y evaluación de los proyectos financiados. Estas actividades de promoción y ejecución de RCP se describirán en los capítulos subsecuentes para luego analizar el tipo y profundidad de participación y control social que este agente de RCP realiza.

Un último apunte. El agente de RCP tiene el rasgo ya anotado por otros autores de ser transnacional o transterritorial ya que realiza su acción colectiva en dos territorios distintos de forma simultánea e influye en espacios nacionales distintos. La resignificación que hace de los contextos y de propio actuar la realiza en ambos espacios político-culturales: en la comunidad, región y país de origen y en las de destino.

5.2. Desarrollo del Programa 3x1: coyunturas institucionales y sujeto social.

Uno de los objetivos del presente trabajo está anclado al marco teórico básico: dilucidar si los cambios en la RCP a favor del control social sobre el Estado se verifican cuando sujetos sociales con visiones políticas amplias aprovechan con sus recursos organizacionales las coyunturas institucionales.

Este apartado comienza esa tarea pues se hace un breve recorrido histórico de la formación del P3x1 con el ánimo de determinar los cambios más importantes que ha sufrido como política pública y bajo que contextos específicos se han dado. Se resalta también el papel desempeñado por las organizaciones de migrantes y los cambios clave que también han experimentado como sujetos sociales.

La historia del P3x1 está bien documentada en la literatura de estudio de las organizaciones migrantes, remesas colectivas y sociedad civil migrante. Relatos y análisis detallados de su historia pueden encontrarse en Moctezuma (2003a; 2003b; 2005;2007) , Lanly y Hamman (2004), Goldring (1999; 2002), SEDESOL (2006), Iskander (2005) García (2006b;

¹⁰² La autonomía de acción y el nivel de recursos de las organizaciones de migrantes se hacen evidentes cuando se comparan sus capacidades con las de otros Agente de RCP formulados ex profeso por parte del Estado: el comité de obra o los comités de participación social instaurados a nivel municipal.

2005d; 2003) y diversos capítulos de Fernández de Castro, García Zamora, y Vila Freyer (2006) entre otros. Esta sección está basada parcialmente en las aportaciones de todos ellos.

Para los fines de este análisis se ha dividido el trayecto histórico del P3x1 en siete fases de crecimiento las cuales se muestran resumidas en la Tabla 5.7.

Tabla 5.7. Etapas del P3x1 y coyunturas institucionales de cambio en el sistema de RCP.

ETAPA	PERIODO	PROCESOS ESTRUCTURALES Y COYUNTURAS	TRANSFORMACIONES PRINCIPALES EN EL P3X1 Y EN LAS ORGANIZACIONES MIGRANTES
0X1	Antes de 1986	-Proceso histórico migratorio. -Pacto corporativo-clientelar vigente para el sector campesino. -Ajustes estructurales: abandono del campo mexicano	-Prácticas solidarias arraigadas. -Clubes: Organización autónoma del Estado. -Visibilidad de las acciones de las organizaciones de oriundos.
1X1	1986-1992	-Ajustes estructurales y crisis. -Recursos escasos del Estado. -Rompimiento del pacto corporativo. -Elecciones 1988. -Giro en la política estatal de atención a los emigrados.	-Acuerdos discrecionales con el Gobierno del Estado. -Incremento en las inversiones bipartitas. -Interacción subordinada al Estado.
2X1	1992-1998	-Descentralización administrativa y presupuestal. -Focalización de la política pública. -Desarrollo de la Contraloría social como estrategia pública. -Reforma judicial. -Congreso sin mayorías partidistas. -Zacatecas: triunfo de Monreal y el PRD. -Competencia y Alternancia política a nivel estatal y municipal.	-Fomento a la creación de organizaciones de migrantes desde el Estado. -Aprendizaje de negociación de los clubes a nivel municipal. -Integración del programa a normativas federales (Solidaridad Internacional). -Desarrollo de las organizaciones como Sujeto Político extraterritorial.
3X1 Por Convenio	1999-2001	-Incremento en los recursos públicos a nivel local. -Alternancia política a nivel nacional. -Pretensión legitimadora de los gobiernos de la alternancia (local y nacional). -Reformas a la estructura de Fiscalización Federal.	-Acercamiento político de los migrantes con el nuevo gobierno estatal. -Desarrollo de capacidades de negociación política de las federaciones de clubes a todos los niveles. -Consolidación del programa a nivel Estatal.
Iniciativa Ciudadana 3x1	2002-2004	-Sensibilidad gubernamental hacia los migrantes basada en la creciente importancia de las remesas. -Políticas expresas de inclusión de la Sociedad civil organizada en la política social. -Promulgación de la Ley Federal de Transparencia y acceso a la Información Pública y de la Ley de acceso a la información pública del Estado de Zacatecas. -Reconocimiento a la doble nacionalidad y derecho al voto federal. -Reconocimiento de la residencia Binacional y simultánea y de representantes migrantes en la legislatura estatal.	-Negociación a nivel Federal para la creación del programa 3x1 y su asignación presupuestal. -Ampliación de la acción del programa hacia iniciativas no migrantes y exclusión de las organizaciones de migrantes de la toma de decisiones sobre el programa. -Evaluación de la ejecución del programa y propuesta de reforma de su operación. -Negociación política a nivel estatal para la aprobación de la Ley migrante. -Negociación política a nivel federal para el cambio de reglas de operación.
3x1 para Migrantes	2004-2007	-Sensibilidad Gubernamental hacia las propuestas de los migrantes basada en el éxito del programa y en su aceptación social. -Observación del programa a nivel internacional y reconocimiento de sus	-Reforma de las reglas de operación y retoma de la exclusividad de las iniciativas de migrantes. -Instalación del COVAM: inclusión en la toma de decisiones de las organizaciones migrantes.

		aportaciones por parte de instituciones donantes y financieras.	-Incurción formal de las federaciones de migrantes en la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación del programa. -Elevación de la visibilidad e influencia de las organizaciones de migrantes a nivel internacional.
--	--	---	---

Fuente: Elaboración propia.

La revisión del P3x1 en distintos periodos es común entre los investigadores del tema y el criterio que la norma ha sido principalmente el esquema de participación en el financiamiento de los proyectos. Aunque aquí se asume ese criterio, es de mayor interés resaltar las condiciones que dan pie a los cambios en las relaciones de poder entre las organizaciones de migrantes, los gobiernos locales, estatales y federales y las comunidades en el marco del P3x1.

Por la importancia para la verificación de las hipótesis de trabajo, las siete faces se abordan con mayor detenimiento en las siguientes secciones.

5.2.1. Etapa 0x1.

El P3x1 está asentado sobre una práctica ya madura de solidaridad de los paisanos mexicanos que se establecieron en los Estados Unidos. Ya en los años 60's diversas organizaciones sociales de migrantes se constituyeron para apoyar de manera informal a personas y familias con necesidades apremiantes en sus comunidades o enviar recursos monetarios para la realización de diversas fiestas religiosas en sus lugares de origen o en apoyo de parroquias y asilos de ancianos. En otras ocasiones se constituyeron ex profeso en virtud de solicitudes expresas de sacerdotes o municipales que requerían de apoyo económico para alguna causa importante. Otros incluso se formaron en sus lugares de asentamiento a partir de las relaciones surgidas en competencias deportivas que acendrarón los nexos con sus comunidades de origen (Moctezuma, 2003b; 2005). A pesar de sus muchas ayudas

En sus inicios, las organizaciones de los migrantes actuaron claramente apegados a sus relaciones de identidad inmediata, en donde sus acciones *eran esporádicas, escasas, poco formales e invisibles para la sociedad y el Estado* [cursivas en el original]. (Moctezuma, 2005, pág. 66)

Sin embargo poco a poco los clubes de migrantes comenzaron a invertir en obras de infraestructura social y cultural tales como reparación de iglesias, plazas, panteones, parques deportivos, etc. En esta etapa sólo los recursos que estos clubes lograban obtener por distintos medios (bailes, rifas, kermeses, etc.) constituían la inversión en la obra y ocasionalmente intervenían autoridades municipales compartiendo costos. A esta etapa se le ha denominado en la

literatura como Etapa 0x1 para señalar que los migrantes idearon sus formas de apoyo a las comunidades de manera autónoma y previa a la intervención estatal, por lo que el P3x1 se considera su patrimonio¹⁰³.

Algunos clubes de migrantes conformaron en los 70's la Federación de Clubes Mexicanos que reunía organizaciones de diferentes entidades federativas ya que aun no se desarrollaba una estructura vinculada a los estados de origen. La nueva conformación de las organizaciones migrantes inicia en 1986 con la formación de la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California (FCZSC) y con ella otras federaciones también se constituyeron en relación a su entidad de origen. Algunos autores ven en este hecho la primera influencia del aparato de Estado en la formación de las organizaciones de migrantes ya que se argumenta que esta conformación se realiza a partir de la necesidad de interacción con gobiernos estatales de características particulares (Lanly y Hamman, 2004; Escala-Rabadán, 2004). En ese mismo año la FCZSC efectuó una reunión con el Gobernador del Estado de Zacatecas, Genaro Borrego Estrada, en donde se empezaron a dibujar compromisos financieros de cooperación con el ánimo de llevar a término algunos proyectos filantrópicos planteados por los migrantes. La interacción con instancias del gobierno del estado pudo haber consolidado la conformación de las estructuras organizacionales a nivel federación pero no se puede olvidar el origen comunitario de las organizaciones de migrantes. Moctezuma (2005) y otros autores atribuyen la conformación estatal y sobre todo la conformación localista de los clubes a la existencia de las relaciones transnacionales basadas en las comunidades filiales.

La etapa 0x1 es clave en el desarrollo del P3x1 al menos por dos razones:

a) Exhibe la conformación lenta de las relaciones solidarias entre los migrantes (organizados o no) y sus comunidades de origen en un marco en el que el Estado mexicano es omiso de sus responsabilidades sociales y las comunidades rurales iban perdiendo sus nexos corporativos con él. Es un periodo en que el campo mexicano y zacatecano comenzó a recibir los embates del ajuste estructural y las sociedades rurales no fueron ajenas a ello. La actividad solidaria transnacional y la organización necesaria para llevarla a cabo nacen fuera de los contextos de actuación y control político del Estado mexicano y en algunos casos en franca sustitución de tareas que el Estado era incapaz de solventar. El crecimiento de su incipiente

¹⁰³ Es importante mencionar que las ayudas individuales y colectivas no mediadas por clubes o por el P3x1 siguen recibéndose en muchas comunidades. La labor filantrópica de los clubes de migrantes continúa al margen de los programas gubernamentales (Moctezuma, 2007).

organización se da bajo la invisibilidad social y política lo que le permitió a los clubes de oriundos madurar sus intereses y posturas frente al Estado. Dada la preexistencia de la práctica de apoyo a las comunidades de origen se asienta también el sentido patrimonialista de los clubes respecto de las obras realizadas por el programa 3x1 y respecto del programa mismo. Sentido patrimonialista que aún perdura,

b) Sus acciones se fueron formalizando y se vuelven visibles. El interés y las acciones por el bienestar de sus comunidades se convierten en asunto interesante para el Estado. Se puede sintetizar asumiendo que este periodo permite a las organizaciones de migrantes reconocer que sus actuar era de interés público y por lo tanto la intervención del Estado era sustancial y obligada. Se adopta de forma incipiente la idea de corresponsabilidad entre entidades privadas y públicas para la realización de acciones a favor de las comunidades. Por ello son los migrantes quienes invitan al Estado a participar en sus prácticas y este – como se interpreta más abajo – sólo “corresponde” a ese esfuerzo.

5.2.2. Etapa 1x1.

Durante el sexenio de Genaro Borrego como gobernador de Zacatecas (1986-1992) se instaura la etapa 1x1 que se caracteriza por la conjunción de recursos estatales y migrantes para la construcción de obras de infraestructura básica¹⁰⁴. De acuerdo con Iskander (2005) Genaro Borrego quiso crear un clima de confianza en la relación con los migrantes y corresponder al riesgo y esfuerzo que estos realizaban en sus comunidades. Sin embargo jamás se instituyó un programa coherente y el esfuerzo gubernamental consistió en obtener fondos de distintos orígenes o discrecionales para la coinversión. En total en ese sexenio sólo 28 proyectos fueron financiados por el programa “peso por peso” o 1x1 lo que demuestra las escasas dimensiones de la cooperación estatal en ese entonces.

Una situación que se destaca de ese periodo es la discrecionalidad del los recursos para apoyar al programa. Tal hecho sujetó a los clubes de migrantes a una relación cercana a las autoridades gubernamentales y al partido en el poder. Se establece una relación semiclientelar ya que, hasta cierto punto, las organizaciones conservan su autonomía decisoria y de financiamiento.

¹⁰⁴ El “Libro Blanco” del P3x1 relata que en 1991 el Estado de Guerrero también instrumentó acuerdos formales para coinvertir en obras sociales con “guerrerenses que permanente o temporalmente residen en el exterior” (SEDESOL, 2006, p. 7) en la modalidad de 2x1 (Migrantes, Gobierno Federal y /o Estatal y municipal). Aunque su existencia y logros no son muy conocidos ello demuestra que en otros Estados de la República se comenzaron a experimentar necesidades similares por arropar estatalmente la obra de las organizaciones de migrantes.

Sin embargo los clubes jamás abandonaron el privilegio de activar el programa mediante sus propuestas y de conservar en sus manos la decisión final de qué tipo de obras y proyectos habrían de ser realizados.

En 1998 ocurre un parteaguas en la vida democrática de México durante las elecciones presidenciales de ese año. El pretendido fraude electoral que afectó la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas movilizó las fuerzas políticas de oposición e hizo evidente la necesaria transformación del sistema político mexicano. Algunos autores resaltan este hecho como detonante de la visibilidad política de los migrantes, pues se les atribuye influencia en las comunidades rurales a favor del candidato opositor, situación que al Estado mexicano le llevó a reconsiderar su relación con los nacionales en los EUA (Gómez, 2004; Lanly y Hamman, 2004, p. 136).

Como ya se estableció, en este periodo también se dio la transformación económica y política del Estado mexicano ya que se profundizaron los ajustes estructurales desmembrando el pacto corporativo entre los sectores sociales y se plantea la integración económica con América del Norte a través del Tratado de Libre Comercio. En el Gobierno de Carlos Salinas se comenzó una abierta política de acercamiento hacia las comunidades de mexicanos en los EUA especialmente hacia sus organizaciones.

La visibilidad e importancia de las organizaciones migrantes se magnifican por su potencial político en el plano nacional, dando lugar a un Estado más orientado hacia la atención de sus demandas.

Respecto de la aplicación de la RCP en México en este periodo se comienza con el esquema de Contraloría social en el Programa Solidaridad en donde los Comités de Solidaridad realizaban tareas de seguimiento y control de las acciones locales del programa.

5.2.3. Etapa 2x1.

Simultáneo al nuevo interés del gobierno federal por las actividades de los migrantes en EUA llegó al gobierno estatal Arturo Romo Gutiérrez y encontró una activa y creciente legión de organizaciones de oriundos. Esto justificó que el 10 de diciembre de 1992 se firmara un convenio en el que se integró al gobierno federal como aportante adicional para las obras elegidas (FCZSC, 2005). Con ello la modalidad de cooperación cambió a 2x1 a partir de 1993. El convenio se estableció con la Secretaría de Relaciones Exteriores que tenía a su cargo el Programa para las

Comunidades Mexicanas en el Extranjero, con ello la secretaría se comprometió sólo *a gestionar recursos* ante las dependencias federales involucradas en cada proyecto¹⁰⁵.

A pesar de esa limitante se logró conseguir recursos suficientes para que el programa fuera atractivo, por lo que entre 1993 y 1995 la federación arropó el esquema bajo la gran estructura del programa Solidaridad denominándolo “Solidaridad Internacional” y lo extendió a nivel nacional. En la práctica sólo 6 estados, entre ellos Guanajuato, Jalisco y Zacatecas, participaron activamente en él.

Con el cambio de sexenio y con la crisis económica “Solidaridad Internacional” desapareció en 1995 eliminando la participación federal y los tres estados mencionados continuaron formalmente con sus propios esquemas de coordinación y realización de acciones conjuntas¹⁰⁶. En Zacatecas el esquema siguió denominándose 2x1 aunque en la realidad se operó en muchas ocasiones solo 1x1 según se lograban recursos municipales o estatales. Las funciones de exigencia de RCP a las instancias gubernamentales nacen del interés por cuidar los recursos del club que eran el fruto de numerosos esfuerzos en los EUA.

Para estas alturas las organizaciones de migrantes ya tenían al menos 10 años de experiencia en la interacción con el Gobierno zacatecano y con las autoridades municipales. A lo largo de este periodo los clubes y federaciones (sus dirigentes con mayor permanencia) fueron adquiriendo conocimiento de las dificultades de esta relación, de las formas autoritarias y políticamente orientadas de actuar de la clase política y de la extensión de la corrupción en la aplicación de los recursos públicos. En esta interacción se pusieron en contacto con las necesidades más urgentes de sus comunidades y reafirmaron su autonomía frente a las autoridades locales.

El periodo de 1996 a 1998 es un periodo muy importante en la comprensión del desarrollo del P3x1 y de las organizaciones migrantes como sujetos sociales. Corresponde al tiempo de implementación de la descentralización del gasto público. Según Goldring (2002) esta etapa permitió a los clubes y a los municipios el duro aprendizaje de la interrelación política ya que ambos se encontraron en la disyuntiva de cooperar a pesar de sus diferentes intereses en cuanto a

¹⁰⁵ Dice la cláusula séptima del convenio: “En coordinación con el Estado, el Programa gestionará ante las Dependencias Federales involucradas en el desarrollo social, la asignación de recursos económicos extraordinarios con el propósito de apoyar los proyectos sociales o productivos que sobre la base de fórmula de “DOS POR UNO” que los emigrados propongan para el mejoramiento de las comunidades de origen.” (FCZSC, 2005).

¹⁰⁶ En Guanajuato se le bautizó como “mi comunidad”, algunos autores ubican al programa FIDERAZA de Jalisco como su versión para este tipo de programa (Lanly y Hamman, 2004; García, 2003).

montos y destinos de las obras. Esta relación se tornó conflictiva aun al interior de las federaciones de clubes ya que comenzaron a surgir discordancias entre estos sobre las formas de trabajo del programa. En 1996 y 1997 el aprendizaje básicamente consistió en el regateo de recursos públicos para las obras. Esto fue debido a que las obras de infraestructura social podían ser financiadas por distintas partidas presupuestales y cada una de ellas permitía diferentes niveles de aportación de los involucrados¹⁰⁷. Estado, municipios y clubes se enfrascaron en negociaciones conflictivas en la búsqueda de minimizar sus aportaciones y maximizar los efectos materiales y políticos de las obras. Su participación en los consejos municipales y reuniones de cabildo y la presión hecha para que fueran atendidas sus demandas en ese periodo dan la pauta para el aprendizaje de estrategias de *audiencia y de incorporación* de los clubes ante las autoridades locales.

En 1998 se institucionalizó el “nuevo federalismo” con las aportaciones del gobierno federal a Estados y municipios. Las obras de infraestructura básica comenzaron a financiarse con las aportaciones del FAISM. El ejercicio de estos recursos requería por normatividad la participación ciudadana en el CODEMUN y en los comités de obra. Con ello se arrancó desde el Estado la implementación del mecanismo de RCP mas extendido de México: los comités de obra locales y se hizo por necesidades normativas y no por conciencia democrática.

A diferencia de las comunidades locales involucradas en los comités de obra, los clubes y las federaciones de migrantes ya contaban con experiencia en las actividades de supervisión de las acciones y recursos de los gobiernos municipales y estatales, experiencia que no estaba circunscrita a una obra o a una autoridad trianual o sexenal. Las organizaciones de migrantes se encontraron en este periodo en una coyuntura institucional con la ventaja de los recursos y experiencia acumulados. La adopción del control social “obligatorio” le viene bien a las intensiones de los clubes de cuidar y supervisar de los recursos que invierten y comienzan a integrarse a las estrategias estatales de apertura a la RCP.

Así, en tanto que la comunidad local es organizada ex profeso desde el poder público con fines delimitados y con participaciones temporales que le impiden formar su conciencia colectiva y una integración territorial de base extensa, los clubes de migrantes acumularon experiencia,

¹⁰⁷ Las partidas presupuestales incluían la participación de los beneficiarios en diferentes montos y formas de conformidad con el tipo de proyecto. Un proyecto realizado mediante el programa 2x1 reducía la participación financiera municipal, por lo que las autoridades locales pretendían realizar las mayores obras mediante este él aunque no fueran las propuestas por lo migrantes.

autonomía y una perspectiva cada vez más clara de su posición frente al Estado y de su importancia política y social.

El momento crítico de la constitución de los clubes y federaciones de migrantes como sujeto social transnacional está inmerso en cambios nacionales como descentralización administrativa y presupuestal y la ampliación orgánica de la participación social, pero también en circunstancias locales de transición y alternancia política. En estos contextos ocurren las elecciones para Gobernador en el estado y que sirven como escenario del “desdoblamiento institucional” (Moctezuma, 2005) de las organizaciones migrantes. Este desdoblamiento consistió en la capacidad de las federaciones de migrantes (en especial de la FCZSC) para formar organizaciones alternas de orden político sin poner en peligro las estructuras dedicadas a las obras solidarias. En 1998 el denominado Frente Cívico Zacatecano integrado por migrantes radicados sobre todo en California, apoyó abiertamente la candidatura para gobernador de Ricardo Monreal por el Partido de la Revolución Democrática en un hecho políticamente crítico ya que anteriormente las relaciones de las organizaciones migrantes se habían establecido con gobiernos estatales y municipales priístas. Con el triunfo en las urnas de Monreal las organizaciones migrantes fortalecieron su capacidad de influencia, diálogo y cabildeo con el gobierno estatal. El cual, ya en funciones, impulsó una política proactiva en la formación y apoyo a los clubes de oriundos.

Con la derrota del Partido Revolucionario Institucional en el estado también se arranca una etapa de mayor competencia política a nivel municipal. En esas elecciones por primera vez de los 56 municipios existentes y cuyos ediles hasta esa fecha pertenecían invariablemente al PRI 23 quedaron en manos de otros partidos. La alternancia a nivel local permitió se incrementara la receptividad de las autoridades a las demandas de sus ciudadanos – en especial de los más organizados – y que algunos de los rasgos más desfavorables del régimen anterior a nivel local fueran combatidos con cierta fortaleza (cacicazgos). Además, las nuevas autoridades locales legitimadas con elecciones más transparentes y competitivas contaron - coincidentemente – con sustanciales incrementos en recursos públicos recibidos desde la federación.

En cuanto a lo realizado por el programa la Tabla 5.8. exhibe su inversión y proyectos destacando el importante crecimiento en pocos años y su paralización en 1998 en virtud de los acontecimientos políticos.

Tabla 5.8. Inversión y proyectos realizados por el Programa 3x1 en Zacatecas (fase 2x1.1993 - 1998).

AÑO	INVERSIÓN (PESOS CONSTANTES DE 2002)	PROYECTOS
1993	7,391,284	7
1994	13,738,529	30
1995	13,291,181	34
1996	15,824,962	63
1997	29,507,607	77
1998	1,170,820	8

Fuente: Lanly y Hamann (2004, p. 143).

5.2.4. Etapa 3x1 por convenio.

En 1999 se concertó nuevamente la inclusión obligada de los municipios y la participación directa del Gobierno Federal mediante el Programa de Empleo Temporal adscrito a la SEDESOL y de otros programas federales. El primer fondo común para el programa¹⁰⁸ se constituyó con 48 millones de pesos y realizó 93 proyectos (ver Tabla 5.9.) incrementando año con año sus montos y coberturas. La multiplicación del presupuesto ejercible por parte de los municipios motivó a muchos ediles a instrumentar una política de acercamiento con sus paisanos en los EUA a grado tal que la formación de clubes de oriundos de las localidades gobernadas se convirtió en actividad importante en las funciones de gobierno, siempre que se tuviera la intención de incrementar la capacidad de realizar obra pública. Por otro lado, que el programa estuviera inserto en el Programa de Empleo Temporal provocaba innumerables problemas normativos y operativos que incluso eran parte de observaciones en las auditorías de las instancias fiscalizadoras a nivel federal ya que las condiciones en que operaba y los proyectos que avalaba no se ajustaban a las prescripciones de ese Programa (S. Quezada, Entrevista personal, 18 de Nov. 2007).

Efraín Jiménez (uno de los más activos y experimentados líderes de clubes de migrantes y directivo consistente de la FCZSC) resalta el hecho de que en este periodo no se podía considerar un programa propiamente dicho ya que los presupuestos destinados no estaban normados sino se conseguían “rascándole” a otros programas estatales y federales (Entrevista personal, 12 de Mayo 2007). Por ello, y con el apoyo del Gobernador Ricardo Monreal, las Federaciones Zacatecanas contactaron y negociaron con diputados federales y directamente con el Presidente de la República, Vicente Fox, para que se instituyera un programa oficial con

¹⁰⁸ A nivel Estatal en esta etapa el P3x1 fue conocido como el de “Zacatecanos Ausentes”.

recursos asignados. Tales esfuerzos tuvieron recompensa en marzo del 2001 cuando se instituyó el “Programa 3x1” a nivel nacional (Hurtado, 2006).

Esta fase de desarrollo también es fundamental ya que las capacidades de negociación e influencia de las organizaciones migrantes y en especial de la FCZSC se elevaron a niveles federales tanto en el Congreso de la Unión como en el Poder Ejecutivo. La apertura del gobierno de la alternancia a las incursiones de la sociedad civil organizada en la actividad pública fue uno de los factores contextuales que soportaron tal crecimiento.

La Percepción que los clubes tienen de todo este proceso de ampliación de su influencia – y la conciencia de ella – se puede expresar mediante los comentarios de Efraín Jiménez:

Le cayó el veinte al gobierno de que los migrantes no sólo tienen poder económico en los números donde las remesas ayudan a que exista mayor equidad, mayor estabilidad y se disminuya aunque sea un poquito la pobreza, pero ciertamente el gobierno se dio cuenta de lo que ellos quieren en realidad: ellos quieren mantenerse en el poder y para mantenerse en el poder requieren votos. Se dieron cuenta de cómo los migrantes, aunque no votemos, tenemos la influencia sobre el núcleo familiar aquí en México, por el hecho de que yo mando mis veinte dólares para que compren el horno de microondas y 50 para que pongan el piso de cemento... ya desde ese momento, aunque yo lo haga sin intención, que lo hago solo para ayudar a mi familia, ya mi familia me pone en otro nivel... me da un respeto particular y cuando yo pertenezco a una organización como una federación me informo como está la política en México... pues a lo mejor ya tengo una opinión más clara de cómo está la política en México... y luego decimos al papa: ‘sabe que papá no se vaya por ahí, creemos que debiera ser por acá, pero esa es mi opinión’ ¿y qué crees que va a pasar? Pues el papá va a votar por lo que el migrante dijo y la mamá y los hermanos y el yerno y la cuñada y todo el núcleo familiar y entonces se transforma en bastantes votos y este fenómeno lo miramos cuando Monreal y eso fue una realidad, eso fue algo específico... de repente el gobierno foxista se da cuenta de ese potencial que existe y empieza a coquetear con los migrantes particularmente con la federación de los Ángeles y es cuando empiezan a buscar alternativas para ver como se acercaban a los migrantes porque ya las remesas estaban subiendo mucho y luego también la influencia política pues estaba creciendo enorme y en ese momento los mismo migrantes nos empezamos a dar cuenta de que nuestro papel era más allá de ser simples filántropos sino tomar un papel más activo en cuanto a las políticas públicas en nuestro país... (Entrevista personal, 12 de Mayo 2007)

Al final de este periodo, la coyuntura institucional une dos vertientes: la disponibilidad del gobierno de Vicente Fox a nivel federal para incluir a la sociedad civil en las tareas de desarrollo social y el compromiso del gobierno del Estado para quienes lo apoyaron abiertamente. La creación del P3x1 a nivel federal implicó la asignación de recursos en el presupuesto federal y

dio la pauta para una normativa más precisa (aunque perfectible) que daba certidumbre a las pretensiones de los migrantes.

5.2.5. Etapa 3x1 iniciativa ciudadana.

El programa a nivel federal arrancó en el ejercicio fiscal de 2002 en 20 Estados de la República con un presupuesto de alrededor de 100 millones de pesos. Estos recursos, aunque insuficientes, fueron incentivo suficiente para el crecimiento de las organizaciones migrantes. De 20 participantes en el programa en el 2002 pasaron a 200 un año después a nivel federal (ver Tabla 4.5.). Este crecimiento refleja el trabajo intenso de formación de clubes de oriundos no sólo por parte de los mismos migrantes sino desde los gobiernos municipales y estatales.

Al constituirse como un programa federal la SEDESOL, a través de su coordinación de microrregiones, se involucró sustancialmente en solucionar la problemática acumulada del P3x1 tanto en Zacatecas como en otros estados y en restablecer la confianza y credibilidad de los tres niveles de gobierno ya que las experiencias de los migrantes en muchos casos eran de corrupción, negligencia y desaire (Soto, 2006, pág. 226).

Es muy importante señalar que las normas en que operó el programa durante el 2002 respetaban la primacía que las federaciones y clubes de oriundos tenían sobre el programa: eran ellos los que exclusivamente podían sugerir, aportar y evaluar el programa. En Zacatecas la norma convenida estableció la obligación de que todo club participante contara con el aval de una Federación. Lo cual era lógico considerando que la experiencia y fortaleza de las Federaciones podrían acompañar y potenciar la incursión de los nuevos clubes en los avatares que demanda la colaboración con tres órdenes distintos de gobierno. Algunas fuentes han observado en este hecho (que aún se conserva) como una reminiscencia de control corporativista de parte de las organizaciones de segundo nivel de los migrantes (Goldring, 2002).

Tal condición de exclusividad cambió en los años 2003 y 2004 en que las reglas de operación se modificaron para que se pudieran incluir las iniciativas de otras organizaciones de la sociedad civil mexicana sin que fueran necesariamente migrantes. Por ello el programa se denominó “Iniciativa Ciudadana 3x1”. Este cambio significaba que otras organizaciones sociales (muy seguidas organizaciones formadas ex profeso y que luego se convertían en comités de obra) podían proponer proyectos y por lo tanto disponer del limitado presupuesto asignado, además de debilitar la interlocución (y por lo tanto el poder) de los clubes y federaciones con los municipios y funcionarios estatales. Este modelo de interacción desencadenó numerosos problemas en las

negociaciones por priorizar los proyectos y generó desencanto entre los migrantes organizados. Tras dos años de operación esta modalidad fue abandonada en 2005 a partir de las negociaciones entre las Federaciones de migrantes y la misma Titular de la SEDESOL retornando el programa a su carácter exclusivamente transnacional (R. Hurtado, Entrevista personal, 12 de mayo 2007). Este retorno a la exclusividad de las organizaciones de migrantes en la operación del P3x1 se ha interpretado de formas distintas. Por un lado hay quienes lo observan como una prueba de la acción corporativa de las Federaciones de Oriundos y la exclusión de potenciales sujetos sociales a nivel municipal y por otro existen quienes observan en este hecho una vía necesaria para la maduración del sujeto social transnacional (Moctezuma, 2005; García, 2003; Márquez, 2006).

Otro elemento de Fricción lo constituyeron las restricciones en cuanto al tipo de obra permitida bajo el amparo del programa. Al igual que lo sucedido con los recursos federales destinados a los municipios mediante el FAISM, los fondos del P3x1 se etiquetaron hacia obras prioritarias de infraestructura social básica, prohibiendo la realización de inversiones en Iglesias, salones de baile, lienzos charros y otras obras consideradas como no básicas para el desarrollo local. En la práctica muchas de estas obras se realizaron “dándole la vuelta” a la normativa y denominando “centros comunitarios” a todas estas edificaciones (A. Chávez; A. Ruíz; Entrevistas personales, 2007). A pesar de ello los líderes migrantes y su membresía resintieron el desplazamiento oficial de sus prioridades de inversión (fundamentadas en esenciales rasgos culturales y religiosos del transnacionalismo rural en Zacatecas) por lo que también abogaron por la flexibilidad en la atención de sus propuestas. Hacia 2005 las modalidades de inversión se ampliaron constituyendo uno de los cambios sustanciales en la operación del programa ya que lo dotó nuevamente de vitalidad entre los paisanos (S. Quezada, Entrevista personal, 18 de Nov. 2007).

Entre los contextos fundamentales para la comprensión de la constitución de las organizaciones de migrantes como sujeto social extraterritorial lo constituye el hecho del reconocimiento de la doble nacionalidad y el derecho al voto a nivel federal¹⁰⁹ así como la

¹⁰⁹ En México en 1997 con las reformas a la Ley de Nacionalidad Mexicana se reconoció el derecho de los mexicanos (hasta la primer generación nacida en el extranjero) de conservar la nacionalidad mexicana a pesar de aceptar o haber nacido bajo otra nacionalidad. Sin embargo la doble nacionalidad no les permitía el ejercicio del voto (prohibido principalmente por el requisito de la residencia) limitando su ciudadanía (Gómez, 2004). El desarrollo de la conciencia cívica de los migrantes, el reconocimiento de sus aportes y la aceptación social de sus demandas, además de los intereses de los partidos políticos de oposición lograron que el 30 de junio de 2005 se modificaran las normas electorales y los mexicanos residentes en el extranjero pudieron votar para presidente de la República hecho que pudieron experimentar en las elecciones presidenciales de 2006 con una escasa participación.

residencia binacional y simultánea en Zacatecas en 2003. Ello les dio oportunidad en Zacatecas, si no de votar, debido a problemas operativos y presupuestales para hacer campañas y recibir votos en los EUA, si de tener representantes de sus intereses ante la legislatura local (Moctezuma, 2003b). Con ello se transitó del reconocimiento de una ciudadanía económica (Goldring, 2002) derivada de sus aportaciones en remesas familiares y colectivas a una incompleta ciudadanía avalada por el derecho pero que en la práctica trasciende los ámbitos formales y se constituye como una ciudadanía sustantiva (Moctezuma, 2007).

En lo referente a las modificaciones legales que han impactado al sistema de RCP del P3x1 no debe omitirse el hecho de que en julio de 2004 se promulgó la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas y se creó la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública (CEAIP) con funciones parecidas, aunque más limitadas, que el IFAI. La Ley de acceso a la información estatal es un evento relevante para el sistema de RCP del P3x1 (y para toda la actividad pública) puesto que se abrió públicamente la información del desempeño del estado en ámbitos antes negados al ciudadano común. La adopción de las normas de transparencia se realizó en Zacatecas en virtud del ánimo político del Gobernador Ricardo Monreal de “estar a la Vanguardia” y apuntalar sus aspiraciones políticas a nivel nacional. Las obligaciones de transparencia establecidas en la Ley han desembocado en la aparición de “portales de transparencia” en internet pertenecientes a entidades públicas locales. Lentamente y aun con omisiones a su obligación, los municipios se incorporan a estas prácticas democráticas. En este aspecto puede afirmarse que el P3x1 se adelantó a todas las instituciones sin estar de por medio la obligación legal, como se revisará más adelante.

5.2.6. Etapa 3x1 para migrantes (2005-2007).

Para el año 2004 se realizaron elecciones a nivel estatal renovándose la gubernatura, la legislatura y los ayuntamientos. La llegada al gobierno de la Lic. Amalia García Medina, cuya elección fue un refrendo a la gestión de Ricardo Monreal, constituye también un evento de gran importancia ya que se encontró con federaciones de migrantes experimentados en la interacción social y política además de demandantes y con compromiso cívico (E. Gutiérrez, Entrevista personal, 12 de mayo 2007). El cambio político que proponía García Medina y el “compromiso con los migrantes” manifiesto en su campaña electoral se fue haciendo evidente desde los primeros meses de su mandato: la iniciativa de presupuesto de egresos del estado dotó por primera vez en 2005 de recursos y techos presupuestales a la participación estatal en el P3x1. Al

asignar 50 millones de pesos para su inversión y comprometerse a negociar mayores asignaciones federales para el programa en el estado la mandataria dio certeza a las organizaciones de migrantes. El gobierno de García Medina integró – incorporó – las demandas acumuladas de las organizaciones de migrantes, presidentes municipales y áreas operativas del programa en la SEPLADER al establecer compromisos presupuestarios para que las propuestas de los migrantes tuvieran la seguridad de ser avalados por la inversión estatal (S. Quesada, Entrevista personal, 18 de Nov. 2007). A partir de ese año las asignaciones y ejecuciones han rondado los 50 millones de pesos.

Por otro lado durante 2004 y 2005 la FCZSC había concebido y promovido la inclusión de nuevos participantes en el programa que incrementaran la cooperación entre los actores y los fondos a invertir especialmente en los proyectos de carácter productivo ya que para estas alturas los connacionales organizados en clubes desarrollaron la apreciación de que generando empleos en las comunidades de origen se podría ayudar a paliar y combatir la migración. En palabras de Efraín Jiménez

la visión es hoy día en que ya tenemos algo de infraestructura, y digo algo porque requiere mucho todavía Zacatecas, infraestructura que va a ser completamente necesaria si queremos tener proyectos productivos, no puedes tener empresas si no tienes pavimentación, si no tienes luz. Definitivamente nuestra misión ahora es tratar de generar proyectos que den alternativas a la migración, que esto se vuelva una opción y no una necesidad. Ahorita es una necesidad...” (Entrevista Personal, 12 de Mayo 2007).

Para estas alturas el P3x1 se coloca como un programa paradigmático a nivel internacional que mostró cómo se pueden integrar y apoyar las comunidades de migrantes con sus lugares de origen. Organizaciones como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, InterAmerican Dialogue, la Organización Internacional para las Migraciones, OXFAM, etc. voltearon sus ojos para observar el programa y ello dio un protagonismo inusitado a los líderes migrantes. Con ello los dirigentes de la FCZSC realizaron actividades de difusión y de concertación con distintas entidades financieras, de ayuda y de investigación sobre la migración. Ya entrado el 2005 la empresa First Data Corporation dueña de Western Unión – una de las más grandes compañías mundiales que realizan transferencias de remesas familiares y criticada por sus alta tarifas en estos servicios – fue convencida de participar con una parte de recursos (la quinta parte) para financiar proyectos productivos amparados bajo el esquema del P3x1. Con ello se constituyó en octubre de 2005 la versión 4x1 del programa. Esta versión del programa aplica sólo a algunos proyectos productivos de base comunitaria que cumplan con la reglamentación

convenida por las partes. Los proyectos se convienen de conformidad con los lineamientos del P3x1 y un proyecto debe clasificar para recibir los recursos del convenio¹¹⁰. En 2006 Western Unión aportó \$1.1 millones de pesos en el estado (aunque el plan original prometía \$ 250,000 dls.) en 8 proyectos productivos que formaban parte del P3x1 de ese año y en los que se invirtieron en total 12.8 millones de pesos (GODEZAC, 2006). Por su magnitud estas inversiones involucran la participación de más de un municipio lo que estimula la cooperación entre gobiernos locales y una visión más regionalizada de necesidades e impactos de los proyectos.

Es importante destacar que la versión 4x1 es un logro de las federaciones de migrantes – en especial de la FCZSC – ya que, aunque contaban con su apoyo, los representantes federales y estatales fueron pasivos ante las propuestas creativas de los migrantes y fueron los dirigentes de las federaciones quienes se involucraron en la definición de propuestas, en las negociaciones y en los compromisos finales encontrando en Western Union un agente dispuesto a cooperar financieramente con ellos¹¹¹.

Por parte del Gobierno federal a partir de 2006 se firmó un convenio-crédito con el Banco Interamericano de Desarrollo para financiar también proyectos productivos y proyectos de infraestructura social y productiva de alto impacto bajo el esquema del P3x1. Zacatecas junto a otros cuatro estados fueron incluidos en el proyecto original el cual se dividió en dos pilotos uno para consolidar un modelo operativo para los proyectos productivos y otro para el modelo operativo en infraestructura. Los pilotos se efectuaría con siete millones de dólares como crédito inicial para luego incrementarse en otros 21 en su aplicación a nivel nacional. Por su experiencia en el ámbito, Zacatecas quedó en el segundo piloto. Una de las vertientes a aplicar dentro de este esquema es el fortalecimiento de los denominados clubes espejo o contralorías sociales mediante la capacitación y la implementación de formas participativas de planeación (BID, 2005).

Por otro lado durante este sexenio se encomendó la tarea de la supervisión y control del programa a la Contraloría interna de Estado decisión fundamental en la transformación del sistema de RCP del P3x1. Además se han realizado una serie de mejoras regulatorias y administrativas en la asignación y transparencia del uso de los recursos y en la información

¹¹⁰ La aportación de la empresa a nivel nacional fue establecida en 1.25 millones de dólares en 5 Estados (Zacatecas, Michoacán, Edo. De México, Jalisco y Guanajuato) de los cuales un cuarto de millón se destinarían a Zacatecas. En junio de 2006 se formalizó también esta versión del programa en el estado de Michoacán.

¹¹¹ No debe perderse de vista que la disponibilidad de Western Unión también ha sido “estimulada” por las demandas judiciales en su contra en los EUA debido a cobros onerosos y tipos de cambio discrecionales en los envíos. Las demandas iniciadas en el año 2000 han sido promovidas por colectivos de migrantes en especial de origen mexicano y en acuerdos extrajudiciales la compañía se comprometió a donar fondos para causas latinas y migrantes.

procesal base para el seguimiento social del programa. Las modificaciones más relevantes se describen y analizan en el siguiente capítulo.

En síntesis, al contabilizar las inversiones y obras en el Estado de Zacatecas para el periodo en análisis, las cifras oficiales registran que de 1999 a 2007¹¹² se han realizado 2,217 obras y proyectos en 56 de los 58 municipios del estado, con una inversión de \$ 1,214,123,066.00 (pesos corrientes de cada año de inversión) lo que representaría cerca de 110 millones de dólares al final del año 2007.

Tabla 5.9. Síntesis de la inversión estatal del programa 3x1(1999-2007).

AÑO	Inversión a nivel estatal (millones de Pesos corrientes)	Inversión estatal como % del presupuesto nacional del programa.	Inversión Real (millones de pesos de 2002)	Incremento real de la inversión por año (%)	Proyectos	Municipios
2007	196.1	20.7	161.0	-7.0	299	38
2006	203.6	27.2	173.1	-2.6	301	45
2005	200.9	23.6	177.8	54.4	387	45
2004	125.9	19.7	115.1	-19.0	282	40
2003	147.8	39.1	142.1	-16.1	324	40
2002	169.4	44.6	169.4	155.2	308	43
2001	62.8	-	66.4	1.1	118	22
2000	59.5	-	65.7	13.3	108	28
1999	48.2	-	58.0	-	93	27
totales	1214.1	-	1128.6	-	2220	-

Nota: La inversión total incluye los gastos de definición y conducción de la política.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del programa Proporcionada por SEPLADER.

La inversión total (que incluye las aportaciones de los cuatro participantes) se elevó sustancialmente desde el año 2002 hasta estabilizarse en 200 millones de pesos. Esta cifra constituye todavía un techo presupuestal no oficial del programa. En realidad el nivel de inversión tope lo establece el presupuesto asignado al P3x1 por parte del Gobierno del Estado. Como en los últimos años fue de 50 millones de pesos pues la cifra se alcanza a cuadruplicar.

Esta barrera de los 200 millones de pesos constituye un problema cuando se considera la inflación pues en términos reales el recurso es cada vez menor. Los montos de inversión a nivel estatal se muestran en la Tabla 5.9. en valores constantes para apreciar como los recursos del

¹¹² Desde 1999 el gobierno del estado cuenta con una base de datos consistente y oficial de los resultados del programa.

P3x1 cayeron un 5 % en términos reales de 2002 a 2007, lo mismo que su participación en el presupuesto nacional.

El número de proyectos es muy variable ya que depende de su naturaleza e inversión individual. Aunque cifras cercanas a los 300 son lo común. La inversión media por proyecto supera los 600 mil pesos y ha ascendido en los últimos años.

El periodo de mayor crecimiento de proyectos y recursos se encuentra en los años 2002 cuando arrancó el programa a nivel federal y por lo tanto los recursos fueron seguros motivando a clubes y federaciones a implementar proyectos y 2005 año en que el gobierno de Amalia García comenzó a asignar presupuesto fijo al programa. Ambos hechos demuestran que la institucionalización del programa ha estimulado a los participantes realizar más obras y proyectos.

Como ya se anotó antes, la inversión que aplica el estado de Zacatecas anualmente (unos 4.6 millones de dólares) equivalen o son menores a la inversión individual en obras emblema de cada sexenio¹¹³.

Aunque es parte de un análisis en los capítulos subsecuentes es necesario resaltar que para los municipios el P3x1 es muy relevante y constituye para algunos el eje de acción para el incremento de recursos para obra pública. Ello se debe al atractivo original del P3x1 que es disminuir las inversiones que realizan cada uno de los participantes. En el caso del Municipio de Valparaíso durante el trienio 2004-2007 el programa fue una gran palanca de la acción municipal. El presidente en turno expresaba así la importancia del programa:

lo consideramos columna vertebral del desarrollo municipal porque le representa un ahorro extremadamente significativo al municipio. Mientras que en las obras que salen del Fondo Tres aprobadas por el Consejo de Desarrollo [FAISM] los porcentajes de participación son 80% en recursos del fondo tres y 20% en recursos de los beneficiarios, entonces si estas mismas obras las pudiéramos impulsar dentro del esquema del programa 3x1 la aportación del municipio baja al 25% quedándole un 55% adicional de esa obra para aplicar de alguna manera en otra de las necesidades...o bien hay la posibilidad, a través del programa 3x1, de obras que no hay la capacidad económica del municipio para absorberlas, que a través de este programa se puedan sacar adelante; pero es indispensable la voluntad de las administraciones municipales para estar en permanente contacto con los clubes de migrantes, promover su formación y a través de

¹¹³ Para comprender la importancia presupuestal del P3x1 valen algunos ejemplos de inversión pública. En 2008 por parte del Estado de Zacatecas se invirtió en un Nuevo Lienzo Charro, 38 millones de pesos, en los nuevos edificios del Poder Judicial Estatal, 200 mill., en dos distribuidores viales a la salida poniente de la ciudad, 122 mill. Desde luego no se puede comparar con el costo de la nueva ciudad gobierno.

esto poder impulsar proyectos de desarrollo municipal.. (A. Ruiz, Entrevista personal, 27 de Agosto 2007)

El P3x1 puede estar limitado presupuestalmente pero es un programa protagonista de la política estatal y municipal del estado en virtud de su impacto en ámbitos distintos de la acción pública.

En la Tabla 5.10. se presentan los tipos de proyectos financiados durante el periodo 2004-2007. Resaltan por su número y por su monto las inversiones en pavimentación de carreteras y calles, servicios comunitarios y templos. Las obras de infraestructura básica como agua potable, drenaje y electrificación representan porciones pequeñas en total de inversiones a pesar de que el P3x1 está encuadrado en el programa microrregiones que es una de las estrategias de atención a comunidades marginadas de SEDESOL.

Tabla 5.10. Distribución de la inversión del programa 3x1 por rubros en Zacatecas 2004-2007 (Pesos constantes 2002).

RUBRO	Participación (%)	RUBRO	Participación (%)
PAVIMENTACION DE CARRETERAS	28.04	URBANIZACION	5.26
PAVIMENTACION DE CALLES	12.31	ELECTRIFICACION	5.88
ASIST. SOC. Y SERVS. COM.	12.18	PRODUCTIVOS	4.87
CAMINOS RURALES	1.34	INF.DEPORTIVA	2.57
TEMPLOS	13.18	CENTROS DE SALUD	0.9
AGUA POTABLE	0.99	BECAS	1.32
EDUCACION	7.88	DEF. Y COND. DE LA POLITICA	0.36
DRENAJE	2.92	INVERSION TOTAL	100

Fuente: Elaboración propia en base a los informes de Gobierno Estatal. Varios años.

La revisión histórica y contextual realizada en las anteriores líneas y en el capítulo precedente permite problematizar una de las afirmaciones sustanciales del presente trabajo y que se refiere a las coyunturas institucionales favorables a los cambios en la RCP.

5.3. Evaluación preliminar de la primera hipótesis particular.

En el sistema de RCP del P3x1 intervienen 10 distintas estructuras de supervisión y control en dos niveles diferentes de aplicación de las Leyes. Ello habla de la necesidad de integración de los marcos jurídicos e institucionales mexicanos. El conjunto de vínculos de RCP muestra la compleja relación que existe entre las instituciones para ejercerla. La mediación de múltiples órganos de gobierno entre el ciudadano y una acción pública muestra las debilidades de los esquemas hegemónicos basados en la RCP horizontal. En programas como el P3x1 las

responsabilidades serían fáciles de eludir en virtud del encadenamiento circular de mandantes y mandatarios.

En el recorrido histórico presentado se identificaron las coyunturas institucionales que han dado origen a disposiciones del Estado para abrir espacios y medios (leyes, mecanismos, instituciones, recursos, etc.) dentro del SRC del P3x1 que incidan en una ampliación de la capacidad de la sociedad para hacer rendir cuentas a quienes participan en el P3x1.

Entre todos los eventos descritos existen cinco coyunturas que tuvieron mayor trascendencia en la conformación de las organizaciones migrantes como sujetos sociales y como agentes de RCP:

- 1) La elección presidencial de 1988.
- 2) La descentralización de recursos públicos federales hacia los estados.
- 3) El apoyo de los migrantes a la candidatura de Ricardo Monreal y su elección como gobernador del estado.
- 4) La alternancia política del año 2000 que permitió la instauración de un régimen más abierto a la participación de la sociedad civil y con un proyecto político de RCP menos corporativo. Bajo esta circunstancia se promulga la LFTAIP que obliga a la transparencia y al acceso ciudadano a la información pública. En Zacatecas la LAIP es su réplica estatal.
- 5) La elección de Amalia García a la gubernatura quien ya es sensible a la problemática de la migración en el Estado y del papel sustancial que las organizaciones migrantes pueden desempeñar en la política estatal. La atención de la migración en conjunto con las organizaciones de migrantes es parte de su Plan de Desarrollo Estatal.

Tres de estas circunstancias son del ámbito federal e impactan toda la vida política del país sin embargo se resaltan en virtud de que abren ventanas de oportunidad para las organizaciones de migrantes en su conformación como sujeto social y político. Dos de las coyunturas son de orden estatal. La conjunción de estas y un agente social en disposición de interactuar con el Estado han repercutido en los mayores cambios en el P3x1.

Las coyunturas institucionales han sido predominantemente políticas y tienen que ver con los intereses electorales o legitimatorios de los gobiernos estatales y federales. Otras coyunturas económicas también tienen que ver con aprendizajes importantes para el agente de RCP o con enfrentamientos con autoridades locales.

La relación dialéctica de las organizaciones de migrantes con el Estado se revisa con mayor detalle más adelante pero se puede anticipar que tal relación se expone en varios de los trances descritos. La interacción va desde la autonomía plena (años previos al programa), a la dependencia en su creación y promoción (años 90's), del distanciamiento con el Estado en constantes ocasiones hasta el respaldo total a sus acciones, de su exclusión como protagonistas en el P3x1 hasta el reconocimiento de su ascendencia en él.

A pesar de estas observaciones que parecen confirmar el condicionamiento estructural del desarrollo de la RCP en el programa, es indispensable establecer que las influencias del entorno institucional y la interacción dialéctica con el Estado no son las únicas justificaciones de las transformaciones en el sistema de RCP del P3x1. Incrustada en estos elementos estructurales está la condición de sujeto social del agente de RCP. En el transcurso del P3x1 se puede observar cómo las organizaciones de migrantes – conscientes del desarrollo histórico en curso y de las oportunidades que éste les permite – han sabido decidir y aprender de las coyunturas institucionales. No como simple oportunismo sino en un proceso de desarrollo y aprendizaje organizativo enmarcado en el P3x1. En algunos casos y gracias a la ampliación de sus esfuerzos filantrópicos, a su capacidad de aprendizaje y a la acumulación de recursos las organizaciones de migrantes han *generado sus propias condiciones* de negociación con el Estado muchas de ellas con importantes efectos en la RCP.

En suma las transformaciones del sistema de RCP del P3x1 se han dado en parte por las condiciones coyunturales y por la interacción entre organizaciones migrantes y el Estado, pero también como efecto de la evolución del sujeto social que encarna el agente de RCP.

La existencia de estas condiciones propicias al control estatal y la existencia de un sujeto social capaz de aprovecharlas para fortalecer sus intereses, son parte de la contrastación aplicable a la primera hipótesis particular que expresa que “el Agente de RCP ha actuado y obtenido transformaciones en el sistema de RCP del P3x1 para migrantes bajo coyunturas institucionales propicias y en una relación dialéctica con los órganos del Estado”.

Con la información hasta aquí analizada se puede aceptar preliminarmente la hipótesis anterior ya que la exposición histórica del avance del P3x1 hecha en este trabajo refleja cómo efectivamente han existido eventos de importancia en las estructuras económicas y políticas nacionales que enmarcan los cambios en el P3x1. Esto es concordante con las reflexiones de

otros autores (Goldring, 2002; Imaz, 2004; Lanly y Valenzuela, 2004) quienes destacan las circunstancias políticas que envuelven el desarrollo de tales organismos. Preliminarmente se puede aceptar la Hipótesis planteada sin embargo su análisis debe también ser realizado a la luz del conocimiento de los cambios más destacados en materia de RCP dentro del P3x1. De esta manera se puede establecer si las coyunturas (su aprovechamiento) han permitido modificaciones a favor de la ampliación dimensional, temporal, temática y jurisdiccional de la RCP.

CAPÍTULO VI. IMPACTOS DE LA ACCIÓN DEL AGENTE DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN LAS DIMENSIONES CONSTITUTIVAS.

Introducción.

Una vez revisados los elementos conceptuales, institucionales y contextuales del Px31 y su sistema de RCP, queda la tarea principal de la investigación que es determinar si éste último muestra cambios significativos en las dimensiones constitutivas (DC) y en la responsividad.

Para su evaluación el trabajo fue dividido en tres partes. La primera corresponde a la selección de la herramienta adecuada para observar la existencia y la intensidad de cada cambio revisado; en una segunda parte se analizan una serie de cambios en el sistema de RCP seleccionados para el caso y se determina su trascendencia en las DC; en la tercera parte – expuesta en el capítulo 6 – se revisa por diferentes medios la responsividad del P3x1 a las demandas locales además de su impacto en la participación social local y transnacional en forma de control social.

6.1. Criterios de evaluación de los cambios en el Sistema de Rendición de cuentas pública.

En el Capítulo 3 se determinó que la RCP podía entenderse como un fenómeno relacional y multidimensional. Las dimensiones que en conjunto la hacen posible son la transparencia, la sancionabilidad y la interactividad. Así mismo se fundamentó que en su aplicación local la RCP podía ejercitarse mediante los principios operativos de audiencia e incorporación y con el apoyo de un tipo de participación social denominada control social.

En el apartado 3.1.3.4. se revisaron también los criterios para operacionalizar las DC y se expusieron algunas preguntas clave para identificar eventos relacionados con la existencia e intensidad del criterio de operación.

Para evaluar la existencia de cambios significativos en las DC eligió una herramienta cualitativa. Se decidió utilizar una gradación cualitativa de los criterios de operacionalización de cada dimensión y principio operativo. Esta gradación cualitativa se estructuró con tres niveles distintos de ocurrencia del criterio de operacionalización en cada una de las DC. Cada nivel se describe de forma breve pretendiendo clarificar las condiciones clave para ser comparado con realidades concretas. El instrumento guía para describir los niveles de cambio en las DC se

presenta en la Tabla 6.1. En ella se observan las descripciones que representan cada uno de los tres niveles Alto, Medio y Bajo.

El paso siguiente es analizar cada cambio en el sistema de RCP seleccionado y ubicarlo en alguno de los grados de cada DC. Como resultado se tiene una calificación de cada uno de los cambios y prácticas seleccionadas. A partir de esas calificaciones se evalúa el nivel de cambio general por cambio y por DC.

Los resultados de la gradación se presentan en la Tabla 6.6. en donde se aprecia cómo, a criterio del autor, cada cambio ha impactado en cada dimensión y principio operativo.

Se eligieron 14 cambios de importancia ocurridos a lo largo del periodo de estudio del presente trabajo (1999-1007). Cuatro de ellos implicaron modificaciones institucionales importantes en el gobierno del Estado de Zacatecas y otros 10 son transformaciones puntuales que mejoraron los procesos de trabajo en el P3x1 y/o prácticas integradas a esos procesos que fueron originadas por el Agente de RCP. La Tabla 6.2. enumera esos cambios.

Existen muchas otras pequeñas modificaciones de procedimientos e innumerables prácticas en el P3x1 impulsadas por los clubes y federaciones de migrantes en esos nueve años pero dado que no es viable evaluarlos todos y tampoco todas tienen efectos generales en el P3x1 no se les integró en el análisis. Algunos de ellos se destacan brevemente en el análisis de cada dimensión.

Es importante resaltar que los cambios se seleccionaron en función de la participación que tuvieron en ellos las organizaciones de migrantes y de su aplicación generalizada en la operación del P3x1 en el estado. Otro criterio adicional es el hecho de que fueran cambios que sólo en el P3x1 se hubieran dado o que la forma de aplicarse en el P3x1 fuera diferente a su aplicación en otros programas. Estos criterios sirvieron para discriminar aquellos cambios poco relevantes o provenientes de una tendencia u ordenamiento común a otros programas.

6.2. Cambios en el Sistema de RCP seleccionados.

A continuación se describen los eventos seleccionados. Para exponerlos se utiliza la clasificación espacial de la RCP que la divide en RCP horizontal, RCP diagonal y RCP vertical social (ver Figura 1.2).

Tabla 6.1. Tabla de Gradación de impactos en las Dimensiones Constitutivas y principios operativos locales de la RCP.

NIVEL	DIMENSIONES CONSTITUTIVAS			PRINCIPIOS OPERATIVOS		CONTROL SOCIAL
	TRANSPARENCIA	SANCIONABILIDAD	INTERACTIVIDAD	AUDIENCIA	INCORPORACIÓN	
ALTO (A)	Cambio sustancial que implicaría la posibilidad ciudadana de acceder a una extensa gama de datos sobre las acciones y sobre las justificaciones de la ejecución pública en términos procesales y ex post.	Modificación o evento que incrementa la probabilidad directa de sanción: documentación, exposición pública o denuncia formal de desempeños inadecuados. La promoción de la sanción puede provenir de un ciudadano o de un sujeto social. La sanción se da por medios institucionales.	Cambio que permite una mayor interacción entre ciudadanos y autoridades bajo formas institucionales preferentemente en forma diagonal. El resultado de la interacción es la modificación del desempeño público a favor de las demandas ciudadanas. La interacción se da en transparencia y bajo la posibilidad de sanción.	Modificación que implica una alta formalización, periodicidad y apertura de los procesos de audiencia. Los procesos dan oportunidad tanto a ciudadanos como a sujetos sociales de expresar formalmente sus propuestas, intereses y preferencias.	Modificación que denota la inserción constante de las propuestas provenientes de la ciudadanía u organizaciones sociales demandante en la acción pública formalizando e institucionalizando tales demandas.	Participación realizada en mecanismos institucionalizados, en los que la inclusión de los participantes no se determina desde el Estado y en la que existe la capacidad de modificar la actividad pública. Los ciudadanos u organizaciones participantes tienen poder (voz y voto) para impulsar o vetar la actividad gubernamental.
MEDIO (M)	Cambio medio en donde sólo sujetos con recursos (individuales o colectivos) pueden acceder a información sobre las acciones y justificaciones; Información solo de desempeño pasado.	Modificación que incrementa las sanciones sociales, de reputación o electorales. Documenta hechos que llevan a la exposición de actos indebidos o apoya indirectamente la sanción formal.	Transformación en la que se interactúa tanto horizontal como verticalmente. La subordinación y normatividad no se evidencian. Corresponde mas a una interacción dialógica o por vías no institucionalizadas como el cabildeo o acciones de presión pública.	Las ocasiones de audiencia no están formalizadas. Se utilizan medios de comunicación, actividades de presión pública para forzar la audiencia. Baja disposición de escucha de la autoridad.	La autoridad ocasionalmente integra las propuestas o demandas de la sociedad en su accionar. Se considera como facultad de la autoridad la selección de los contenidos de la acción pública. No existen mecanismos formales para realizarla. La incorporación es más una apertura de la autoridad que una obligación.	Participación en mecanismos “orgánicos”. La ciudadanía se manifiesta por vías no institucionales y carece de medios para modificar o sancionar el desempeño público.
BAJO (B)	Cambio poco significativo en la transparencia y el acceso a la información pública.	Cambio que genera opinión pública crítica sobre un tema o desempeño público.	Corresponde a cambios en donde existe actividad de una de las partes por medios no institucionalizados. No hay relación dialógica entre participantes.	Se manifiesta el mandante por medios públicos, se realiza el acto de audiencia como forma de desactivar la presión social. Baja disposición de escucha de la autoridad.	La incorporación es ocasional y derivada de acciones de presión pública y negociaciones conflictivas. También puede ser mediante fórmulas corporativistas o clientelares.	Activismo de la ciudadanía u organizaciones sociales sin esquemas de interacción formales.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 6.2. Modificaciones en el sistema de Rendición de cuentas pública seleccionadas.

Tipo de RCP	Modificación
Horizontal	CIE responsable de la RCP del P3x1.
	Creación del Departamento especializado en P3x1 en la CIE.
	Portales de Internet del P3x1.
Diagonal	Operación del COVAM.
Vertical social	Modificaciones a las Reglas de Operación.
	Ampliación programática.
	Mejora en la oportunidad de los recursos financieros.
	Interlocución con los presidentes municipales.
	Asignación presupuestal y su incremento.
	Actividad de los comités de obra.
	Creación de reglamentaciones estatales en el COVAM.
	Reembolso de los intereses bancarios generados por las aportaciones de clubes y federaciones.
	Reuniones itinerantes del COVAM.
Capacitación especial para comités de obra del P3x1.	

Fuente: Elaboración propia.

6.2.1. Modificaciones en la Rendición de cuentas pública Horizontal.

6.2.1.1. La Contraloría Interna del Estado como responsable de la Rendición de cuentas pública del Programa 3x1 para migrantes.

Uno de los cambios fundamentales en el sistema de RCP a nivel estatal es la decisión política tomada desde la gubernatura de incluir y asignar explícitamente a la Contraloría Interna Estatal como institución responsable del seguimiento y control del P3x1. La Contraloría Interna del Gobierno del Estado de Zacatecas (en adelante Contraloría Interna) con fundamento en sus obligaciones legales de transparencia y acceso a la información se convierte en una institución que exige RCP horizontal y abre la información procesal y ex post al escrutinio público y del mismo agente de RCP en el P3x1.

El protagonismo de la Contraloría interna comienza apenas iniciado en sexenio de Amalia García quien ya se había comprometido en campaña con las organizaciones de migrantes para impulsar la transparencia y rendición de cuentas del P3x1.

Esta inserción protagónica de la Contraloría Interna se justifica tanto por sus funciones fiscalizadoras de los recursos estatales y municipales involucrados en el P3x1 como por ser parte

constituyente del Comité de Validación y Atención a Migrantes (COVAM). Pero el origen de esta inclusión y de las modificaciones abajo descritas es la exigencia de RCP – de información, de justificaciones, de avance, de sanción- que sobre los proyectos del P3x1 han realizado a través de los años los clubes y federaciones migrantes. Exigencias y demandas que por su fortaleza y constancia rebasaban la capacidad de respuesta de los órganos operativos estatales del P3x1 a cargo de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional (SEPLADER) o federales en hombros de la Delegación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y aun de la misma Contraloría Interna.

A las demandas de estas organizaciones se le suman – en virtud de su importancia política- las solicitudes de diputados locales y federales, partidos políticos y de los mismos presidentes municipales, así como el interés de la prensa y del sector académico.

Ha sido este interés de los clubes y federaciones, de la clase política así como de la misma sociedad el origen de que los ejecutivos estatales en los dos últimos sexenios le hayan otorgado importancia a la transparencia y RCP del P3x1¹¹⁴.

En virtud de esta asignación la Contraloría realizó una tarea enfocada en dar respuesta a reclamos antiguos en el P3x1. Se hizo cargo de la difusión de los datos operativos (avances), de las obligaciones de transparencia y del seguimiento a las quejas sobre proyectos, diseño capacitaciones especiales para presidente municipales y comités de obra y de informar de forma abierta sobre las revisiones y problemáticas encontradas en campo con las obras e impulsar su solución. Antes de la adopción de la Contraloría interna de estas funciones, era la SEPLADER, a través de la Coordinación del P3x1 quien las realizaba. Pero, como ya se dijo, la capacidad de esta coordinación fue rebasada por la problemática existente.

La decisión de Amalia García de instruir a la Contraloría interna para que realizara estas funciones repercutió de forma muy positiva en todo el sistema de RCP del P3x1. Algunas de estas tareas no las realiza para ningún otro programa de aplicación estatal y por su importancia también se describirán más abajo.

¹¹⁴ Se lee en el IV informe de Gobierno de Amalia García (GODEZAC, 2008, p. 152): “Derivado de las solicitudes, quejas e inquietudes de los clubes de migrantes, beneficiarios(as) y presidencias municipales, intervenimos para vigilar el desarrollo de las obras y acciones en los municipios que ejecutan el programa Tres por Uno, a fin de que se observen los procedimientos de manera adecuada. En este programa, además de realizar acciones de supervisión y fiscalización, también participamos en reuniones del Comité de Validación del Programa Tres por Uno para Migrantes, brindando seguimiento a las quejas presentadas por los diversos clubes que aportan recursos.”

6.2.1.2. Creación del departamento del Programa 3x1 al interior de la Contraloría Interna.

Otro cambio institucionalizado es la conformación al interior de la Contraloría Interna de un departamento de supervisión y fiscalización específico para el P3x1. Este departamento se constituyó en septiembre de 2006 y fue conformado por 4 servidores públicos: Es único en la estructura de la Contraloría Interna y posiblemente a nivel nacional. Ningún programa público a nivel Estatal – incluso algunos que ejercen muchos más recursos que el P3x1 – tiene un área a nivel departamento dedicada exclusivamente a su supervisión¹¹⁵.

Este Departamento fue creado en virtud de las cargas de trabajo relacionadas con la supervisión y consultas sobre el P3x1. A decir del Director de Fiscalización y Evaluación de Obra Pública de la Contraloría Interna Estatal:

antes teníamos el departamento de supervisión y de fiscalización, el problema era que en el departamento de supervisión hacíamos nuestro programa de trabajo y notamos que por la particularidad del programa 3x1 - es un programa con mucha participación ciudadana - entonces había de repente inquietudes de los ciudadanos tanto migrantes como de las comunidades sobre su obras y entonces de motu proprio o de supervisión propia y hasta veces por situaciones de algún agente externo -también puede darse por situaciones políticas- y dicen “fíjese que queremos ver cómo está esto” y bueno lo importante es atender a todo el mundo independientemente de donde venga la situación, eso es lo de menos, el chiste es atenderlo...lo importantes es que a nuestro departamento de fiscalización nos quitaba de repente tiempo, mejor dicho, nos desviaba de nuestros programas de trabajo originales porque se tenían que hacer fiscalizaciones repentinas. Entonces ese fue otro de los motivos por los que decidimos crear un área especial, con un grupo especial que se abocara a esto. (G. Barrios, Entrevista personal, 11 de Septiembre 2007)

La creación del Departamento ha permitido supervisar y revisar el ejercicio de los recursos invertidos en el P3x1 con mayor amplitud y profundidad. Mientras que en 2005 se revisó detenidamente 23.2 % del total de inversiones hechas por el P3x1, en el 2007 se supervisaron y evaluaron 21.4% de los proyectos que constituían 62.3% de la inversión total en ese año (ver Tabla 6.3). En otras palabras se triplicó la capacidad de auditoría de los recursos invertidos¹¹⁶.

¹¹⁵ Incluso la estructura del departamento es insuficiente para el nivel de solicitudes de supervisión, verificación y fiscalización requerido por el programa (G. Barrios; R. Aranda, Entrevistas personales, 11 del septiembre 2007)

¹¹⁶ Desafortunadamente no se cuenta con datos precisos sobre la proporción del monto de la inversión total estatal fiscalizada por la Contraloría interna o por la Auditoría Superior del Estado ya que no calculan este indicador. Un parámetro (lejano) de las dimensiones en que normalmente se supervisan los recursos públicos lo proporciona la Auditoría Superior de la Federación cuyo titular afirma que se fiscaliza el 6.8 % del gasto total ejercido a nivel

Esto es importante porque al incrementar el nivel de supervisión de las obras se incrementa también el nivel de información de avances y justificaciones de su problemática además de la posibilidad de sanción ante acciones ilegales. Con ello se está incrementando cada una de las dimensiones de la RCP: mayor información de hechos y de razones, mayor potencial de sanción y mayor interactividad. Por la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas buena parte de esta información puede ser solicitada y analizada por la ciudadanía lo que potencia el ejercicio de la RCP social.

El incremento en el nivel de supervisión se debe principalmente a las instituciones estatales. Como se puede observar el incremento de las inversiones fiscalizadas directamente por la Contraloría Interna aumentó de 19.7 a 41.7 por ciento en tres años y las realizadas conjuntamente (bajo convenio) con la SFP de ámbito federal no aumentaron prácticamente nada (Tabla 6.3).

Tabla 6.3. Fiscalización de los proyectos y recursos del Programa 3x1. 2005-2007.

TIPO DE FISCALIZACIÓN	AÑO		
	2005	2006	2007
% FISCALIZADO TOTAL			
De los proyectos.	13.5	29.7	21.4
De la inversión.	23.2	55.8	62.3
% FISCALIZADO POR LA CIE.			
De los proyectos.	9.9	23.7	12.0
De la inversión.	19.7	33.5	41.7
% FISCALIZADO CONJUNTAMENTE CIE Y SFP.			
De los Proyectos.	N. d.	5.3	9.4
De la inversión.	N. d.	19.9	20.6
% FISCALIZADO DE FORMA EXTRAORDINARIA.			
De los proyectos.	3.6	0.7	N. d.
De la Inversión.	3.5	2.4	N. d.

Fuente: Solicitud de Información a la Contraloría Interna del Gobierno del Estado de Zacatecas.

Nota. CIE: Contraloría Interna del Gobierno del Estado de Zacatecas; SFP: Secretaría de la Función Pública (Gobierno Federal); Fiscalización extraordinaria: Por solicitud, queja o denuncia.

6.2.1.3. Portal de internet del Programa 3x1.

El interés de los paisanos miembros de clubes de migrantes por conocer los avances y las obras que en sus lugares de origen habían apoyado se convirtió después en una herramienta fundamental de seguimiento y RCP dentro del P3x1. Algunos presidentes de clubes o sus parientes en México o beneficiarios de obras comenzaron a tomar fotografías y videos de las

federal (ASF, 2008). Por ello se concluye que la fiscalización del P3x1, al menos en términos de recursos es alta ya que al parecer se avocan a la revisión de los proyectos más significativos presupuestalmente.

obras terminadas o de sus avances y en compartirlos vía internet como prueba de resultados a los esfuerzos de los paisanos. La FCZSC organizó esta práctica y en repetidas ocasiones expuso estas imágenes e información sobre los proyectos en su página de internet (García Zamora, 2003; 2005b; R. Hurtado, Entrevista personal, 12 de mayo 2007).

Como respuesta y complemento a esos esfuerzos privados, entrado el año 2003 la Coordinación del P3x1 en SEPLADER inicio un micrositio dedicado al P3x1 en donde se presentaban los avances de las obras en realización incluyendo la inversión realizada, el avance y fotografías del proyecto. Sitio al que después se le agregó una base de datos de todas las obras en la que se podía consultar el estado de cada uno de los proyectos del P3x1. Esta función aun continúa en la página de la SEPLADER.

La estructuración de este sitio de información en línea sobre un programa público es destacable por los contenidos que integra y que sobrepasan a los portales de transparencia comunes en esos años y desde luego anticipa a los formados en el estado de Zacatecas. El logro es por entero responsabilidad de las organizaciones de migrantes ya que la SEPLADER no lo implementó de forma espontánea, ni siquiera voluntaria, sino forzada por la insistencia de las organizaciones de migrantes que desde tiempo antes (año 2001) habían acordado su implementación sin que la instancia estatal la hiciera realidad.

Con esta página se dio un salto importante en la transparencia y RCP procesal. La diferencia entre la práctica informativa de los migrantes y la expuesta de manera oficial es políticamente importante ya que la primera era dirigida a la membrecía de los clubes y la segunda tenía como destinatarios tanto a los paisanos en EUA como a todo ciudadano interesado en el programa local, Estatales o nacional.

Lo más importante es que esta exposición de información al público se incrementó sustancialmente cuando la Contraloría interna incursionó como protagonista del P3x1. Además de la ampliación de la supervisión de los proyectos del P3x1, la Contraloría Interna creó a finales de 2007 un portal de Internet dedicado exclusivamente al programa, en el que se pueden consultar los datos generales, presupuesto, nivel de avance, fotografías del procesos de construcción y otros pormenores de las obras y proyectos implementados tanto en periodos pasados como en proceso de ejecución. La dirección de la página mencionada es <http://programa3x1.zacatecas.gob.mx/> .

La información adicional y más relevante que la contraloría pone a disposición del público en este portal son a) las minutas de reunión del COVAM, lo que permite que el público conozca las demandas, avances y justificaciones de los participantes registradas en ellas, b) se incluye una sección de seguimiento a quejas en la que se pueden revisar y descargar documentos que explican las distintas acciones correctivas o sancionatorias que la contraloría lleva a cabo en virtud de la problemática denunciada por los clubes, los ciudadanos locales o las presidencias municipales y c) se muestran evidencias fotográficas de las obras en seguimiento por queja y de la corrección de los aspectos físicos que las originaron.

Esta evidencia de transparencia –en especial exponer las minutas de reunión- también es inusitada en el Estado ya que tales documentos (cuando existen) *jamás* son puestos al escrutinio público debido a sus implicaciones políticas pues por su carácter oficial los compromisos ahí manifiestos pueden ser también objeto de RCP.¹¹⁷

Luego de hacer una revisión de los portales de transparencia disponibles de instituciones estatales y municipales del estado, es importante destacar que el sitio del P3x1 es el *único* que tiene los elementos mencionados, especialmente porque la información es de tipo *procesal*, es decir, se muestra cuando aun se realiza la acción pública. En tanto que otras dependencias informan – cuando lo hacen – sobre resultados de periodos o ejercicios pasados. La información presentada en el portal del P3x1 excede con mucho las obligaciones de transparencia establecidas por la Ley respectiva por lo que debe ser considerado un hecho no circunstancial o derivado de la aplicación generalizada de esta Ley.

De todas las páginas oficiales de municipios y dependencias estatales se puede afirmar que sólo la página oficial del municipio de Nochistlán en 2010 tiene rasgos parecidos a la del P3x1 de la Contraloría Interna ya que la administración municipal (2007-2010) ha hecho esfuerzos por mostrar información de las obras en proceso del P3x1 (costos, responsables, fotos, quejas, etc.). Incluso informa, de manera menos extensa, de sus otros programas de obra pública. Otros sitios web municipales destacan las obras realizadas por los ediles en relación al P3x1 pero más bien con fines de difusión de sus logros (Comunicación social), por lo que la información es parcial y cargada de discurso político. Que sea especialmente el municipio de Nochistlán quien

¹¹⁷ Pese al entusiasmo del autor del presente trabajo por la existencia de un mecanismo electrónico que proporciona con transparencia elementos para el análisis y evaluación de la acción pública es necesario reconocer que la ciudadanía estatal y nacional no está involucrada o interesada en estos asuntos lo cual se evidencia cuando se observa el número de visitantes a la página: 1700 hasta enero de 2009 (5 visitas diarias) y 24662 a mayo de 2011 (17 visitas diarias). Al menos se puede establecer que el promedio de visitas se ha incrementado de forma importante.

esté al frente de estas acciones no es casualidad si se le ubica como una de las regiones con mayor intensidad y tradición migratoria e impulsora del P3x1 desde sus orígenes, además es lugar de origen de destacados dirigentes de clubes y federaciones de migrantes.

Los logros aquí descritos en materia de transparencia por mecanismos en línea se ven opacados por procesos difíciles de obtención de información a nivel municipal que es donde está el talón de Aquiles de la transparencia. En algunos municipios visitados para este trabajo (como es el caso de Valparaíso) la disposición a proporcionar información sobre los proyectos del P3x1 es alta, pero en otros (como es el caso del municipio de Guadalupe) los datos se entregan con sigilo como si fueran reservados.

Por otro lado es necesario puntualizar que la transparencia ganada en algunos aspectos del P3x1 es endeble y que los cambios en las autoridades locales y estatales repercuten en la calidad de los mecanismos de transparencia. Estos logros deben de ser motivo de constante defensa por parte de las organizaciones de migrantes y por parte de la sociedad zacatecana.

6.2.2. Modificación en la Rendición de cuentas publica Diagonal.

A pesar de que los clubes y federaciones de migrantes siempre han sido el motor esencial del P3x1 su inclusión plena e institucionalizada en el diseño, operación y evaluación de esta política pública ha sido lenta y tortuosa (E. Jiménez, Entrevista personal, 12 de mayo 2007). En el desarrollo del P3x1 en Zacatecas y aun a nivel federal a las organizaciones de oriundos se les ha considerado demandantes y aportantes o cuando mucho socios en la conjunción de recursos es quizá por ello que su participación efectiva en la toma de decisiones no estaba plenamente reconocida hasta la constitución del Comité de Validación y Atención a Migrantes (COVAM) consignado en las Reglas de operación del P3x1 desde 2003¹¹⁸.

Como puede observarse de la lectura de sus funciones (Tabla 5.6.) el COVAM es un órgano cuyas responsabilidades trascienden las tareas de la RCP. Fue diseñado como un órgano de planeación, operativo, de supervisión y control que balanceara el poder de decisión de los participantes en el P3x1. Al dotar de voz y voto a las organizaciones de migrantes en condiciones de equilibrio con sus contrapartes en el comité, el estado de Zacatecas dio paso a la posibilidad del ejercicio extensivo y detallado de la RCP en su modalidad Diagonal. Se ha de recordar que la

¹¹⁸ Aunque las reglas de operación del programa iniciativa ciudadana 3x1 del 2003 obligaban a la constitución del COVAM y le otorgaban su composición y atribuciones en materia de priorización y dictaminación de proyectos, no fue sino hasta las reglas del 2005 cuando se detallaron sus funciones y se aplicó a cabalidad su autonomía de decisión en el ámbito estatal (S. Quesada, Entrevista personal, 18 de Nov. 2007)

integración autónoma de los ciudadanos en órganos de decisión del Estado es muy escasa en México.

En el COVAM se ejerce prácticamente todo el proceso de control integral de la RCP. Se aplica, por ejemplo, RCP ex ante cuando este órgano valida – autoriza- cuáles proyectos han de ser implementados con los recursos del P3x1. Con ello de alguna manera se asegura un determinado nivel de responsividad de la política pública. También se realizan evaluaciones ex post de ejercicios completos, incluso a través de la Contraloría interna se le da seguimiento a proyectos y obras de hasta cuatro años previos y que están retrasados o tienen algún problema para concluirse.

Otra ventaja del COVAM es que al priorizar las obras por realizar desencadena también procesos de negociación al interior de sus representaciones: las federaciones integrantes del COVAM han de negociar entre ellas la inclusión de propuestas de sus clubes miembros¹¹⁹, negociaciones que no siempre son tersas y originan conflictos, los representantes de los presidentes municipales también tendrán que negociar con sus pares proponentes de proyectos evaluándolos con distintos criterios, v.g. la disposición del ayuntamiento a apoyar la obra propuesta por el club, etc. La mayor parte de las diferencias y conflictos más que al interior de cada representación provienen entre las representaciones: las diferencias entre los intereses de las organizaciones de migrantes y los presidentes municipales así como las autoridades estatales se hacen evidentes en cada reunión en especial en aquellas que se realizan en los EUA (ver más abajo las reuniones itinerantes del COVAM).

Así los proyectos a implementar provienen de amplios procesos de negociación que reducen la posibilidad de discrecionalidad, captura o clientelismo en este programa. Aunque, paradójicamente, alejan la toma de decisiones de la comunidad beneficiaria.

Antes de que el COVAM fuera creado, la selección de obras y la solución de la problemática relacionada con ellas eran parte por norma de las funciones del Consejo de Desarrollo Estatal (COPLADE) que las trataba junto con otros múltiples asuntos junto con otros múltiples asuntos tratados en ellas.

¹¹⁹ De conformidad con los arreglos entre las federaciones de migrantes las obras se distribuyen de acuerdo con la magnitud de la membresía. En un principio esto causó recelo de las federaciones contra la FCZSC ya que por tener el mayor número de clubes asociados, abarcaría la mayoría de las obras; sin embargo al parecer las federaciones han encontrado los mecanismos adecuados para que las propuestas de federaciones pequeñas puedan ser siempre incluidas en los paquetes de obras validados por el COVAM (A. Chávez; S. Quezada. Entrevistas personales).

En Zacatecas la asignación y canalización de recursos se realizaba con la autorización de la “Directiva del Comité Técnico” del P3x1 “integrada por el gobernador del Estado, el secretario de planeación y finanzas, el delegado de la SEDESOL y los... presidentes municipales” (Delgado, Moctezuma y Rodríguez, 2000, pág. 17). Los clubes y federaciones pertenecían al comité técnico aunque no a su directiva. Como era de esperarse, a pesar de que la propuesta de las obras aun se encontraba en manos de los clubes, la priorización y canalización de los recursos estaba fuera de su alcance. Clubes y federaciones se sujetaban así a criterios políticos y “mayoriteos” de las autoridades locales (I. Saldivar, Entrevista personal, 9 de Septiembre 2008). Con la existencia del COVAM los clubes y federaciones retomaron su capacidad de influencia y obtuvieron las facultades necesarias para seleccionar los proyectos y para solucionar buena parte de las problemáticas sociales, de recursos e institucionales que los proyectos presentan¹²⁰. Aunque el COVAM no ha solucionado todos los problemas derivados de la tendencia autoritaria de los gobiernos locales (acostumbrados a decidir sin mediaciones lo que ha de hacerse en sus municipios) el COVAM por lo menos ha asegurado un espacio público de ventilación de esos conflictos, unas reglas mínimas para la toma de decisiones y criterios básicos de inclusión de proyectos y prioridades. Pero esas normas básicas no pueden aun rectificar las tendencias patrimonialistas de los gobiernos locales y estatales.

Con las nuevas funciones del COVAM el rol del Gobierno Estatal y Federal se modificó de forma perceptible. En primer lugar pasaron de un papel predominantemente operativo y de toma de decisiones a uno de mayor soporte administrativo y de supervisión normativa. En segundo lugar, el comité también cambia el nivel de exposición de las instancias gubernamentales ante la ciudadanía: las dependencias participantes – como SEDESOL, SEPLADER y municipios - tienen que dar cuenta al COVAM de los avances de los proyectos y de las razones por las cuales un proyecto encuentra obstáculos. Lo mismo se revisa las aportaciones financieras de los participantes que la labor de las autoridades municipales en la conformación de expedientes técnicos que avalan las obras. En el COVAM se instruye también a

¹²⁰ El COVAM ha sido benéfico hasta para las mismas Presidencias municipales, como lo manifiesta Armando Chávez quien ha sido presidente del municipio de Tepetongo en dos periodos distintos 1998-2001 y 2004-2007, por lo que conoce dos etapas diferentes del P3x1 : “...antes [1998-2001] era una guerra entre presidentes para que entraran las obras, yo le digo algo ... sí había un comité ...pero se le permitía a todos los presidentes que tuvieran una obra que estuvieran en las reuniones y podían opinar (...) si treinta presidentes éramos los que teníamos obras nos convocaban a los treinta y le digo había una gran pelea por haber quien captaba las obras porque el recurso era limitado...y ahora con el COVAM no se discute tanto para que entren las obras..” (Entrevista Personal, 27 de agosto de 2007).

la Contraloría Interna sobre obras y proyectos problemáticos para su supervisión o fiscalización (G. Barrios, Entrevista personal, 11 de Septiembre de 2007).

Otro elemento destacable es que, a través de la acción del COVAM, se solicitan apoyos a las dependencias públicas federales y estatales relacionadas con los proyectos planificados. Es el caso del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) para de templos y monumentos históricos, la Junta Estatal de Caminos (JEC) para los caminos y carreteras estatales, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) para la supervisión y aval de cumplimiento de las normativas medioambientales, la Secretaría de Finanzas Estatal en la dotación y supervisión de las aportaciones financieras, entre otras¹²¹. La inclusión de estas unidades administrativas implica una *Movilización Institucional* provocada por el mismo P3x1. Esta movilización Institucional se da en dos sentidos, como respuesta a las demandas que el P3x1 presenta para ellas y en la forma de RCP ya que estas dependencias también se exponen al control, supervisión, presión y juicio de los miembros del comité, de los asistentes a las reuniones (ya que son públicas) y de las prensa interesada en este programa.

Con todo el avance el COVAM sigue siendo un órgano vulnerable a procesos autoritarios y a la falta de solución de los conflictos de intereses a su interior: entre las mismas organizaciones de migrantes, entre los presidentes municipales y con los gobiernos estatal y federal, pero sobre todo entre las organizaciones de migrantes y autoridades municipales que se refleja en la exigencia a las autoridades estatales para que los ayuntamientos realicen las tareas que les corresponden: elaborar y entregar los expedientes técnicos de cada proyecto y realizar los depósitos de las aportaciones. Ambas tareas producen la mayor cantidad de diferencias entre los miembros del COVAM ya que son el origen principal del problema de retraso en las obras del Programa.

El COVAM también da cabida a reuniones enteramente burocráticas en donde sólo se externan avances financieros y operativos del programa sin discusiones sobre sus procesos. En estas reuniones la conducción y toma de decisiones la llevan las representaciones gubernamentales federales y estatales.

Los procesos de negociación y conflicto generados al interior del COVAM son de interés periodístico y son seguidos comúnmente por la prensa local por lo que se convierten en asunto de

¹²¹ Para proyectos relacionados con electrificación participa la Comisión Federal de Electricidad. Para los relacionados con el uso de agua la Comisión Nacional de Agua y la Comisión Estatal de Alcantarillado y Agua Potable del Estado, etc.

opinión pública. Esto contribuye también a la transparencia y evaluación pública de la acción gubernamental especialmente de la realizada por el Gobierno Estatal al que, por la dinámica política y periodística del Estado de Zacatecas, se le asigna la responsabilidad del P3x1.

Existen otros cambios y procesos realizados y mejorados dentro del mismo COVAM o en relación a él pero por ser más específicos y provienen de las sugerencias de las organizaciones de migrantes se tratan como parte de las modificaciones de RCP social,

6.2.3. Modificaciones en la Rendición de cuentas pública social.

En este apartado se consignan sólo algunas de las modificaciones y eventos que el P3x1 ha tenido y cuyo origen se da a partir de la evaluación que los participantes (principalmente las organizaciones de migrantes) hacen de las operaciones del programa. Estas modificaciones son consecuencia de la propia RCP del programa en donde el agente de RCP evalúa el desempeño de la política pública y la actuación de políticos y funcionarios en ella, revisa la pertinencia de procesos, reglamentos y tiempos de operación del programa y define, estructura y propone cambios a partir de esa evaluación. Si una evidencia hay de que existe RCP social en las acciones públicas es la identificación de sus inconsistencias con las demandas sociales, de sus ineficiencias de planeación y operativas así como de la capacidad de la exposición al público de su ejecución y de las sugerencias y propuestas para corregirla. Lo anterior significa que se manifieste en un proceso integral de RCP (Tabla 2.4.) y el esfuerzo social por lograr la responsividad de la acción pública. Algunos de los cambios descritos más abajo se han institucionalizado y otros aun son prácticas informales que, no obstante, son de trascendencia en la actividad política local.

6.2.3.1. Modificaciones a las Reglas de Operación.

El cambio más conocido y estudiado del P3x1 identificado y realizado a partir de su ejecución es la modificación a las Reglas de Operación del año 2005. Recuérdese que durante los años 2003-2004 el P3x1- denominado iniciativa ciudadana 3x1- permitió que grupos locales distintos a los migrantes participaran en el programa.

Para los clubes y federaciones de oriundos esta apertura los llevó a competir por los recursos del programa con propuestas a nivel municipal de grupos con intereses diversos – algunos creados y orientados por la autoridad municipal – y sobre todo limitaba su poder de influencia con las autoridades locales, influencia basada en su capacidad de justificar la conjunción de recursos.

Las federaciones de migrantes apoyados por académicos del grupo de trabajo sobre Migración y Desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas presentaron el “Proyecto de Modificación de reglas de operación 2004”¹²² ante las autoridades de SEDESOL y ante legisladores federales desde principios del año 2004, en ellas se proponía restablecer el carácter migrante del P3x1 (Moctezuma, 2007). Luego de múltiples negociaciones las federaciones con capacidad de interlocución a nivel nacional lograron que la SEDESOL restableciera su exclusividad en la activación del programa¹²³ y en febrero de 2005 se publicaron oficialmente las nuevas reglas de operación del flamante programa “Tres por uno para migrantes”. Con ello se demuestra que la operación del P3x1 bajo las normas propuestas por el Gobierno Federal fue evaluada por las organizaciones de migrantes y se ejerció influencia para que se incorporaran los cambios demandados por los migrantes y que aseguraban la supervivencia del P3x1. Desde el análisis de la RCP este cambio reforzó el papel como agente de RCP de clubes y federaciones pues retomaron sus compromisos con el seguimiento de los recursos invertidos.

Los cambios en las Reglas de operación durante los primeros 5 años del P3x1 a nivel federal fueron muchos y de diferente impacto. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que las Reglas de Operación del programa son la estructura básica de funcionamiento del P3x1 y que en ellas se reflejan las pretensiones que cada uno de los participantes tienen. Utilizando la facultad legal que tiene la SEDESOL para emitir las, esta Secretaría consistentemente aboga por ajustar sus metas y operación a sus prioridades programáticas, alejándose de los intereses de los migrantes. Año con año se convierten en arena de negociación y preocupación constante de retroceso en términos de la participación migrante en el P3x1. Al final la elaboración unilateral de las Reglas de operación constituye una amenaza considerable dentro del Programa 3x1. De forma coherente con la inexistencia de mecanismos de formación y expresión de preferencias y demandas sociales en el Estado mexicano, no existe un proceso institucionalizado de formación social de esas reglas y los conflictos por su elaboración inhiben la participación de las organizaciones de migrantes y la misma labor de RCP que realizan. En último término las reglas

¹²² El proyecto aun se puede consultar en la Página de la FCZSC con el enlace http://www.federacionzacatecana.org/index.php/phpicalendar/index.php?sectionName=home&subSection=news&story_id=81

¹²³ Aunque es innegable que este hecho ha fortalecido el desarrollo de las organizaciones de migrantes como sujetos sociales, también es justo decir que al retornarle la exclusividad del programa a los migrantes se perdió el potencial de creación de sujetos sociales locales y de una mayor participación de la población local. Por otro lado, este cambio demostró que ni el gobierno federal, ni el estatal pugnaron por la creación de un programa similar al P3x1 (con su propio presupuesto) dedicado a las organizaciones sociales locales. La clave para esa notoria omisión es justamente la inexistencia de sujetos sociales locales desarrollados e influyentes como los clubes y federaciones de migrantes.

de operación son un crisol de los conflictos de apropiación del programa entre los migrantes organizados, la SEDESOL y las autoridades estatales y locales. Conflictos que con frecuencia intentan dotar al munícipe de mayor capacidad de decisión e intervención en el Programa 3x1, pero con ello desmotivan la actividad filantrópica y de control social que realizan los clubes y federaciones.

6.2.3.2. Ampliación programática.

Otras modificaciones al P3x1 destacables son la extensión del programa (ampliación programática) hacia proyectos de interés de los clubes, proyectos tales como la remodelación y construcción de templos, construcción de lienzos charros, becas a estudiantes locales y proyectos productivos. Algunas de estas modalidades no podían ser contempladas como destinatarias de recursos por no ser parte de las prioridades de desarrollo social que justifican los recursos del programa y que privilegian las obras de infraestructura social básica. Esta ampliación temática de los proyectos ha provocado una reiterada llamada de atención de evaluadores externos y de la misma SEDESOL para con el programa en virtud de la divergencia de las inversiones realizadas con las prioritarias (Universidad Autónoma Chapingo, 2006; CIDE, 2008).

6.2.3.3. Mejora en la oportunidad de los recursos financieros.

A través de los años uno de los cambios obtenidos en el P3x1 y que conducen a una mayor supervisión y control de los proyectos es el incremento en la oportunidad con que se liberan los recursos estatales y federales destinados para ellos (A. Chávez, S. Quezada, Entrevistas personales). La oportunidad de los recursos financieros da pauta a un proceso de interés y confianza ciudadana en la obras y a mejores actitudes de los participantes. Recursos liberados con mucho retraso desmotivan a los aportantes y siembran expectativas poco positivas entre la comunidad beneficiaria, minando su interés en participar. Además, el control presupuestal en los tres niveles de gobierno se vuelve problemático pues se sobrepasa en muchas ocasiones el año fiscal en que el recurso debió ser ejercido, provocando con ello fiscalizaciones estatales y federales obligadas y el incremento de la desconfianza social y de otras instituciones.

El problema del atraso en las obras como causa de quejas de los migrantes existe desde los orígenes del P3x1 y aun persiste. Y aunque la tardía liberación de los recursos es una de sus causas, en muchas ocasiones se debe a ineficiencias de otra índole o a incumplimientos de las empresas contratadas para realizar las obras. En la mayoría de los casos se responsabiliza del

atraso en la autorización y arranque del proyecto a las presidencias municipales que se tardan en la elaboración de los expedientes técnicos para su validación por el COVAM y en la entrega de sus aportaciones a los proyectos. Ello tiene que ver muchas veces con la incapacidad administrativa y técnica de los ayuntamientos para elaborar expedientes de algunos proyectos con mayor dificultad técnica y operativa y también con la acentuada escasez de recursos financieros. Para ello el mismo COVAM ha hecho posible que el Gobierno estatal ofrezca y proporcione créditos puente a los municipios para que con esos recursos aporten a los proyectos del P3x1 y no se atrasen las obras, resarcando los préstamos cuando cuenten con los elementos para hacerlo.

Otro aspecto es el atraso de la obra en su ejecución. El atraso en la obra en su ejecución justificó en 2005 el 73% de las supervisiones de la Contraloría Interna del Estado a las obras del P3x1 y en 2006 este porcentaje se elevó al 79% (Contraloría Interna del Gobierno del Estado de Zacatecas, 2010). El retraso de obras es uno de los aspectos de mayor seguimiento, discusión y conflicto en el COVAM y su solución no es sencilla. En octubre de 2010 existían tres proyectos de 2007 aun no terminados por diferentes razones, cinco de 2008 y 22 de 2009 (Contraloría Interna del Gobierno del Estado de Zacatecas, 2010). La Mayoría de estos atrasos se debían al incumplimiento de los términos técnicos de la obra por parte de constructores privados a quienes se les asignó la obra. Otro tipo de atraso es asignable a la administración municipal y es la comprobación de los gastos ante SEDESOL, según la Contraloría interna aun a finales de 2010 no se habían comprobado 547 mil pesos invertidos en 2008 y 3.1 millones de 2009 considerando obras ya terminadas (a estos números se deben adicionar los proyectos inconclusos).

La comprobación tardía de inversiones y gastos es un elemento significativo de ineficiencia, desorden o falta de voluntad política para entregar cuentas oportunas de los recursos invertidos. En este punto existe un rezago considerable en materia de RCP y en donde poco han intervenido las organizaciones de migrantes. La tarea del Agente de RCP se ha centrado en la operación del programa y en la ejecución de las obras (lo que no deja de ser lo más importante) pero no ha podido intervenir en la supervisión de las comprobaciones fiscales y contables de los proyectos, tarea que continúa en manos de la RCP horizontal representada por la Contraloría Interna, las contraloría municipales y la Auditoría Superior del Estado.

6.2.3.4. Interlocución con los presidentes municipales.

Los clubes y Federaciones de migrantes, como agentes de RCP, han ido estableciendo lentamente condiciones de interlocución con autoridades municipales, estatales y federales. Estas

interacciones con las autoridades locales se han transformado en aquellos municipios en los que el P3x1 se volvió referente y en donde existen clubes de gran antigüedad, tamaño y organización. Mediante la multiplicación de recursos de distintos órdenes de gobierno que trae consigo el P3x1, los presidentes municipales han ido aprendiendo a ser responsivos con las solicitudes de clubes y federaciones y aun con las demandas externadas directamente por las localidades más marginadas pero apoyadas por algún club de migrantes. Incentivado por este programa el presidente municipal incrementa sus acciones de promoción, explicación, búsqueda de apoyo, de justificación de los proyectos que planea realizar como parte de sus responsabilidades políticas (A. Ruíz; A. Chávez; S. Quezada; I. Saldivar, Entrevistas personales). Al buscar apoyo el presidente municipal se expone más y debe de informar con mayor detenimiento de sus actividades.

El P3x1 ha ido obligando a las autoridades municipales a modificar su comportamiento político tradicionalmente autoritario y clientelar. Con la pretensión de expandir las acciones municipales en términos de obra pública, el presidente municipal se involucra en el programa y promueve la participación de los clubes y de las localidades, les invita, los organiza, los visita en los EUA, les ofrece apoyo, les corteja. Los clubes convertidos en sujetos sociales transnacionales negocian con el municípe su intervención: la obra, los tiempos, los medios; están en contacto con algunos de los presidentes municipales por vía telefónica o por las visitas recíprocas ahora tan comunes (A. Ruíz; A. Chávez; S. Quezada; I. Saldivar, Entrevistas personales). Son agentes políticos permanentes con mayor poder de interlocución que comunidades enteras.

Desde luego que esto tiene matices distintos según sea el nivel de formalización y extensión de los clubes de migrantes en cada municipio. Para algunos autores una buena parte de los clubes son organizaciones pequeñas que involucran familiares o agrupaciones muy cerradas de migrantes, algunos quizás sean sólo esfuerzos individuales disfrazados de organización. Aun que así fuera estos pequeños clubes funcionan como interlocutores con las autoridades municipales y el mayor peligro que generan es la posibilidad de particularizar los proyectos del P3x1 en beneficio de los intereses de los miembros del club. Por ello es muy importante que los proyectos siempre sean catalogados por su impactos social y por su característica de bienes públicos.

6.2.3.5. Asignación presupuestal y su incremento.

Un cambio que se da por sentado sin dimensionar su importancia es la asignación de presupuestos específicos para el P3x1 tanto a nivel federal como a nivel estatal. Los recursos al P3x1 establecidos en los respectivos presupuestos de egresos suponen la maduración y el entendimiento por parte de amplios sectores de la población y de la clase política de la importancia del P3x1 en ambos niveles de gobierno. En el caso de Zacatecas la asignación para el programa ha sido constante, sin embargo, no siempre esa cantidad es igualada por la asignada desde SEDESOL al estado. Por ello, es de destacarse que - mediante negociaciones permanentes entre SEDESOL nacional, cámara de diputados y organizaciones de migrantes, gobierno, senadores y diputados del estado – cada año se logra que a medio ejercicio fiscal se amplíe la participación estatal en el presupuesto de SEDESOL. Estas ampliaciones presupuestales se aplican mediante convenios con la federación reorientando hacia zacatecas recursos previamente asignados a otra entidad. Resalta también que la cámara de diputados haya incrementado sustancialmente durante tres años el presupuesto para el P3x1 a nivel nacional en virtud del convencimiento de que sus acciones y esquema de inversiones son benéficos para todas las partes involucradas. Baste ejemplificar que para el año 2009 la cámara de diputados asignó 30 millones de pesos más al P3x1 que la propuesta de Presupuesto de egresos de la federación proveniente del ejecutivo federal¹²⁴. Estos cambios son demostrativos de la difusión y aceptación del programa a nivel nacional¹²⁵.

Al existir una asignación presupuestal fija para el P3x1 se establecen relaciones menos dependientes entre las organizaciones de migrantes y las autoridades públicas quienes, al perder el poder de la discrecionalidad del gasto público, son también sujetos a cuentas en relación al presupuesto asignado. El recurso presupuestado formalmente aleja la posibilidad de que sea manejado como privilegio y moneda de cambio y de que quien lo ejerce sea visto como un benefactor que no es susceptible de rendir cuentas.

¹²⁴ Fuente: http://www.fmei.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=53:presupuesto-de-egresos-2009&catid=41:presupuesto-de-egresos-2009&Itemid=65 (enero de 2009)

¹²⁵ También es justo anotar que en otros años el presupuesto federal para P3x1 fue reducido en virtud de reestructuraciones presupuestales diversas. Por ejemplo para 2004 el Presupuesto de egresos de la Federación contempló 220 millones de pesos para el P3x1 y el presupuesto modificado no alcanzó los 176 millones.

6.2.3.6. Actividad de los comités de obra.

De acuerdo con los testimonios de los presidentes municipales entrevistados y de evaluaciones externas e investigaciones académicas una condición no muy generalizada es la existencia de comités de obra muy activos en sus tareas de control social.

No existen datos fiables sobre que tan extenso es este fenómeno pero algunos estudios dan cuenta de esta situación (García, 2005b; Burgess, 2006; García, Jáuregui y Nuñez, 2006). Es de suponerse que es una excepción a la regla del bajo involucramiento de la población en la acción pública.

Los comités de obra activos efectúan funciones diversas que impactan en todo el proceso operativo del programa y benefician ampliamente a la RCP¹²⁶. De acuerdo con la apreciación personal de los entrevistados para este trabajo muchas de estas acciones las realizan miembros de comités motivados e interesados en el beneficio que genera la obra y otros están impulsados por su conexión con el club patrocinador ya que en ocasiones es éste quien propone las dirigencias de los comités. Muchos comités de obra realizan sus labores de control social con el objeto de informar a los miembros del club que es con quienes sienten compromiso y obligación (A. Ruíz, Entrevista personal, 13 de agosto de 2007).

La existencia de un comité de obra activo genera una especie de cadena virtuosa de demandas y correcciones ya que a través de diferentes medios (fotos, informes, llamadas telefónicas, etc.) le informan al club patrocinador sobre la existencia de algún problema con la obra, el club se comunica con el presidente para impulsar su solución y de no darse ésta, informa a la Federación representada en el COVAM y nuevamente ahí se expresan las diferencias y quejas. La Contraloría, SEPLADER y SEDESOL toman nota de la situación y en muchos casos movilizan sus herramientas para solucionar la contingencia (A. Ruíz, A. Chávez, R. Aranda, S. Quezada, E. Jiménez, Entrevistas personales).

Además de las limitaciones locales para la organización y participación social se debe añadir que la activa participación comunitaria aquí descrita está limitada por la misma naturaleza

¹²⁶ Por ejemplo, en ocasiones los comités de obra proponen y en ocasiones ejecutan la obra, algunos aportan mano de obra o incluso completan la aportación monetaria de los migrantes realizando eventos de recolección de fondos, también pueden involucrarse en la administración de los recursos asignados a los proyectos y verificar el pago de listas de raya de los trabajadores empleados en las obras, pueden en conjunción con los clubes proponer y hasta asignar el contratista o proveedor a quien se le asigne el trabajo siempre que el proyecto no rebase la normativa para volverlo licitable, participan sin derecho a voto en los comités técnicos de licitación, acompañan a los supervisores de la contraloría estatal en su trabajo de supervisión, etc. (A. Ruíz, A. Chávez, R. Aranda, S. Quezada, E. Jiménez, Entrevistas personales).

del club que patrocina la obra, de su extensión (número de migrantes de la comunidad), de sus recursos financieros, del nivel de organización, de la maduración del compromiso con su comunidad de origen y de sus habilidades de interacción con las autoridades municipales y con su federación. Sin interés ni medios por parte del club de migrantes para dar seguimiento al proyecto la posibilidad de estimular la participación comunitaria local también disminuye.

Todos estos aspectos subrayan la dificultad para generar la participación social autónoma desde las comunidades.

6.2.3.7. Creación de reglamentaciones estatales en el COVAM.

El COVAM es una instancia de RCP diagonal por excelencia ya que gracias a su dinámica interna los procesos de planeación, operación, seguimiento y evaluación van modificándose y mejorándose impulsados por el interés de las organizaciones de migrantes de obtener mejores resultados. Entre sus logros de mejora – democrática - de los procesos es el impulso a distintas reglamentaciones aplicables al programa tales como el mismo reglamento interior del COVAM, el reglamento para la asignación de proyectos productivos, el reglamento para los proyectos relacionados con Becas, etc. algunos de ellos inexistentes a nivel federal. Estos reglamentos han sido promovidos y autorizados por el pleno del COVAM y elaborados bajo las sugerencias de las organizaciones de migrantes por el subcomité operativo.

Dentro del COVAM es muy importante el seguimiento que se debe de dar a los proyectos propuestos para su validación. Existen dos problemas fundamentales en este sentido, por un lado la conformación de los expedientes técnicos de cada proyecto (que incluyen documentación oficial de solicitud formal y detalles financieros, de programación y técnicos) y por otro lado la presupuestación de los montos a invertir en ellos. Al interior del COVAM se instauró un subcomité (denominado operativo o técnico) coordinado por la SEDESOL y en el que hasta el 2007 no intervinieron las organizaciones de migrantes, cuya tarea es revisar que cada propuesta de proyecto cuente con todos los elementos que requiere su expediente y con las aportaciones correspondientes de municipios y clubes para prevalidar los proyectos y poner a la consideración del pleno del COVAM las obras a validar. La tarea es que exista una instancia que dé seguimiento pormenorizado a cada proyecto. Este es quizá uno de los problemas básicos del COVAM ya que la validación de las obras y proyectos se hace a través de paquetes que son autorizados en grupo por el pleno. Los representantes de los migrantes reciben la documentación de los paquetes a revisar pero cuentan con pocos elementos para juzgar sobre su calidad técnica y

monto monetario. Al validar paquetes de obra las federaciones descargan la tarea de la revisión al subcomité operativo. Sin embargo esta tarea es mas de revisión documental que de ajuste financiero ya que constantemente existen observaciones sobre la elevación de los costos de los proyectos por parte de las presidencias municipales. A grado tal que en varias ocasiones se han intentado formar comisiones entre las federaciones para revisar a detalle esos proyectos sobre valuados.

La presentación de proyectos “inflados” no es una característica nueva en el P3x1, esta práctica se ha dado desde sus inicios como lo hace notar Rafael Hurtado:

Las cosas son más transparentes ahora (...) en aquellos años [en las primeras etapas del programa] se inflaban mucho los presupuestos de x proyecto, mucho, y cuando nosotros lográbamos que no metieran mano para hacer el estudio técnico y lo hacíamos nosotros, nos sobraba dinero para ampliar la obra... ha sido un proceso de mejoramiento en todos los niveles. (R. Hurtado, Entrevista personal, 12 de mayo 2007)

No obstante, debido a las posibilidades de manejo discrecional y margen de actuación para correcciones o errores las presidencias municipales al parecer siguen incurriendo en estas prácticas que son todo un reto en cuanto a RCP. Las reglamentaciones al respecto y la creación de comisiones formales y permanentes para resolver estos problemas son algunas de las limitaciones que el Sistema de RCP del P3x1 ha de resolver.

6.2.3.8. Reembolso de los intereses bancarios generados por las aportaciones de clubes y federaciones.

Mediante el COVAM las federaciones de migrantes lograron que el Poder Ejecutivo Estatal rindiera informes y reembolsara los intereses generados por los depósitos en cuentas bancarias efectuados por los clubes para la realización de la obra. Intereses generados por el mismo programa y sus recursos pero que no se invertían en las obras sino que quedaban en manos del Gobierno estatal. Además de recuperar sus intereses bancarios, las federaciones solicitaron y obtuvieron también el reembolso de los intereses generados por los depósitos hechos por los ayuntamientos para las obras del programa. Estos intereses se generan porque en muchas ocasiones los clubes depositan sus aportaciones en las cuentas bancarias requeridas por el programa y las otras instancias no lo hacen con igual prontitud. Los intereses generados por estos recursos fueron materia de constantes reclamos por parte de los clubes y federaciones (S. Quezada, E. Gutiérrez, R. Hurtado, Entrevistas personales). El reembolso de estos intereses es

significativo y sustancial en materia de RCP, en primer lugar porque los recursos no son pocos¹²⁷ y en segundo lugar porque con ello se demuestra ampliamente la capacidad de incorporación de sus demandas que el agente de RCP tiene en el P3x1a partir de los problemas en procesos de operación anteriores.¹²⁸ Desde luego la influencia se observa no sólo porque recuperan los recursos que han invertido sino porque también se hacen de aquellos generados por los recursos públicos municipales lo cual se presenta como un evento por demás polémico.

6.2.3.9. Reuniones itinerantes del COVAM.

Otra modificación de importancia y que contribuye a la RCP es el carácter itinerante de las Reuniones del COVAM. Desde hace dos años estas reuniones – habitualmente mensuales cuando por las reglas de operación son “al menos una vez al año”- se realizan en distintos municipios del Estado y aun en localidades de EUA. Las organizaciones de migrantes han demandado que ese mecanismo de toma de decisiones se acerque y sea observado por la membrecía que trabaja para obtener recursos y darle vida al programa. El interés mostrado por los clubes de oriundos en las reuniones del COVAM realizadas en los EUA en las que los paisanos se expresan, se manifiestan, exigen y conviven con los miembros gubernamentales del Comité les da un carácter dinámico y a veces de confrontación lo que contrasta con el bajo interés mostrado por las poblaciones locales cuando este comité sesiona en los municipios.

6.2.3.10. Capacitación especial para comités de obra del programa 3x1.

Por último, es conocido que la comunidad beneficiaria local es la menos involucrada en el P3x1 y que la generación de capacidades sociales para el ejercicio de la RCP es una de los requerimientos básicos para su desarrollo. Con tal objetivo – aunque con impactos aun modestos- la contraloría interna ha implementado desde hace cuatro años un programa básico de capacitación sobre actividades de contraloría social a los comités de obra locales formados para

¹²⁷ De acuerdo con el Lic. Salvador Quezada solamente la FCZSC recibió \$ 600,000.00 (unos 50,000 dólares) por reembolso de intereses entre 2006 y 2007 los cuales se aplicaron a solventar los múltiples gastos de gestión de las federaciones y clubes (Entrevista personal, 11 de septiembre de 2007). Durante la Reunión del Covam de Junio de 2007 la Contraloría Interna del Estado afirmó haber entregado a las federaciones de migrantes \$ 811, 178.26 pesos como segunda entrega de esos intereses correspondientes al ejercicio 2006 (Supervisan y Fiscalizan programa 3x1. Periódico El sol de Zacatecas 17 de junio de 2007). Para el ejercicio 2007 se entregaron \$787,784.86 a las distintas federaciones (Contraloría Interna del Gobierno del Estado de Zacatecas, 2010).

¹²⁸ Los intereses generados por aportaciones de distintas instancias gubernamentales en programas en que estas convergen siempre han sido problemáticos y jamás ha habido una solución que convenza a los participantes. En Zacatecas los intereses generados por las aportaciones federales asignadas a los municipios y administradas por la Secretaría de Finanzas del Estado siguen siendo materia de discusión.

el P3x1 y que están encargados del seguimiento de la ejecución de la obra. La contraloría afirma que ha capacitado prácticamente a todos los comités formados en 2007 y 2008 en las habilidades de control social y en procesos fundamentales del programa. Esta actividad puede en el largo plazo contribuir a formar sujetos sociales locales con un mínimo de recursos técnicos para constituirse como agentes de RCP locales.

6.3. Evaluación de las Dimensiones constitutivas y principios operativos a nivel local.

Una vez descritos los 14 cambios en el P3x1 o en su sistema de RCP el siguiente paso es un análisis de la importancia de ellos en cada una de las DC y de la aplicación de los principios operativos a nivel local. Es necesario este análisis para ubicar de mejor manera los impactos en cada dimensión y problematizar cada una de ellas en el marco del P3x1. Al final de esta sección se presenta la gradación de cada cambio mediante la Tabla 6.6.

6.3.1. El Sistema de Rendición de cuentas pública del Programa 3x1 y la Transparencia.

Para realizar el análisis de las implicaciones de los cambios y eventos analizados en la dimensión transparencia el criterio clave de evaluación es si los cambios ocasionados por el agente de RCP del P3x1 han impactado en la transparencia. Ello implica diferenciar lo más claramente posible entre la transparencia proveniente desde los contextos específicos de la dimensión o desde el Estado y aquella en que el agente de RCP está involucrado.

Como ya se ha hecho notar aun cuando la implementación de la transparencia gubernamental a nivel federal y estatal provee una coyuntura propicia para cambios en el sistema de RCP del P3x1 se pueden observar en él distinciones importantes.

Las exigencias de transparencia en las acciones gubernamentales por parte del agente de RCP preceden a la tendencia proveniente desde el gobierno. Algunos estudios reflejan que la reclamación y práctica de transparencia en algunos aspectos del P3x1 es anterior al impulso que dio la LFTAIP a nivel federal y la LAIP a nivel estatal (Burgess, 2006; 2005; Orozco y Welle, 2005; García, 2003). Burgess (2005) relata cómo en 1997 las organizaciones de migrantes se negaban a depositar sus aportaciones en cuentas bancarias municipales sobre las cuales no fluía ni información ni tenían ningún control ya que se agregaban a otros recursos municipales y su uso podía ser desorientado a otros fines. Esta situación ha cambiado drásticamente ya que para finales de 2007 las aportaciones para proyectos y obras se comenzaron a depositar en una cuenta

especial mancomunada entre autoridades municipales, clubes y comité de obra la cual es exclusiva para cada proyecto. Este simple hecho refleja como detalles operativos importantes no están contemplados en las Leyes de transparencia y acceso a la información y son resultado de la interacción continua y paciente entre las organizaciones de migrantes y las instancias normativas del P3x1.

Para evaluar el incremento en las formas de ejercicio de la transparencia baste enumerar la ya descrita página de internet de la Contraloría Interna cuyos contenidos y accesibilidad de la información excede con mucho el presentado en cualquier otra página oficial estatal o municipal. En ella se proporciona información de los hechos o actividades de forma pormenorizada (proyecto a proyecto) en sus tres momentos: ex ante cuando apenas ha sido autorizada, durante su ejecución y después de ella. Además existen vías de solicitud de información y seguimiento a quejas. Con el seguimiento a quejas y la exposición de las minutas del COVAM se ejerce también transparencia de justificativa (Schedler, 2004) es decir se exponen las razones del desvío de la acción pública y de las decisiones tomadas en torno a los proyectos y sus recursos. La concentración y accesibilidad de la información sobre el P3x1 es otra de las ventajas de esta página sobre cualquier otra fuente de información y en ello también supera al portal de Transparencia de Gobierno del Estado.

Otro medio por el cual se ejerce la transparencia es el COVAM. Con la inclusión del agente de RCP en la toma de decisiones a nivel estatal se accede a información clave tanto para guiar la acción pública como para darle seguimiento y evaluarla. El COVAM asegura no sólo que fluya la información a los participantes clave sino también, aunque en menor medida, que la información llegue a los ciudadanos interesados (ya que son públicas) y a la ciudadanía en general (porque son seguidas por los medios). Lo itinerante de sus reuniones refuerza la posibilidad de acceder a datos sobre el proceso de toma de decisiones, sobre los contextos en que esta se realiza, sobre las posturas de los participantes y sobre la forma en que responden los organismos públicos convocados por el P3x1 que coadyuvan a la fundamentación técnica y autorización de los proyectos.

Otro medio de acceso a la información, aunque menos abierto, es la participación directa de los comités de obra en los procesos de asignación del proyecto a constructores o proveedores y en la erogación de los recursos destinados para ellos (Burgess, 2006; A. Ruiz, A. Chávez, Entrevistas personales). Esto puede ser establecido en virtud de que el comité de obra en el P3x1

sí tiene un agente interesado y externo (el club) que puede exigirles cuentas a los mismos miembros del comité, solicitarles información y por lo tanto se interesan más en las acciones relacionadas con el proyecto. Esto no suele suceder en otro tipo de obras y acciones del ayuntamiento como los realizados mediante el FAISM (A. Ruiz, Entrevista personal, 13 de agosto de 2007)¹²⁹. Sin embargo el alto involucramiento de los comités no es una cuestión generalizada más bien es una excepción que, como ya se hizo notar anteriormente, está también ligada a la conformación del club que apoya el proyecto. La práctica de los clubes en materia del P3x1 es fundamental ya que los clubes con experiencia y recursos saben bien que los mejores aliados para el control de un proyecto son los miembros de la comunidad.

Por otro lado también es conocido el hecho que en repetidas ocasiones los municipios y comunidades han solicitado de clubes que no tienen los recursos o el interés de apoyar financieramente los proyectos comunitarios que sólo avalen las obras para que entren en el esquema del programa aunque la aportación la haga la comunidad local o incluso el municipio (García, Jáuregui y Nuñez, 2006). Esta modalidad tiene repercusiones normativas y en la práctica debilita la posición de los migrantes organizados frente al Estado, por ello en Zacatecas las Federaciones de Clubes han insistido e impuesto la norma de que toda obra cuente con el aval de un club afiliado lo que proporcionaría ventajas al club y a sus proyectos además de recursos financieros y peso representativo a las Federaciones. En el ámbito de la RCP el obtener el aval de un club sin que este tenga recursos e intereses puestos en el proyecto tiene consecuencias importantes ya que se pierde la función de agente de RCP que un club puede desempeñar, especialmente cuando existe algún problema de realización o calidad de una obra pues en esos casos el apoyo que los clubes reciben por parte de sus representantes federativos frente a las instancias estatales es insustituible.

Por último la creación del departamento de supervisión del P3x1 en la Contraloría interna también respalda la transparencia debido a que las supervisiones y fiscalizaciones que realiza la contraloría interna concentran y acumulan datos que, aun cuando no se exponen por obligación a

¹²⁹ Otro mecanismo particular del P3x1 abona al compromiso de clubes y de beneficiarios: el impedimento de arranque de una obra o acción sin haberse conjuntado todas las aportaciones de los participantes. De acuerdo con el Prof. Alberto Ruiz las obras realizadas mediante el FAISM se pueden comenzar sin que la comunidad beneficiaria haya aportado el 20% del costo financiero del proyecto y luego de arrancadas las obras se dificulta obtener la parte financiera de los beneficiarios. Estos al no aportar tampoco participan en la supervisión de la obra y la contraloría social brilla por su ausencia. En el P3x1 el hecho de haber ya aportado recursos aun antes de comenzar la obra le da cierto sentido de patrimonialista a los clubes y a las comunidades. Al sentir como suyo el proyecto se involucran más y existe mayor seguimiento y RCP (A. Ruiz, Entrevista personal, 13 de agosto 2007).

la luz pública (no son información publicable de oficio), son accesibles al público mediante solicitudes de información.

Otros de los cambios analizados en este capítulo también tienen repercusiones en la transparencia, su impacto se sintetiza mediante una calificación cualitativa asignada a cada uno de ellos. En la Tabla 6.6. se pueden observar tales calificaciones.

Desde luego que la apreciación de autor no es definitiva y pueden encontrarse problemas de claridad, accesibilidad y oportunidad en la información sobre el P3x1. Un hecho de importancia es que los datos que se pueden obtener del P3x1 por las diferentes vías aquí descritas son una base suficiente para activar a las otras DC. Es decir, permiten efectuar una interacción mínima con la instancia controlada y aplicar la deliberación y la corrección además de dar elementos para fundamentar procesos sancionatorios.

Una de las limitaciones más importantes del programa en materia de transparencia son los procesos de selección de los proyectos por parte de los clubes y comunidades. Estudios diversos observan que existen distintas formas de proponer y seleccionar las obras y proyectos (Burgess, 2006; Iskander, 2005; García, Jáuregui y Nuñez, 2006) pero todas estas vías no están normadas y se pueden considerar como no transparentes¹³⁰. La transparencia ex ante es fundamental ya que es la liga con variables como el control social, el proceso integral de control y la responsividad. Dada la dinámica actual del programa es posible que en el corto plazo no se resuelva esta problemática totalmente. Pero se puede dar un avance parcial si se norma y abre al acceso generalizado al menos la información justificativa, esto es, los argumentos esgrimidos por los que un proyecto se propone y selecciona. Una formalización de la manera de seleccionar los proyectos también reforzaría la función del COVAM y reduciría muchos conflictos entre municipios y organizaciones de migrantes.

Las modificaciones analizadas incrementan de manera sustancial la posibilidad de obtener datos sobre la ejecución del P3x1. No obstante su accesibilidad es limitada todavía ya que requiere de recursos mínimos para ser ejercida: acceso y manejo de internet y/o conocimiento de los medios de solicitud de información. A pesar de ello la transparencia del P3x1 – el nivel y tipo de información que es posible obtener- está muy por encima de cualquier otro programa del

¹³⁰ En el análisis del control social dentro del P3x1 se describen estas formas. Cabe señalar que actualmente la comunidad beneficiaria emite un documento de aceptación de la obra como parte de los requisitos técnicos para su autorización por el COVAM, pero ello no quiere decir que el proyecto tenga que ver con las preferencias, demandas y necesidades de la población local.

gobierno estatal o municipal. Valgan de argumento dos casos de accesos a la información. Es mucho más laborioso y lleva mayor tiempo obtener información sobre el “Programa de Obra Pública” a nivel municipal y de las obras y localidades beneficiarias que de las obras del P3x1, aun y cuando la información sea ex post. Lo mismo sucede si se desea conocer aspectos específicos a nivel proyecto y localidad de la aplicación de los fondos del Ramo 33 en los municipios. Especialmente información de seguimiento o procesal no suele existir.

6.3.2. El Sistema de Rendición de cuenta pública del Programa 3x1 y la sancionabilidad.

En el capítulo 3 se definió a la DC de sancionabilidad como la capacidad del mandante (ejercida preferentemente por un órgano del Estado asignado para ello) para establecer y aplicar consecuencias legales, políticas o administrativas por actos del mandatario en consideración de su correspondencia con los contenidos y expectativas estipulados en la relación. La sancionabilidad es la prueba esencial de la RCP ya que no se puede concebir la relación mandante-mandatario si el primero no tiene capacidad de obligar – hasta el castigo – al segundo para que se ajuste a sus requerimientos.

Una expresión del poder del mandante (ciudadanos electores) es la manera fácil y completa en que obtiene información sobre un hecho o desempeño público (transparencia), otra la manera en que puede evaluar, expresarse y quejarse o influir en ese desempeño (interactividad), pero la expresión final de la verdadera toma de poder es cuando se puede exigir y/o castigar *por vías institucionales* el desempeño inadecuado. Cuando en una nación las únicas formas de infringir castigo al mal desempeño público por parte de la ciudadanía sean las consideradas como RCP social, significa que el Estado no ha cedido poder sustancial sobre su propio desempeño.

La sancionabilidad tiene que ser diferenciada primero, por el tipo de medio en que se aplica y, luego, por la posibilidad de la sanción (que se evidencia en la aplicación real de la sanción). A esta diferenciación se dedican las siguientes líneas.

6.3.2.1. Medios de sanción en la actividad pública.

Se ha de recordar que la sancionabilidad abrevia de la aplicación del Estado de derecho y por tanto la aplicación de sanciones es una variable sujeta a condiciones exteriores al sistema de

RCP del P3x1. En el caso mexicano la sancionabilidad formal o institucional al desempeño público puede aplicarse en 4 niveles: político, penal, resarcitorio y administrativo (ASE, 2007).

Las sanciones políticas incluyen la potencial salida del poder por alguna de las siguientes vías: electoral, lo que se da cuando los políticos pretenden la reelección (situación inexistente en México); la no obtención del cargo de representación popular en virtud de desempeños pasados; el juicio político; y la revocación de mandato.

La vía penal implica castigo de privación de la libertad por comisión de delitos de gravedad importante: asesinatos, fraudes, etc.

Las formas administrativas de sanción pueden ser separaciones del cargo, inhabilitaciones y reprimendas debido al incumplimiento de normas y procedimientos establecidos.

El nivel resarcitorio implica la obligación de reponer monetaria o físicamente un daño ejercido al patrimonio público.

Cada uno de estos ámbitos es ejercido por distintos organismos estatales: el político lo ejercen los ciudadanos, la cámara de diputados o la legislatura local; lo penal el poder judicial federal o estatal, lo administrativo y resarcitorio las auditorías superiores federales o estatales y/o los órganos internos de control del poder ejecutivo (contralorías internas). El eslabón más débil de esta cadena de instituciones sancionatorias lo constituyen las contralorías municipales cuyas funciones de sanción son limitadas y se apoyan en las contralorías estatales o las auditorías superiores.

Como se puede observar la sancionabilidad de la RCP constituye un sistema distinto a la parte normativa u operativa del programa e incluso se sale de los campos de asignación de papeles mandante-mandatario. Lo más importante es que su diseño y aplicación quedan muy fuera de la influencia de cualquier agente de RCP por más poderoso que sea. Su funcionamiento reacciona ante cambios sustanciales en la estructura política y económica del Estado. Sería mucho esperar transformaciones efectuadas por un agente de RCP.

6.3.2.2. Cambios en la sancionabilidad del Programa 3x1.

A pesar de esas dificultades, en el caso del P3x1 al agente de RCP se le pueden atribuir al menos dos influencias en el sistema de sanciones.

En primer término a nivel local (incluso nacional) está demostrada su influencia en la selección-castigo expresada electoralmente. Ya se estableció en el estudio de los antecedentes del

P3x1 que los migrantes sí pueden influir en las decisiones electorales municipales accionando indirectamente este sistema sancionatorio.

En segundo lugar ha logrado que el P3x1 sea una tarea prioritaria para la Contraloría Interna. Con las supervisiones y la documentación proveniente de ellas se generan bases más sólidas para – en su caso – establecer procedimientos sancionatorios y constituye una vía adecuada para externar quejas y denuncias a quien tiene facultades para tratarlas.

En este último caso es necesario precisar una limitación. Aunque son muchas las inconformidades, quejas y denuncias sobre corrupción, fallas o ineficiencias en las obras y proyectos del programa, se expresan en medios no documentados (como son algunas reuniones privadas, visitas del ejecutivo estatal al municipio o a sedes de los clubes en EUA, festejos comunitarios, etc.). Prácticamente no se elaboran quejas y denuncias formales ante las autoridades.

Por ello a pesar de que el número de solicitudes de supervisión e intervención en los proyectos sean muchas y que se atiendan más que en cualquier otro programa estatal, no hay más sanciones a servidores públicos estatales por causa del 3x1 que por causa de cualquier otro programa vigente (G. Barrios, Entrevista personal, 11 de Septiembre 2007). Esta falta de sancionabilidad en los hechos puede darse tanto por la ineffectividad en la aplicación de la Ley – por insuficiencias legales, corrupción, componendas políticas, etc. - como por la corrección “aceptable” de las anomalías denunciadas. Este último es el argumento oficial para justificar la baja tasa de aplicación de sanciones.

Aun así el incremento en la supervisión o en las auditorías por parte de la Contraloría Interna puede considerarse una forma de sanción precautoria. Para las autoridades municipales “tener auditoría” o supervisión ya es de por sí un incentivo para ajustarse a la normatividad en lo técnico, presupuestal y operativo.

Esta situación reforzaría la idea de que la interactividad del programa es alta en el sentido de su capacidad de corrección del desempeño (RCP procesal) y evidencia una elevación en los comportamientos “corregidos” en vista de las mayores posibilidades de sanción. Es decir, que las entidades ejecutoras – principalmente las presidencias municipales – prefieren invertir en correcciones y enmiendas de las obras que recibir una sanción. Esto se muestra con claridad observando el alto número de fiscalizaciones que se solventan por parte de los ejecutores. Por ejemplo para el año 2006 de las 52 fiscalizaciones realizadas a proyectos de 2005 el 100% se

habían solventado mediante procedimientos de fiscalización en campo o mediante dictámenes de fiscalización (Contraloría Interna del Gobierno del Estado de Zacatecas, 2010). Lo que implica indudablemente corrección. También los seguimientos a quejas presentados en el portal del P3x1 pueden apoyar la observación anterior.

En sí mismo el hecho de provocar la corrección es muestra de interacción entre el agente de RCP y el Estado en sus diferentes niveles así como prueba indirecta del incremento en la sancionabilidad. Desde luego existe la posibilidad de que muchos problemas de obras y proyectos jamás hayan sido solucionados realmente y se les consideró como solventados por razones políticas o de otra índole pero es comprensible que dadas las condiciones de supervisión esa posibilidad sea mucho menor que la existente antes de que la Contraloría Interna ejerciera su labor de cercanía con el programa.

Es posible hacer la crítica de que en el P3x1 la actitud en referencia al desempeño público es reactiva en lugar de proactiva. Es decir, que se está prefiriendo corregir el desempeño público que disponer de los medios para evitar que ocurran los desvíos y retrasos en las obras. Generar una conducta proactiva en el control de la acción pública implicaría niveles de interacción, subordinada y normativa, que aun se están desarrollando en el programa. Pequeños cambios en los procedimientos como permitir que el comité de obra asista a las reuniones de los comités técnicos de adjudicaciones y licitaciones de obras o que testifiquen la liberación de los pagos a los proveedores o que intervengan en el pago de la lista de raya, van abriendo el camino para la prevención de actos de ineficiencia y corrupción (A. Ruiz, Entrevista personal, 13 de agosto 2007).

Los mecanismos mediante los cuales los ciudadanos o la sociedad civil pueden cambiar la estructura de sanciones son escasos, fuera de su influencia y, por si fuera poco, tienen medios de ser evadidos. En el caso de las sanciones penales es entendible que no estén sujetas de manera directa a la acción ciudadana en materia de RCP ya que sus normas se aplican a realidades mucho más extensas que ésta. Sin embargo las penalizaciones administrativas, políticas y aun las resarcitorias se cambian sólo ante coyunturas político-institucionales en las que el Estado responde a la necesidad de legitimación o apoyo electoral. Por lo tanto el agente de RCP no es capaz de cambiar y/o intensificar el tipo de sanciones que el deficiente o deshonesto desempeño público tiene. El agente de RCP del P3x1 no está excluido de esta limitante. Por ello entonces la

sancionabilidad fomentada por vías institucionales se ha incrementado levemente en su faceta de aplicación y de reestructuración de sanciones.

Como ejemplo quede el hecho de que durante el periodo analizado sólo se aplicaron 6 sanciones administrativas por parte de la Contraloría Interna en dos distintos municipios las cuales consistieron en inhabilitación por un año para seis funcionarios municipales. La Tabla 6.4 resume estos casos.

Este ínfimo número de sanciones puede hablar de que los problemas relacionados con las obras fueron solucionados antes de recibir las sanciones o que existen muchas vías para evadirlas. Desafortunadamente no se cuenta con datos precisos al respecto.

Tabla 6.4. Sanciones administrativas aplicadas en el marco del Programa 3x1 2002-2007.

SANCIONES ADMINISTRATIVAS P3X1 (2002-2007)						
MUNICIPIO	AÑO	OBRAS	CAUSA U ORIGEN DE LA RESPONSABILIDAD	TIPO DE SANCIÓN APLICADA O ACCIÓN PROMOVIDA	ESTADO DE LA SANCIÓN	PUESTOS SANCIONADOS
El plateado Joaquín Amaro	2003	1ª Etapa del Lienzo Charro en la comunidad de El Carretón,	Obras inconclusas. No se supervisó la ejecución de las obras. No se capacitó a los Comités de Participación Social.	Inhabilitación por un año	A la fecha el cabildo no ha notificado la posición asumida respecto a la imposición de la sanción propuesta en opinión fundada.	ExDirector de Obras Servicios Públicos y Ex-Director de Desarrollo Social y Ex-Contralor
		Remodelación del Panteón y	No vigiló, ni verificó el uso correcto de los recursos para la ejecución de las obras.			
		2ª Etapa del Salón de Usos Múltiples, ambos en la localidad de Antonio R. Vela				
Tabasco	2003	Construcción del Centro Comunitario (templo)	Obra inconclusa. No se supervisó la ejecución de la obra. No se capacitó a los Comités de Participación Social. No vigiló, ni verificó el uso correcto de los recursos para la ejecución de la obra.	Inhabilitación por un año	Mediante constancia del 6 de octubre de 2008, el secretario, informó que por mayoría del ayuntamiento se confirma la aplicación de la inhabilitación.	ExDirector de Obras y Servicios Públicos, y Ex-Director de Desarrollo Social y Ex-Contralor

Fuente: (Contraloría Interna del Gobierno del Estado de Zacatecas, 2010)

Por la forma de operación del P3x1 existen muchas condiciones de los proyectos, especialmente de los que son obra pública, en donde la responsabilidad es asignable a las empresas constructoras a quienes se les asignó la obra para su ejecución. Cuando una obra no cumple las especificaciones técnicas del proyecto y esas no se subsanan con el tiempo ni los reclamos de la autoridad, el municipio tiene la obligación de demandar legalmente al constructor.

Este es un hecho más común pero que también se resuelve antes del término de juicio. Por ejemplo de las tres obras de 2007 que para octubre de 2010 aun estaban sin concluir (ejemplo mencionado antes) las tres tenían procesos legales contra los contratistas que realizaron las obras promovidos por las presidencias municipales. En uno de los casos también se fincarán responsabilidades administrativas a los funcionarios municipales por omisiones en la supervisión de ese proyecto (Contraloría Interna del Gobierno del Estado de Zacatecas, 2010).

6.3.2.3. La Percepción de la sancionabilidad.

En cambio lo que sí ha cambiado es la percepción de la posibilidad de ser sancionado. Los cambios en las normativas y procedimientos operativos y administrativos del programa lo han hecho más estricto, ordenado y transparente por lo que las oportunidades de evadir tales normativas son bajas y las conductas ilegales o no ajustadas a las expectativas de la norma se evidencian con rapidez y por lo tanto la sanción puede aplicarse. El testimonio del ex presidente municipal de Valparaíso lo ejemplifica bien:

La fiscalización que existe del programa es muy grande...al momento de ser auditados si nosotros como presidentes municipales desviáramos recursos...no habría manera de que los comprobáramos y sería estarnos metiendo en un problema muy grande, que quienes ya lo han incurrido en ese sentido, bueno pues, ahora tienen procesos judiciales de investigación respecto de la situación...aquel presidente municipal que actué de ese manera ya debe tener la plena seguridad de que está metiéndose en un problema del que difícilmente va a poder salir, porque no habría manera de justificar una acción en ese sentido. (A. Ruiz, Entrevista personal, 13 de Septiembre 2007).

6.3.2.4. Sancionabilidad no institucionalizada.

En lo referente a RCP social, que implica principalmente movilizaciones sociales, activación de la opinión pública o acciones mediáticas en contra de autoridades ineficientes o corruptas (Peruzzotti y Smulovitz, 2002), sí han existido modificaciones sustanciales. Al menos 3 ámbitos y mecanismos pueden ser descritos y analizados:

i) La inconformidad de los clubes y federaciones con la ineficiencia y corrupción de los gobiernos locales que se expresa a través de las múltiples quejas y denuncias que se exponen en distintos medios de interacción. Aun cuando no es posible cuantificarlas ni calificarlas baste recordar que han provocado cambios institucionales y normativos de importancia. Si a esto se le adiciona que también representantes populares, académicos y otros actores manifiestan sus opiniones y quejas sobre el P3x1 entonces la fuerza de las inconformidades es bastante alta. La

emergencia y consideración de las organizaciones de migrantes como agente de RCP es por sí misma una aceptación de que existe RCP social, es decir, de un esfuerzo organizado desde fuera del Estado para exigir – entre otras muchas cosas – RCP.

ii) Existe un elevado interés de los medios masivos de comunicación por las incidencias del programa. El seguimiento al P3x1 en la prensa local es constante. Desde hace dos años todas las reuniones del COVAM - incluso las acaecidas en los EUA - han sido motivo de notas periodísticas en al menos uno de los periódicos locales. Las notas del P3x1 ocupan las primeras planas recurrentemente (aunque no las 8 columnas) especialmente en aquellas ocasiones en que los representantes de los migrantes hacen algún llamamiento, inconformidad o protesta. Para la elaboración de esta tesis se dio seguimiento a las publicaciones electrónicas de los periódicos locales durante 2007 y 2008 y tan sólo en los dos principales diarios se publicaron un total de 156 notas referentes al P3x1. Esto significa más de una nota por semana¹³¹. Los medios locales - especialmente cuando están interesados en hacer crítica al gobierno estatal – han sido aliados de las organizaciones de migrantes y sus dirigentes han ganado experiencia y destreza en el uso de la prensa posicionando con efectividad sus intereses en la opinión pública. Esto significa que la posibilidad del “periodicazo” como medio de sanción social al desempeño público se ha incrementado gracias tanto al interés periodístico en el P3x1 como por la interacción bien aprovechada entre medios y las dirigencias de migrantes organizados.

iii) El siguiente medio de sanción social es mucho menos llamativo que los anteriores y tiene que ver con la estructura del mismo programa. Si se retoman las concepciones de Hirschman sobre Voz, Salida y Lealtad, se asumiría que en el P3x1 existe la posibilidad de la SALIDA como medio real de sanción. Dada la capacidad de multiplicación de los recursos municipales y la importancia mediática y de legitimatoria que tiene el P3x1 para el gobierno del Estado, estimular y conservar el interés de los clubes por apoyar a sus comunidades de origen es tarea prioritaria para algunos funcionarios estatales pero sobre todo para muchos munícipes. Este interés en la conservación de los “socios” del programa estimula, de arranque, la realización de un desempeño aceptable a los ojos de los migrantes. Para los clubes de oriundos un desempeño considerado deshonesto o ineficaz por parte de las autoridades municipales puede desembocar en

¹³¹ Se dio seguimiento a las notas de los periódicos “El Sol de Zacatecas” e “Imagen de Zacatecas”. En las cifras presentadas se contaron todas aquellas notas sobre el P3x1 en Zacatecas que aparecen en otros periódicos miembros de la Organización Editorial Mexicana y que tienen su origen en la redacción Zacatecana. Se omitieron las notas aparecidas en la página de “El Diario NTR” y en “La Jornada Zacatecas”.

la decepción y con ello en la negativa a la participación y apoyo futuro a obras en el municipio durante un trienio. Es posible que el club decida efectuar las inversiones por sí mismo ya que las normas son muy expresas en cuanto a la obligatoria participación del municipio en los proyectos. Al perder el apoyo del Club, el municipio pierde capacidad de respuesta a los problemas de su población y el club pone en evidencia sus deficiencias y/o falta de honestidad. Ante ello existe la posibilidad de que no sólo un club tome esta decisión sino que otros que participan en el mismo municipio también asuman la misma decisión, en estas circunstancias las autoridades municipales son “sancionadas” presupuestalmente. Esto se intensificaría si las federaciones fueran quienes decidieran que sus miembros no participaran con una autoridad especial. La pérdida de confianza puede tener un efecto cascada indeseable.

La Tabla 6.5. muestra la potencial dependencia de algunos municipios de los recursos del P3x1. Esta dependencia se puede observar al comparar el monto de las aportaciones federales a los municipios para obras de infraestructura social básica (FAISM) con el monto de las inversiones en el P3x1 en un año determinado.

Tabla 6.5. Importancia de las inversiones del programa 3x1 para migrantes a nivel municipal en relación a las aportaciones del FAISM en el año 2007 (municipios con mayor dependencia).

MUNICIPIO	CLUBES	FEDERACIONES	OBRAS	INVERSIÓN 3X1 (Pesos)	FAISM 2007	INV.3X1/FAISM	GRADO DE MARGINACIÓN
MOMAX	2	1	9	5,130,368	1,171,958	4.38	MEDIO
EL PLATEADO DE JOAQUIN AMARO	2	1	3	4,192,000	1,100,139	3.81	ALTO
TRINIDAD GARCIA DE LA CADENA	2	1	6	4,699,046	1,246,294	3.77	BAJO
JALPA	8	4	21	20,831,004	8,334,973	2.50	BAJO
APULCO	2	2	5	5,758,596	2,712,893	2.12	ALTO
NOCHISTLAN DE MEJIA	16	4	37	24,446,856	12,372,323	1.98	BAJO
MOYAHUA DE ESTRADA	2	2	14	3,959,756	2,407,434	1.64	MEDIO
JUCHIPILA	4	1	10	4,910,000	3,705,936	1.32	BAJO
TEUL DE GONZALEZ ORTEGA	2	2	2	2,740,556	2,215,902	1.24	BAJO
JEREZ	9	4	23	13,200,104	15,559,592	0.85	MUY BAJO
MORELOS	1	1	3	1,495,408	2,137,738	0.70	BAJO
VILLANUEVA	10	2	12	9,767,968	13,971,017	0.70	BAJO

Fuentes: Elaboración propia en base a base de datos de SEPLADER 1999-2007, Consejo Nacional de Población, (2006), Montos presupuestados del FAISM por municipio www.inafed.gob.mx.

Aunque el FAISM no es la única fuente para inversión y obra pública del municipio, ni el programa invierte exclusivamente en infraestructura básica, la comparación entre sus cifras puede considerarse un parámetro válido para comprender la importancia que los clubes y sus recursos tienen a nivel municipal. A mayor importancia de estos recursos y mayor su concentración en pocos clubes también mayor es la penalización por su “salida”.

En el año 2007 las inversiones del P3x1 eran equivalentes al 47% de las aportaciones federales vía FAISM destinadas a los 38 municipios con obras del P3x1. La cifra es representativa si consideramos que como media el FAISM representa cerca del 50 % de los ingresos de los municipios en México (Banco Mundial, 2006). Esto se muestra más dramático al considerar que estos fondos se asignan de acuerdo con criterios compensatorios privilegiando a los municipios más pobres y poblados. En la Tabla 6.5. se presentan los 12 municipios más vulnerables a la “Salida” de los recursos del P3x1. Para algunos de ellos el P3x1 supera más de tres veces las aportaciones federales por FAISM y la consecución de estos importantes recursos se da mediante la cooperación con sólo dos clubes y una federación.

Los municipios más vulnerables al poder de “salida” de los clubes en 2007 fueron Momax, Joaquín Amaro y Trinidad García de la Cadena pues negocian con dos clubes y una federación montos equivalentes a cuatro veces las aportaciones recibidas de la federación. En síntesis, el poder de salida de los clubes y federaciones es una forma de sanción no institucionalizada para una cuarta parte de los municipios Zacatecanos que participan en el P3x1.

6.3.3. El Sistema de Rendición de cuentas pública del Programa 3x1 y la Interactividad.

Se debe recordar que la dimensión interactividad es de suma importancia pues constituye uno de los pilares de una concepción y práctica no hegemónica de la RCP. Como ya se afirmó, en la perspectiva hegemónica sea cual fuere el proyecto político de RCP que se aplique (democrático, neoliberal, corporativo) la interacción entre mandantes y mandatarios está limitada desde el Estado.

Las consecuencias de una modificación (incremento o decremento) en la DC de interactividad son fundamentales para la existencia de la RCP ya que reflejarían la esencia relacional de ella: cambios en la relación de poder. En el Capítulo 3 se estableció que el resultado del proceso de interacción mandante-mandatario es una condición de sujeción que se evidencia en la capacidad de influencia y sanción del primero sobre el segundo. Por ello se le definió como

interactividad subordinada y normativa. Es esta dimensión la que hace posible la extensión temporal de la RCP hacia lo ex ante y lo procesal. La posición teórica propuesta asume que los participantes en la RCP son sujetos capaces de establecer conciencia de la interacción, proyectos y estrategias para efectuarla. Los proyectos estatales y sus estrategias para maniatar el control social son evidencia de su condición de sujeto.

La interacción implica influencia mutua entre mandante y mandatario (o sus intermediarios) en contextos definidos y ante estrategias aplicadas. La interacción en la RCP es posible por las condiciones que dan autonomía relativa a la acción del Estado y/o por la actuación de sujetos sociales que acumulan experiencias y ejercen influencia en las estructuras gubernamentales. Una faceta de la interactividad está íntimamente ligada a la participación social directa o mediada por organizaciones.

Es posible analizar la interacción en el sistema de RCP observando la frecuencia y el carácter (subordinado y normativo) de las relaciones entre los participantes. Ambos elementos también ayudarían a evaluar cada una de las modificaciones y eventos seleccionados en este trabajo.

6.3.3.1. Frecuencia de las interacciones entre los participantes.

En el P3x1 la interacción entre participantes es evidente ya que está es la que lo justifica. El tipo de interacción objetivo de este trabajo es aquella en que se exprese la relación de poder mandante-mandatario para ajustar el desempeño de este último a los parámetros y expectativas del primero. Estas interacciones fueron consignadas en la Figura 5.2. en ella se señala el papel que cada elemento desempeña en el sistema de RCP. La pregunta de arranque es si se han incrementado los medios y la frecuencia con que estos elementos interactúan. La respuesta a este cuestionamiento es un sí contundente, sin embargo no todos los elementos han incrementado estas interacciones ni tampoco se ha modificado el carácter de ellas.

Es evidente que existe mayor interacción horizontal ya que la Contraloría Interna y su departamento de supervisión al P3x1 se relacionan con municipios mediante mayores acciones fiscalizadoras, la legislatura local también observa y sus miembros aluden a sus funciones de “gestión social” ante las autoridades locales y aun ante la misma Contraloría Interna para hacer observaciones, denuncias o propuestas de corrección de algún desvío en proyectos. Pero también existe mayor interacción vertical pues los clubes y los presidentes municipales tienen mayores ocasiones y motivos de interacción, las federaciones de migrantes en el COVAM no dejan de

hacer nociones que aluden a la evaluación del desempeño y a las propuestas o señalamientos de mejoras. Estas organizaciones también interactúan con los poderes estatales y federales con el afán de modificar normativas, procesos y, sobre todo, presupuestos que en un momento dado no se ajustan a sus expectativas. En algunos casos la ciudadanía local ha intensificado también sus relaciones con la autoridad local en materia de RCP al ejecutar y/o controlar el avance e inversión de un proyecto o cuando ha servido de medio para solicitar o exigir la corrección de un mal desempeño. Esto último especialmente en proyectos de urbanización, construcción de carreteras y en edificación de inmuebles públicos.

Sin embargo en cuanto a la interacción ciudadanía - órganos estatales ha predominado una modalidad mediada por las organizaciones de migrantes, sea por los clubes a nivel municipal o por las federaciones a nivel estatal y nacional. La interacción de la comunidad escasamente rebasa los niveles asignados desde la estrategia de Contraloría Social; parte por la escasez de recursos organizativos y materiales que la consignan a un carácter dependiente y parte por una nueva dependencia de las acciones de los clubes.

En estos términos se puede afirmar que se han incrementado los medios y las ocasiones en que la sociedad civil organizada (en este caso de carácter transnacional) y los órganos estatales que llevan la política observada interactúan. En tanto que los medios de interacción entre colectivos y ciudadanos locales y estas agencias estatales se han incrementado muy poco o nada. Es ejemplo de ello las facultades de actuación de los comités de obra que han permanecido estáticas comparadas con las facultades de acción y decisión de las Federaciones y clubes en el COVAM o con las presidencias municipales.

Si se considera la interacción solamente en su faceta formalizada -expresada en reglamentos y normas- entonces se afirmaría que se ha intensificado a nivel estatal y no a nivel federal y/o municipal. En estos últimos las interacciones entre los participantes se dan aun por medios no regulados lo que afianza el rasgo de que sólo sujetos con recursos puedan establecer los contactos y las negociaciones.

Lógicamente los niveles de interacción también son distintos entre los participantes. En tanto que a nivel municipal las interacciones entre comunidades y autoridades locales se intensifican ocasionalmente, la de clubes y presidentes municipales ha crecido en amplitud y permanencia. Lo mismo sucede en el plano estatal, ha crecido la interacción entre federaciones y organismos públicos del Estado en tanto que la realizada por clubes a nivel individual se ha

estancado (S. Quezada, R. Hurtado, Entrevistas personales). En el plano federal el protagonismo de la interlocución lo asume la FCZSC.

La itinerancia del COVAM en los municipios podría fortalecer las interacciones entre las comunidades sedes del comité y las instancias gubernamentales de los tres órdenes de gobierno. Esta expectativa se ha cumplido pobremente, en cambio sí ha impulsado el interés y la relación entre clubes y sus miembros con las autoridades cuando las reuniones se realizan en las sedes de las federaciones en los EUA.

Entonces la interactividad se ha incrementado pero de forma diferenciada entre los participantes y sobre todo con un carácter que refuerza la intermediación (y no la representación) de las necesidades sociales.

6.3.3.2. El carácter de las interacciones entre participantes.

Atendiendo al marco teórico lo importante de la interactividad es que refleje la estructura de poder de los participantes. Si se revisan detenidamente los cambios seleccionados para este análisis y otros avalados por autores de investigaciones parecidas se puede afirmar que la tendencia es que la relación entre algunos de los participantes (federaciones de migrantes y autoridades) se establece en general como de equilibrio (como socios en la política social) y ocasionalmente la relación se desnivela en favor de las organizaciones de migrantes. Estas organizaciones asumen en virtud de sus propias decisiones o en circunstancia propicias mayor poder con sus interlocutores estatales. Es decir, la interacción en relación a la RCP acusa rasgos intermitentes de subordinación y de normatividad. Pero esas intermitencias han dado muchos frutos.

Los clubes han ido transformando (reajustando) el programa a sus intereses y expectativas. Los procesos y procedimientos de operación (como los establecidos en el COVAM en Zacatecas) reflejan mayor capacidad de influencia de organizaciones de migrantes en especial de las Federaciones. Desde luego no es una tendencia unívoca sino dialéctica que implica diversidad y contradicción en las relaciones de poder.

Otra forma de expresar el carácter de la interactividad es mediante la observación de las funciones que cada sujeto desempeña en el sistema de RCP. Dentro de este sistema han cambiado los patrones funcionales de los intervinientes. Lo más destacado es la disminución de la capacidad de decisión de las instituciones federales, convirtiéndolas en instituciones normativas y de apoyo como se aprecia al darle seguimiento a las Reglas de operación. El incremento de la

función de supervisión por parte de la Contraloría interna cuyo nivel de influencia se ha intensificado frente a los municipios y que contrasta con el débil o nulo papel de las contralorías municipales, la importancia de los clubes en el establecimiento de expectativas de actuación de las presidencias municipales cuando estas son ejecutoras del proyecto, expectativas que implican entrega a tiempo, calidad, oportunidad, honestidad, etc. son más ejemplos de este cambio de roles.

Si se contrasta nuevamente el comité de obra promedio en el P3x1 y el COVAM aparecen las diferencias de funciones: en tanto que el primero se le puede clasificar como un mecanismo orgánico (Cunill, 1995) el segundo se le puede considerar hasta cierto punto un mecanismo de RCP de cogestión avalado por el Estado, pero no totalmente orgánico a sus intereses.

Mientras que la ciudadanía local de las comunidades rurales de Zacatecas es menos autónoma de las acciones del Estado – situación que se incrementa por la misma migración, la desigualdad y la pobreza- y por ello no puede construir interacciones de igualdad mucho menos de influencia ante el Estado, las organizaciones de migrantes han ido desarrollándose como sujeto social autónomo aprovechando, entre otras muchas cosas, su condición transnacional. Esta condición *les permite desligarse de la mayoría de las consecuencias económicas y políticas de enfrentar o negociar con el Estado*. Así puesto, los rasgos de subordinación y normatividad de la interacción pueden visualizarse sólo en la relación establecida entre los clubes y Federaciones de migrantes y los tres niveles de gobierno.

Otro elemento que refleja interacción y que une esta DC con la RCP procesal es la capacidad de corrección que ha adquirido el programa. En 5 años ha modificado su perfil de manera inusual comparado con otros programas estatales y federales. Sus procesos han cambiado mejorando la eficiencia, la transparencia y la asignación de responsabilidades. Todo ello involucra flujo de información, contacto e influencia.

6.3.3.3. La interactividad como negociación de intereses privados: el cabildeo.

Un aspecto relevante de la interactividad en el P3x1 es que puede asumir formas no reguladas y potencialmente dañinas. El mecanismo principal de interacción entre autoridades municipales, estatales y federales con Las federaciones y clubes de migrantes es principalmente el *Cabildeo*.

El cabildeo es una forma de influencia y negociación que efectúan los grupos de interés en las políticas públicas cuando pretenden orientar las decisiones de las autoridades y cámaras

legislativas. Entre las estrategias del cabildeo están las reuniones o encuentros cara a cara, y las formas “indirectas”, que incluyen el uso de la prensa y de la presión política en tiempos de elecciones (Galaviz, 2006). Este tipo de negociación priva en las relaciones entre las organizaciones de migrantes y el Estado aun fuera de los ámbitos de la RCP. Cuando no están reguladas – como es el caso de México- estas sesiones de cabildeo no son abiertas al escrutinio público y están basadas en el poder de los participantes. Que sea la moneda de cambio en la interacción analizada tiene consecuencias diversas. Quizás la más importante sea que, en virtud de su eficacia a lo largo de más de 30 años de relaciones con el Estado mexicano, desde las organizaciones migrantes no se estimulen mecanismos transparentes de negociación. Es previsible que también existan pocos estímulos para permitir que otras representaciones sociales tengan interlocución con el Estado.

El cabildeo no regulado y/o en un marco de corrupción pública es un medio vulnerable a la “compra de influencias” (Galaviz, 2006, p. 106), a las relaciones corporativas, a la cooptación, al clientelismo y a la captura del Estado. En el análisis del agente de RCP que se presenta en el siguiente capítulo se retoma el asunto del cabildeo ya que es un distintivo de la intermediación de los Clubes y federaciones de migrantes y tiene que ver con su aprendizaje de las estrategias políticas norteamericanas y por lo tanto con el transnacionalismo.

Con estos elementos en consideración se calificaron los 14 cambios o eventos en relación a su impacto en la interactividad teniendo como criterios el nivel de normatividad y subordinación. Las calificaciones se asientan en la Tabla 6.6.

En dicha Tabla se puede apreciar como la DC de interactividad ha sido impactada por gran parte de los cambios analizados, sin embargo esta conclusión debe de ser tomada con cautela debido a que la interactividad del sistema de RCP del P3x1 está diferenciada en cuanto a los actores que participan, en cuanto al nivel u orden de gobierno en que se da y sobre todo por las modalidades y medios que asume.

6.3.4. El Sistema de Rendición de cuentas pública del Programa 3x1 y el principio de Audiencia.

En la propuesta de análisis de la RCP a nivel local se estableció que el principio de audiencia se podía concebir como la generación de ocasiones y medios para solicitar o exigir la información de hechos y de razones, para exponer opiniones, sugerencias o incluso mandatos.

La aplicación del principio de audiencia refleja responsividad del Estado y cierta disposición o voluntad política hacia la solución de demandas del interlocutor en virtud de las coyunturas institucionales de la participación política de éste. Desde luego la audiencia es insuficiente para asegurar la responsividad.

En México las ocasiones de audiencia son escasas, pero su incremento ha sido constante en los últimos 15 años (Ziccardi, 2004; Hevia, 2006; Olvera, 2009).¹³²

El cuestionamiento clave es saber si en el P3x1 se han instaurado formas de audiencia distintas o no relacionadas con una tendencia general en el sistema político mexicano. Todo parece indicar que efectivamente existen algunos medios desarrollados en y para el P3x1. En primer lugar se pueden destacar los medios que se han institucionalizado para atender las demandas de los ciudadanos.

El P3x1 se le puede clasificar como una política pública “orientada por la demanda”, es decir, que se activa por y es dirigida a cubrir las solicitudes expresas de un colectivo ciudadano. Por ello mismo la operación está basada en la audiencia del demandante que en este caso se ha determinado que este papel lo cumplan las organizaciones de migrantes. Los medios de solicitud de obra son por sí mismos ocasiones de audiencia y la selección de ellas depende de los recursos del organismo responsable y de la viabilidad y prioridad de las demandas.

Aunque este medio de audiencia vía organización de migrantes es *efectivo* para el P3x1, existe el problema de la correspondencia entre las solicitudes de los migrantes y las necesidades de la población local. Es de suponerse estas necesidades y preferencias deben de ser cubiertas con los recursos públicos concurrentes.

Como ya se anotó, en el P3x1 las formas de audición de la población local no están reglamentadas ni existe un patrón único de medios. La propuesta y selección del proyecto a realizar en una localidad puede tener distintas vías tales como reuniones o asambleas de la

¹³² Las principales ocasiones se remiten a los foros de consulta de las campañas o de formación de los planes de desarrollo. Estos últimos obligados por las leyes de planeación pública nacional y estatal. Recientemente también se convoca a la opinión pública para la formación de Leyes, se realizan audiencias abiertas e itinerantes en algunos municipios o incluso a nivel estatal. Otras formas de audiencia son los muchos consejos consultivos constituidos para orientar la acción pública de las dependencias y programas del Estado. En Zacatecas existe la posibilidad legal de llamar a referéndum como forma de valoración de la opinión ciudadana sobre asuntos específicos, pero los efectos de tales consultas no son vinculatorias para los organismos públicos involucrados. La Ley de Participación Ciudadana vigente desde 2001 es otra de las normativas que se ajustan a las coyunturas institucionales: Promulgada en el Gobierno de Ricardo Monreal para generarse adeptos políticos, jamás ha sido utilizada. En ella se norma la existencia de referéndums y plebiscitos en el Estado. En el caso de Zacatecas estas consultas populares no son vinculantes para ninguna autoridad. Por lo que su papel queda en mera medición de opiniones.

comunidad, elección unilateral por parte de los clubes, propuestas del gobierno municipal, intervención de algún líder migrante a favor de una propuesta de la población, solicitud de un sacerdote, etc. (A. Chávez, R. Hurtado, E. Jiménez, Irineo Saldívar, S. Quezada, Entrevistas personales). Dada la capacidad de orientación y formulación de reglamentaciones por parte de la SEDESOL y aun de los clubes, resulta evidente que *al no estar normada la importancia de la audiencia comunitaria es menor para los participantes*. La audiencia de la población local depende entonces de la sensibilidad y cercanía del club de migrantes con la comunidad, o de la autoridad municipal o de ambas instancias pero no de la comunidad misma¹³³. La audiencia es garantía para el club pero no para la población local.

No obstante ha de puntualizarse que la gran mayoría de las comunidades locales en México, y en Zacatecas en particular, jamás han tenido un interlocutor no corporativo con las autoridades por lo que, aun cuando la interacción y audiencia esté intervenida por los clubes, puede considerarse un avance en este sentido. Un paso adelante se daría al formalizar los medios en que clubes y comunidades locales atienden y priorizan sus intereses – que con frecuencia pueden ser distintos - en los proyectos del P3x1.

El COVAM es un mecanismo de RCP que implica ocasiones de audiencia para las organizaciones de migrantes, pero también para las autoridades municipales ante las estatales y federales, para la ciudadanía local y para la membresía transnacional. La existencia de derecho a “voz” en sus reuniones es uno de los rasgos más relevantes del COVAM.

El último medio formal de establecimiento de audiencia son las visitas de revisión o auditoría realizadas por el departamento de Supervisión al P3x1 de la Contraloría interna. Durante esas visitas también suelen manifestarse inconformidades y quejas, además de testimonios sobre los proyectos que se van documentando. La Contraloría Interna tiene también un sistema formal de interposición de denuncias y quejas pero prácticamente no ha sido utilizado por las comunidades ni por los clubes de migrantes (G. Barrios, R. Aranda, Entrevistas personales).

¹³³ Las Reglas de Operación del 2008 (diciembre 2007) establecían al respecto: “Los clubes y organizaciones de migrantes participantes, tienen el derecho de proponer las obras y verificar su ejecución y cumplimiento, así como de obtener informes sobre la aplicación de los recursos y de solicitar la intervención de las autoridades de fiscalización en caso de incumplimiento. La población beneficiaria de este Programa tiene derecho a recibir un trato digno, respetuoso y equitativo, sin distinción de sexo, partido político o religión; tendrá derecho a recibir información sobre el estado que guardan las gestiones que hubiere realizado (...) y a recibir los apoyos conforme a las disposiciones normativas del Programa. Asimismo, los beneficiarios y beneficiarias tendrán la obligación (...) de utilizar los apoyos para los fines con que fueron autorizados; y, de informar a la Sedesol, a los gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios, si les fuera requerido, sobre la aplicación de los mismos”. (DOF, 30/12/2007)

Por otro lado las ocasiones y formas de audiencia se han incrementado en su parte no institucionalizada. Los foros de opinión pública y la prensa contribuyen también a incentivar la atención de las autoridades hacia las opiniones y demandas de los migrantes organizados.

El mecanismo informal de audiencia más utilizado es la reunión o contacto privado con las autoridades locales y estatales. En reuniones privadas de cabildeo los representantes de clubes y federaciones de migrantes externan sus solicitudes, opiniones y en general ejercen influencia sobre aquellas. El club de migrantes suele reunirse con el presidente municipal para definir obras, externar inconformidades o establecer programas de trabajo (A. Chávez, A. Ruíz, R. Hurtado, Entrevistas personales). Las federaciones han realizado efectivas campañas de cabildeo a nivel estatal desde el principio del programa ya a nivel federal lo han hecho tanto con el poder ejecutivo como con el legislativo. Los migrantes son escuchados y regularmente “tienen las puertas abiertas” en las instancias gubernamentales. Como lo hace notar Rafael Hurtado, ex presidente de la FCZSC:

Yo recuerdo hace treinta cuarenta años, era muy difícil hablar con un gobernador ¡Imposible! Y nosotros ahora logramos que nos escuchen y ahora, no sé si porque somos migrantes, pero tenemos acceso a hablar con los gobernantes cuando queremos que nos escuchen. Yo he tenido varias experiencias cuando voy a Zacatecas por cualquier cosa me atienden como... como... no sé ¡muy bien!...una vez me atendieron no tan bien y ¡me quejé! Y cambió inmediatamente... así se nos atiende...(...) el año pasado cuando se dio el primer dinero del año para el 3x1 nomás fueron 16 millones y medio.. pues nada.. yo personalmente le llamé a la gobernadora, no la encontré en ese momento, pero me regresó la llamada. Le dije: es esto lo que nos están ofreciendo allá [en la SEDESOL a nivel federal], necesitamos que usted nos haga el favor de ir con nosotros a México a pedir más recursos para nuestro programa 3x1. Dijo: por supuesto que voy. Ella misma hizo la cita, me llamó y nos fuimos creo que tres presidentes de federación, tres presidentes municipales, ella y otras de sus gentes y lo logramos... igualamos los 50 millones de pesos que nos dio el estado... (Entrevista personal, 12 de Mayo 2007).

Esta capacidad de interlocución es un privilegio ganado por el esfuerzo y desarrollo de los clubes y federaciones en medio de coyunturas institucionales. Desafortunadamente esta condición no ha sido extendida a la ciudadanía local, ni a la estatal, ni a la federal, las cuales también son mandantes del P3x1 como queda demostrado en la figura 5.2.

En suma en el sistema de RCP del P3x1 el principio de audiencia sí se ha aplicado y ha incrementado sus formas institucionales y no institucionales. Pero su aplicación ha sido selectiva

ya que primordialmente la ejercen los clubes y federaciones de migrantes y no las comunidades locales.

Con estos rasgos en evolución un potencial evento perverso sería – como ya se discutió – que las comunidades beneficiarias observaran en los clubes al único medio de interlocución efectivo de sus demandas con las autoridades locales. En ese momento la mediación de los clubes y federaciones se tornaría de orden corporativo e implicaría un retroceso importante en el desarrollo democrático y social de las localidades participantes en el P3x1.

En la Tabla de evaluación (Tabla 6.6.) se han registrado dos aspectos distintos. Uno se refiere a los impactos en la audiencia por parte de los cambios seleccionados y otro cuando estos son formas de audiencia importantes.

6.3.5. El Sistema de Rendición de cuentas pública del Programa 3x1 y el principio de Incorporación.

El principio operativo de incorporación en la RCP a nivel local es el elemento que mejor expresa el cambio en las relaciones de poder entre ciudadanos y aparato estatal. En el capítulo 3 se especificó que aplicar la incorporación significa que los ciudadanos de forma individual o mediante la representación colectiva cuentan con recursos administrativos y legales para obligar a la instancia estatal a considerar el insertar en sus acciones los contenidos que consideren convenientes (demandas, correcciones, parámetros, valores, etc.) en el diseño, ejecución y evaluación de una política pública. Es la aplicación de medios en los que la ciudadanía hace vinculatorias sus demandas en la acción del Estado.

La incorporación está ligada íntimamente con la interacción – subordinada y normativa - , la responsividad, el sentido político de la acción pública, la organicidad y otros conceptos aquí descritos y analizados. Es el elemento instrumental de la responsividad y de la organicidad a nivel local. La incorporación implica problemas acerca de la representatividad social de quien manifiesta una demanda con potencial aplicación generalizada por lo que también tiene que ver directamente con los principios de la representación democrática.

Los mecanismos que permiten la incorporación son escasos en México y en el mundo. En especial porque denotan que el Estado ha cedido poder ante los ciudadanos y sus representantes y que accede a sus preferencias. Por ello, aunque no son muchas las experiencias de incorporación en el P3x1 las que existen deben de ser destacadas.

En el P3x1 existen por lo menos dos expresiones del principio de incorporación. Una es la operación dirigida por la demanda y otra el COVAM. En cuanto a la primera ya se discutió y no se necesitan muchos argumentos, el programa aplica la incorporación al proporcionar recursos públicos definidos para atender y realizar las propuestas establecidas por los migrantes de manera formal y con bases regulatorias firmes. La capacidad de incorporación se demuestra en Zacatecas al conocer como prácticamente ninguna propuesta migrante es rechazada en tanto tenga su fundamentación técnica (E. Jiménez, S. Quezada, Entrevistas personales). La conjunción de recursos es también un incentivo para que prácticamente todos los proyectos sean considerados. La incorporación también se observa en el hecho de que los órganos estatales pueden ser penalizados de no atender y aplicar tales recursos en atención a las preferencias de las organizaciones de migrantes. Para ello se han desarrollado indicadores de gestión y avance relacionados con el nivel de atención y rechazo de propuestas lo cual está encuadrado dentro de la evaluación de la eficacia y eficiencia de los órganos estatales participantes en el programa.

El medio más destacado de aplicación de la incorporación es el COVAM. La inclusión de las federaciones de Clubes de migrantes en él con voz y voto hace de él un elemento sustancial en las aspiraciones de control del Estado en este programa. La inoperancia del comité y del P3x1 sin la presencia y los votos de aprobación de los representantes migrantes hacen que sus demandas y preferencias se vuelvan de atención obligada. Ejemplo de ello son los reglamentos vigentes al interior del programa, las prioridades en la inversión y los seguimientos a proyectos con problemas. El COVAM cierra la brecha entre la “opción” de realizar un proyecto, revisión, propuesta o supervisión y la “obligación” de hacerlo. Al tomar decisiones de manera conjunta el COVAM puede traer consigo resoluciones vinculatorias a nivel municipal y estatal. Lo cual no es poco. Tal es el caso de las reglamentaciones desarrolladas. Este comité de jurisdicción estatal representa una modificación sustancial en la relación de poder entre los tres niveles del Estado mexicano y la sociedad civil zacatecana en específico con la migrante ya que se le dota de estatus de socio o igual.

Aun con este avance el COVAM requiere cambios de importancia pues en muchas ocasiones es sólo un espacio de audiencia y no de resolución de problemáticas específicas de proyectos ya que cuando existen casos específicos se remiten a las instancias involucradas perdiéndose el poder de voto que tienen los migrantes. Lo que sí es destacable es que las reuniones itinerantes del COVAM son motivo para expresar los conflictos y reclamos entre los

participantes fuera de la formalidad de la junta. La negociación entre pasillos, la presión de la prensa alrededor de las reuniones, etc. son oportunidades para que los migrantes ejerzan presión sobre las autoridades.

En el espectro de los múltiples consejos de participación social estatales y municipales no existe capacidad efectiva de incorporación de sus resoluciones como respaldos sancionatorios o inmovilización operativa ya que prácticamente todos son de naturaleza consultiva y no resolutive. El COVAM se ha construido sobre la base de la validación de proyectos y la autorización de la aplicación de recursos por lo que la operación misma del programa se encadena a la negociación entre sus componentes y a la decisión colegiada. En cambio los consejos participativos de las instituciones y programas de aplicación estatal carecen de los procedimientos legales y administrativos que impidan que la acción pública se realice con independencia de sus decisiones lo que al final permite evadir toda obligatoriedad de las resoluciones dictaminadas.

No obstante en el P3x1 existe incorporación incompleta: refleja la posición de influencia pero carece aún de las herramientas que son parte del aparato de Estado para hacer obligatoria su aplicación. El problema radica en que las incorporaciones han sido efectuadas por mecanismos no abiertos, transparentes o formalizados, principalmente - y con insistencia- el Cabildeo o Lobbying. La instauración y crecimiento de los presupuestos estatales y federales para el programa, las modificaciones a las reglas de operación, la apertura programática, la inclusión del sistema 4x1, la intervención de la Contraloría Interna, la atención de los presidentes municipales al programa, todo estos hechos reflejan su capacidad de influencia en instituciones de distintos niveles a través del cabildeo. Y además se muestra en eventos en ámbitos distintos al P3x1 tales como la Ley migrante, el Instituto Zacatecano de Migración, el programa paisano, etc. Esta influencia está bien documentada en múltiples estudios académicos.

Lo que no se ha problematizado del todo es a qué nivel es accesible la incorporación para la comunidad local. Las comunidades locales no tienen medios de aplicar la incorporación ni en el P3x1 ni en ningún otro programa. Es una situación estructural no asignable al programa ni mucho menos a los migrantes. Es posible argumentar que los clubes sirven de medio para incorporar sus demandas y necesidades en la agenda y acción pública. Ya se reflexionó anteriormente sobre la incorporación y la representación: quien externa demandas vinculantes debe involucrarse de un elevado nivel de legitimidad y representatividad.

El tipo de mediación que los clubes realizan en el P3x1 y sus efectos se analizan en el capítulo siguiente. Por lo pronto desde el punto de vista de la RCP los clubes y Federaciones de migrantes justifican su representatividad social en demandas vinculatorias ya que apelan a respuestas que tienen como resultado un bien público amplio: la RCP del Estado. Ello significa que el agente de RCP justifica su capacidad de incorporar demandas en virtud de que *su interés en promover la RCP puede ser promovido, defendido y aceptado como digno de atención pública y beneficio para el conjunto social.*

En suma las acciones vinculatorias relacionadas con la RCP que las organizaciones de migrantes han promovido, se justifican aunque no existan procesos de representación democrática de las comunidades, en virtud de que sus beneficios se extienden a la sociedad zacatecana. Se puede decir que *en materia de RCP todo ciudadano zacatecano se beneficia con los avances promovidos y mostrados en el P3x1. Son eventos que demuestran y dan potencial concreto para replicarse en otros ámbitos.*

6.4. Conclusiones del capítulo.

Una vez analizados los cambios y eventos seleccionados y las DC y los principios de operación se puede realizar la gradación de cada uno de ellos de acuerdo con los criterios de la Tabla 6.1.

Como se puede observar en la Tabla 6.6. los cambios o eventos que más han impactado en las dimensiones y principios de operación son la operación del COVAM, la actividad de los comités de obra (cuando ocurre), la mejora en la oportunidad de los recursos financieros del P3x1, las reuniones itinerantes y la capacidad del COVAM para elaborar sus propias reglamentaciones. Todos ellos tienen como características comunes que se dan bajo formas institucionalizadas y denotan capacidad de las organizaciones sociales de manifestarse como sujetos sociales con visiones y estrategias que orientan su participación. Además todos estos cambios generan procesos positivos (cadenas virtuosas o movilización institucional) en la operación del programa y en la RCP en otros de sus aspectos.

El COVAM debe ser considerado como el espacio más importante de RCP del P3x1 aun cuando ésta no sea su función única ni primordial, pero los procesos de control e influencia que denota su actividad son muy particulares del P3x1 y aportan prácticas que deben de ser referencia en la formación de Mecanismos de RCP en los que se integra la ciudadanía.

La existencia de un comité de obra activo e interesado integrado por beneficiarios locales y respaldado por sujetos sociales con poder de interacción (como cadenas de transmisión de sus observaciones y quejas) o por auditores permanente (departamento de supervisión de la Contraloría interna) es uno de los medios más efectivos de promoción de la RCP. Sin embargo ni en el P3x1 es un suceso generalizado ya que depende de las “condiciones profundas” (Spoerer, 2002) de cada localidad.

La actividad seleccionada de capacitación en contraloría social aporta en la formación de esas condiciones profundas pero directamente impacta muy poco en las dimensiones y principios de operación evaluados.

Tabla 6.6. Efectos en las dimensiones constitutivas y en los principios operativos de los cambios seleccionados del sistema de RCP.

TIPO DE MODIFICACIÓN	DIMENSIONES			PRINCIPIOS OPERATIVOS		CONTROL SOCIAL
	TRANSPARENCIA	SANCIONABILIDAD	INTERACTIVIDAD	AUDIENCIA	INCORPORACIÓN	
A. MODIFICACIONES EN LA RCP HORIZONTAL.						
1. CI como responsable de la RCP del P3x1.	A	A	A	A	M	B
2. Creación del departamento del Programa 3x1 en la CI.	A	A	A	A	M	M
3. Portal de internet del programa.	A	B	A	M	M	B
B. MODIFICACIONES EN LA RCP DIAGONAL.						
4. Operación de COVAM	A	A	A	A	A	A
C. EVENTOS Y PRÁCTICAS QUE EXPRESAN RCP SOCIAL						
1. Modificaciones a las Reglas de Operación.	M	M	A	A	A	M
2. Ampliación programática.	B	B	M	M	A	M
3. Mejora en la oportunidad de los recursos financieros.	A	A	A	A	M	A
4. Interlocución con los presidentes municipales.	M	B	M	A	M	M
5. Asignación presupuestal y su incremento.	A	A	M	A	M	B
6. Actividad de	A	A	A	A	A	A

los comités de obra.						
7. Creación de reglamentaciones estatales en el COVAM.	M	A	A	A	A	A
8. Reembolso de los intereses bancarios.	A	M	A	A	A	M
9. Reuniones itinerantes del COVAM.	A	M	A	A	A	A
10. Capacitación especial para comités de obra.	B	B	B	B	B	M

Fuente: Elaboración propia. Nota: Las descripciones para cada nivel y dimensión se especifican en la Tabla 6.1.

La variable Control social se evalúa en el capítulo siguiente.

En síntesis se puede concluir que, con algunas reservas concretas, las acciones del agente de RCP sí han incrementado las formas de realización y posibilidades de ejercicio de las dimensiones de transparencia, sancionabilidad e interactividad en el Sistema de RCP del P3x1.

Sin embargo el impacto no es homogéneo. La Transparencia ha sido modificada en distintas formas y mecanismos. Los hechos y argumentos presentados por diversas vías a los participantes, beneficiarios y ciudadanos implican mayores medios y posibilidades de conocer información sobre eventos y justificaciones en torno al P3x1. Las vías de accesos a la información se han ido incrementando conforme el P3x1 ha madurado. La información es obtenible por las interacciones dentro del COVAM y con las autoridades municipales, por las obligaciones de transparencia y por la posibilidad de solicitar información específica ahora concentrada, organizada y mejor documentada.

La interactividad también ha sido incrementada pero de forma diferenciada de acuerdo a los órdenes de gobierno. La fortaleza de la interacción se centra en aquella efectuada entre el Gobierno del Estado y las federaciones de Clubes, en tanto que la relación ciudadanía local con las autoridades locales se ha desarrollado poco. Igualmente el carácter de subordinación y normatividad es prácticamente exclusivo de la relación Federaciones de clubes y Estado a todos sus niveles.

Finalmente la sancionabilidad también se ha afectado pero sobre todo en los mecanismos no integrados al aparato estatal. Las quejas e inconformidades expresadas en reuniones, audiencias y foros dan cuenta de ésta afectación. Por otro lado el alto nivel de corrección de las acciones de programa muestra la potencial influencia en el desempeño que ejercen las eventuales sanciones.

Los principios de audiencia e incorporación han sido aplicados consistentemente en el sistema de RCP del P3x1. Desafortunadamente el análisis del problema refleja que existe un rezago sustancial en cuanto a la ampliación de su práctica por la ciudadanía. La audiencia de la población sigue siendo limitada y se ha ampliado con creces para las organizaciones de migrantes. Lo mismo sucede con la incorporación. Aunque es de reconocer que la aplicación de este principio en el entorno zacatecano ha sido todo un logro de las organizaciones de migrantes, el problema también está en su ampliación a otros agentes y en la extensión de los beneficios que reporta.

En la sección 3.5.1. se establecieron las hipótesis de trabajo para esta investigación. Este capítulo analizó la segunda y tercera hipótesis particulares.

La segunda hipótesis particular afirma que en el sistema de RCP del P3x1 se han incrementado las formas de realización y las posibilidades de ejercicio de las dimensiones de transparencia, sancionabilidad e interactividad. En virtud de los datos obtenidos y analizados se considera que la hipótesis es aceptada en lo general. Interactividad y Transparencia son las dimensiones más incididas. Es importante que la interactividad haya sido modificada e intensificada porque de esta manera se muestra como el P3x1 aporta a una forma no hegemónica de RCP.

La tercera hipótesis particular expresa que en el proceso de cambio del sistema de RCP del P3x1 se han aplicado los principios de operación de audiencia e incorporación. Esta afirmación también es aceptada con las acotaciones hechas unas líneas antes.

CAPÍTULO VII. IMPACTOS DE LA ACCIÓN DEL AGENTE DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL CONTROL SOCIAL Y LA RESPONSABILIDAD DEL PROGRAMA 3X1.

Introducción.

Este último capítulo presenta diferentes argumentos para dilucidar si las organizaciones de migrantes en su papel de agentes de RCP han influido en las formas de control social del P3x1 y en la Responsividad ante sus distintos mandantes.

Se presentan en primer lugar efectos de los cambios seleccionados en otros ámbitos de un modelo no hegemónico de la RCP (ver Tabla 3.1) como son sus extensiones temporal, temática y jurisdiccional. En segundo lugar se proporcionan elementos para determinar el tipo de control social que se ejerce actualmente en el P3x1 y la problemática de su ejercicio mediado por las organizaciones de migrantes. Finalmente se hace una propuesta de evaluación de la responsividad del programa.

El capítulo cierra con la contrastación de todas las hipótesis de trabajo considerando todos los elementos presentados en la presente tesis.

7.1. Impacto de los cambios seleccionados en los acotamientos temporal, axiológico, de inclusión, de contenido y jurisdiccional de la Rendición de cuentas pública.

En el modelo de RCP propuesto se estableció que se hacía necesaria la ampliación de sus ámbitos de ejercicio como el temporal, axiológico, jurisdiccional, de contenido y de inclusión. En esta sección se revisan los tres primeros ámbitos. En la sección siguiente se revisa la inclusión ejercida dentro del control social del P3x1.

Se puede establecer con certeza que la extensión temporal de la RCP sí se ha ampliado en el sistema de RCP analizado. El principal cambio en este sentido se da en el plano procesal: el sistema de RCP del P3x1 ha incrementado los medios para acercar la revisión, evaluación y corrección de la acción pública al momento de la ejecución¹³⁴.

¹³⁴ Ejemplos de ello son: la transparencia obtenida mediante los reportes de obra y las fotografías en tiempo real así como el acceso a la información que pueden conseguir los clubes, federaciones y hasta los comités de obra. Además el nivel de interactividad de las instituciones normativas y ejecutoras permiten que se efectúen correcciones del desempeño antes del fin del proyecto o de la aplicación de la sanción. Las supervisiones de obra de parte de la Contraloría Interna también han coadyuvado a detectar anomalías durante los procesos de realización de los proyectos.

Que se aplique la RCP procesal significa en primera instancia que ha aumentado la posibilidad de que un individuo pueda observar y/o acceder a información sobre cómo está planeado el proyecto (diseño, recursos, programación) y cómo se está realizando. Esta posibilidad sí se ha incrementado en el P3x1. Esto es fácil constatarlo si se recuerda que ningún otro programa público, autoridad o nivel de gobierno transparente sus acciones *de forma sistemática* durante la ejecución como lo hace el P3x1.

Los distintos portales en internet que del P3x1 han existido y aun más el operado actualmente por la Contraloría interna demuestran fehacientemente que es posible en términos técnicos la RCP procesal y que ninguna autoridad pública está dispuesta a implementarla por sus propias convicciones sino mediante la conjunción de coyunturas políticas concretas o por la presión de un sujeto social.

Casi todas las presidencias municipales e instancias públicas que realizan obra material (Obras públicas, Junta estatal de caminos, Secretaria de Comunicaciones y Transportes, servicios de salud, etc.) tienen capacidad técnica de informar procesalmente sus acciones: preparaciones, construcción, mantenimientos, etc. Igualmente tienen capacidad de transparentar las denuncias, quejas y reclamos de la ciudadanía, pero aun no existen los incentivos políticos para que lo realicen. Por lo menos el ayuntamiento de Nochistlán deja constancia que es posible el replicamiento de la ampliación de la DC de transparencia y la extensión temporal del sistema de RCP del P3x1.

La extensión ex ante de la RCP también ha aumentado considerando que los presupuestos asignados al programa se han ampliado, que las Reglas de Operación permiten que las acciones propuestas estén evaluadas por los clubes y que el COVAM, a través de su subcomité técnico, analiza de manera previa todos los proyectos y su fundamento social y técnico. Aun cuando los presupuestos aun no son evaluados directa y formalmente por la comunidad receptora o beneficiaria se puede afirmar que procesos de negociación más amplios se dan antes de comenzar la acción pública. Estos procesos dotan de legitimidad a los proyectos y permiten mejor control de ellos. En este punto también puede afirmarse que se ha incrementado la posibilidad de proponer, corregir o rechazar un proyecto público aun antes de que se ejecute a través de estos procesos de negociación e intermediación.

En otro orden de ideas, la extensión jurisdiccional significa que la RCP se aplica en distintos ámbitos sectoriales o jerárquicos del Estado. También allí existen algunos elementos de

cambio importantes. Por ejemplo, nuevas autoridades (tanto políticos como burócratas) asumen responsabilidades sobre el diseño, ejecución y evaluación del programa y en menos de 15 años los órganos de supervisión y fiscalización estatales y federales se han multiplicado¹³⁵.

Esta ampliación también puede observarse a nivel municipal. Aunque el presidente municipal es el principal mandatario del P3x1 – porque se convierte en la mayoría de los casos en ejecutor de los proyectos – existen presiones también para que la burocracia municipal rinda cuentas. Principalmente los secretarios o directores de obras públicas y de desarrollo económico (A. Chávez, A. Ruíz, Entrevistas personales).

En distintas ocasiones el COVAM y los representantes de las federaciones han hecho hincapié en la responsabilidad de las presidencias municipales en la adopción y promoción del programa y sobre todo en la elaboración técnica de los proyectos. Ya se les ha achacado varias veces el potencial “cierre del programa” y su ineficiencia. En la perspectiva de las organizaciones de migrantes este orden de gobierno es muy débil en capacidades de respuesta a sus demandas. Las reuniones del COVAM reflejan consistentemente como son los municipios los participantes más rezagados y cuestionados sea porque no apoyan a los clubes, desean imponer destinos para los recursos del P3x1, no presentan a tiempo los expedientes técnicos, presupuestan por arriba de sus costo real los proyectos, no depositan sus aportaciones monetarias, no arrancan la obra conforme lo planificado, no supervisan la construcción, no invitan a los clubes a las entregas de obra o no comprueban los gastos realizados en el proyecto.

La movilización institucional generada en el COVAM también contribuye a la ampliación jurisdiccional de la RCP. Las secretarías y organismos públicos que participan por las implicaciones funcionales, técnicas o jurídicas de los proyectos se vuelven sujetas de RCP al menos en aquellos aspectos en que les toca intervenir. En general se puede afirmar que en materia de extensión jurisdiccional el sistema de RCP ha incrementado la *responsabilización social de la burocracia ejecutiva* mediante mecanismos diversos de seguimiento a sus actividades. Aspecto bastante descuidado en todas las estructuras de RCP a nivel nacional ya que la tendencia hegemónica tiende a encapsular la función del burócrata del control ciudadano y de la RCP, asignándole responsabilidad principalmente ante su superior jerárquico.

¹³⁵ Si se considera que el P3x1 durante mucho tiempo se mantuvo con recursos discrecionales del gobierno del estado que eran fiscalizados en contadas ocasiones una contraloría estatal sin autonomía y que seguido eran objeto de uso político, y se compara con el sistema de RCP tal y como se aprecia en la Figura 5.2. entonces la ampliación jurisdiccional queda clara.

En lo que respecta a la extensión de los temas motivo de RCP los cambios son menos evidentes. Se ha ido desarrollando la percepción de que se debe cuidar el desvío de recursos por corrupción o fines políticos y además por otras razones. En el caso de los proyectos del P3x1 se evalúan – desde el principio del programa – la calidad de la obra y su ajuste a la propuesta original en términos de extensión, costos, diseño, etc. También se han integrado como *contenidos* de la RCP la eficiencia en la ministración de recursos, la transparencia y el acceso a la información, la economía o generación de ahorros que permitan la ampliación de metas (mayor superficie pavimentada, electrificada, construida, mayor población cubierta o beneficiaria, etc.), la disposición al diálogo con los clubes y las federaciones de parte de las autoridades, y la pertinencia de los proyectos propuestos (S. Quesada, G. Barrios, A. Ruíz, A. Chávez, Entrevistas personales).

Por último, se han ampliado los criterios y valores que persigue la RCP en el P3x1. Se ha intensificado el apego normativo de la acción (RCP legal), la búsqueda de la racionalidad en el uso de los recursos públicos (RCP administrativa), la exigencia de capacidad técnica para solucionar los problemas demandados por los proyectos (RCP profesional) y también se ha impulsado la RCP política.

Esta última se puede observar recordando que a través del P3x1 los criterios de evaluación de una gestión municipal – en aquellos ayuntamientos en donde el programa es aplicado – se han concretizado, centrándose en la relación club-presidencia y en el éxito de los proyectos realizados (eficiencia y calidad). Esto se observa más mientras más organizados y mejor relación e influencia con la comunidad tenga los clubes. Ello ayuda a que las elecciones locales se conviertan en un medio de sanción por el desempeño público.

7.2. El control social en el Programa 3x1.

En el modelo de análisis de casos de RCP se estipuló que a nivel local era necesaria la existencia de una modalidad de participación social denominada control social.

Como participación social se entiende la intervención directa y diversificada de sujetos sociales y de ciudadanos aislados en las actividades del aparato de gobierno con el fin de ejercer su influencia en ellas e instaurar o incrementar el control de las acciones y de los recursos sociales involucrados, así como de hacerlas más eficientes, considerando que el marco de referencia de los sujetos sociales son sus intereses particulares interpuestos como intereses públicos. El control social consiste en acciones efectuadas por ciudadanos aislados o sujetos

colectivos para apoyar el diseño, monitoreo, corrección, evaluación y sanción de las acciones y decisiones gubernamentales futuras y pasadas con el ánimo de asegurar la observancia de los deberes estatales. La diferencia entre ambas es el mayor enfoque en el control del Estado. Desde luego el control social está supeditado a las condiciones de existencia de la participación social.

La participación social tiene condicionamientos histórico-estructurales y determinantes organizacionales que hacen necesario el análisis de su trayectoria y sus posibilidades o imposibilidades históricas.

En México la participación social en áreas rurales – donde el P3x1 tiene sus raíces y desarrollo – es de tradición corporativa y clientelar. Las organizaciones de comunidades rurales se desarrollaron en un marco en el que la integración al sistema corporativo les aseguraba la representación política y negociaban los beneficios del régimen de forma clientelar. La estructuración desde el Estado – y para el Estado – de estas organizaciones inhibió la creación de lazos y experiencias autónomas durante la época Priísta. Luego, con el empobrecimiento del campesinado mexicano a partir de los años ochentas del siglo pasado, la dependencia clientelar no se hizo esperar. La desigualdad y las carencias hacen a los individuos y a los sujetos sociales vulnerables al clientelismo ya que no encuentran otro camino de obtención de los beneficios que procura el Estado.

Las bases que encuadran la organización social y la participación en el P3x1 son la inexperiencia, dependencia y decepción. A ello se le debe adicionar la sangría social que significa la migración continúa y que deja a las comunidades sin pobladores jóvenes y aun de edad madura que se pudieran integrar a las organizaciones sociales rurales. Esto viene a completar el flaco perfil de participación de las comunidades rurales en Zacatecas.

Para redondear el plato, el P3x1 a fines de los años noventa se integra en la modalidad de contraloría social única forma extensa de ejercicio ciudadano de control de base territorial pero con características funcionales a los intereses del aparato de estado.

Todo ello ha contribuido a la debilidad participativa de la comunidad rural cuyos escasos recursos (personales, organizacionales, de relaciones y económicos) se encuadran en una tradición que la ha usufructuado con fines legitimatorios a cambio de insuficientes beneficios sociales y materiales para la población. No es incomprensible que la participación social se haya considerado muchas veces como el talón de Aquiles del P3x1 (Burgess, 2005; Iskander, 2005; García, 2006b) y la participación social en materia de RCP no se escapa de ese patrón.

Sin embargo para especificar el análisis se deben diferenciar dos formas de participación: la Participación extensa, la que pueden realizar los individuos y colectivos involucrados y afectados por las decisiones públicas, y la participación mediada por organizaciones sociales en formatos representativos o de intermediación. La participación social extensa invocaría a la comunidad local en donde un proyecto se implementa y la mediada involucraría a las organizaciones de migrantes que intervienen – no representan – a favor de los intereses de la comunidad. La primera en revisarse es la participación extensa.

7.2.1. La participación de la comunidad local en el Sistema de Rendición de cuentas pública del Programa 3x1.

Las formas de participación social de la comunidad de origen en el sistema de RCP del P3x1 asumen las modalidades temporales: control social ex ante, procesal y ex post.

Las comunidades locales no logran – no conciben – participar en el diseño y reestructuración del P3x1. Los cambios ex ante efectuados (de diseño, normativos o presupuestales) no provienen de la participación social local. Por ejemplo, es posible que se dé la participación social en la selección de obras en las comunidades, pero es dependiente de otros factores y agentes. En todo caso, si la participación social aparece no está normada y en cada municipio y localidad su forma de interacción es distinta de conformidad con los rasgos (democráticos o autoritarios) de las autoridades locales y de los clubes de migrantes¹³⁶.

En lo referente a la RCP procesal y ex post la intervención de la comunidad local beneficiaria es muy diversa en cuanto a esfuerzo y compromiso con los proyectos del P3x1. El único mecanismo de RCP al alcance de la comunidad local es el comité de obra y la mayoría realiza sólo labores de seguimiento operativo de la inversión. Esto en gran parte se explica por la escasa información sobre sus tareas, bajo nivel de instrucción y limitado tiempo de dedicación a

¹³⁶ Se pueden establecer cinco modalidades para la formulación de propuestas de proyectos en el P3x1: a) existen localidades en las que el club propone y decide el tipo de proyecto sin consultar a otros, b) en otras ocasiones el club se coordina con presidentes municipales negociando prioridades y conveniencias mutuas, c) aquellas en las que los clubes consultan mediante su círculo de influencia (familias) las necesidades comunitarias, d) en algunas localidades se abren procesos abiertos de dialogo o reuniones en las que la comunidad opina y selecciona democráticamente la obra y el club avala con su apoyo las decisiones; y ,finalmente, existe una quinta modalidad cada vez más utilizada - debido al atractivo del programa – que consiste en que grupos sociales o instituciones públicas o de beneficencia hacen una propuesta determinada y acuden a los clubes de migrantes para obtener su apoyo bajo los esquemas de concurrencia de recursos. Tal es el caso de la Universidad Autónoma de Zacatecas que ha incrementado su papel en el convencimiento de las federaciones y clubes para que la apoyen en sus programas de desconcentración de la oferta educativa así como de apoyo a los estudiantes de regiones con alta intensidad migratoria (S. Quesada, E. Jiménez, Entrevistas personales).

estas labores con que cuenta la ciudadanía en localidades pequeñas (determinantes organizacionales de la participación social).

Aun bajo el actual modelo de participación comunitaria mediante los Comités de Obra, la calidad de la participación de los residente locales es fundamental ya que existen indicios de que la combinación entre un comité de obra activo y un club patrocinador entusiasta deviene en un control más estrecho de la ejecución de los proyectos, redundando en la eficacia y calidad con que las obras se realizan (García, 2006). Asimismo la conjunción con un gobierno municipal abierto y no autoritario resulta en un alto nivel de transparencia y de RCP que refuerza la actividad de los comités y de los clubes (Burgess, 2005; 2006).

Por otro lado, los comités y la población local tienen medios formales de externar sus quejas y denuncias ante las autoridades competentes. Sin embargo al parecer los comités prefieren exponer sus problemáticas a los clubes y que estos, en virtud de las ventajas integración organizacional, las transmitan a las federaciones y éstas, a su vez, las turnarán a la Contraloría Interna u otra de las instituciones involucradas durante las sesiones del COVAM. En este esquema de trabajo la comunidad no ejerce control social para resguardar su propio beneficio, ni ejercer su derecho ciudadano, ni cumplir con sus conciudadanos, sino para cumplir con el club.

La ausencia de las comunidades como fuente de los 14 cambios seleccionados en este trabajo es evidente, y ello se refleja en las calificaciones obtenidas en la Tabla 6.6. en la que se destaca la participación de las organizaciones de migrantes. Es por ello que existe la tentación de consignar una sobrerrepresentación ante las autoridades, municipales, estatales y federales de una fracción de ciudadanos transnacionales a través de los clubes y federaciones. Esta característica del sistema de RCP del P3x1 puede observarse como la aplicación de un cuasimercado, es decir, un sistema en donde la representación social para ejercer la RCP se basa en el nivel de recursos que tienen los agentes ya que son solicitados por el Estado para su reconocimiento (Cunill, 1995; 2000). El carácter filantrópico de las actividades de los clubes hace notar que los beneficiarios de esa “adquisición” de la representación no son ellos mismos sino comunidades con necesidades notoriamente insatisfechas, por lo que la posible relación cuasimercantil pierde su cariz pernicioso (al menos en un primer momento).

No obstante es preocupante que en la sociedad local participe de manera débil y en contadas ocasiones en la toma de decisiones dentro del P3x1. Desde el punto de vista de una

visión no hegemónica de la RCP es grave que en ocasiones no tenga capacidad ni forma de integrar el comité de obra sin la intervención de clubes o autoridades locales.

En tanto más alejada de la decisión básica de la selección de obra a realizar la comunidad se muestra menos participe en su seguimiento y control y menos interesada en los efectos que esta tendrá (A. Ruíz, Entrevista personal, 13 de Septiembre 2007). En la literatura sobre el tema se establece este hecho como una escasa apropiación del proyecto (Orozco y Welle, 2005).

En síntesis la participación social extensa es muy limitada en el caso de P3x1. Por ende las actividades de control social desde la población local también lo son.

7.2.2. El control social de las organizaciones migrantes en el Programa 3x1.

Diferente es el diagnóstico de la participación social cuando se encuentra mediada por las organizaciones migrantes. Resalta el protagonismo de un sujeto social fuerte, sin contrapartes o formas complementarias de participación en los ámbitos decisorios en que incurre y con una trayectoria de crecimiento autónomo poco usual en la realidad local.

Como agente de RCP realiza el control social en las muchas formas ya comentadas en varias secciones de este trabajo. Sin embargo es necesario describir su naturaleza y dimensión actual así como los rasgos que caracterizan y hacen posible su papel como agente de RCP.

Las organizaciones de migrantes son colectivos transnacionales. Sus miembros, al tiempo que recrean sus raigambres culturales, integran en ellas y en sus intereses vivencias de corte distinto a las que posee cualquier miembro de la comunidad de origen. Esa recreación y los lazos que origina han hecho posible las acciones solidarias y la participación de los clubes en innumerables campos de la vida social, política y económica en México y en EUA.

Si bien deben existir algunos rasgos comunes entre los miembros y dirigentes de los clubes, no son grupos homogéneos en sus intereses ni en sus actuaciones. Ya Moctezuma (2005; 2007) da cuenta de la complejidad de formas de desarrollo, de organización y de interacción que las organizaciones de migrantes tienen y de la multiplicidad de campos en que estas organizaciones incurren. Esto se acentúa y observa mejor mientras más grandes sean los clubes y mayor experiencia de trabajo tengan.

Por ello el sujeto social transnacional¹³⁷ no puede entenderse como unidad cuyas perspectivas y estrategias frente a la realidad y ante el Estado como homogéneas y coherentes

¹³⁷ Categorizar a las organizaciones de migrantes sujetos colectivo o sujetos sociales ha sido criticado por diversos autores como Bakker (2007) en virtud de que resalta la unidad de perspectivas y de acción entre las organizaciones

(Bakker, 2007) lo cual es consistente con su pertenencia a la sociedad civil gramsciana diversa y contradictoria por sus enraizamientos estructurales.

Sin embargo, a pesar de sus diferencias, el P3x1 es una muestra de un nivel alto de consistencia en sus metas y estrategias de trabajo. Lo mismo prueban los consensos y apoyos mutuos que han permitido el conjunto de modificaciones aquí revisadas y que impactan la RCP.

Entre las razones que hacen posible esa consistencia es la conformación de una élite de líderes de Federaciones muy comprometidos y permanentes que han desarrollado y que encarnan la conciencia colectiva de ese sujeto colectivo.

Para observar las dimensiones de la diversidad en clubes y federaciones y a la vez el logro destacable de su actuar como conjunto, la Tabla 7.1. muestra el número de federaciones y clubes participantes en el P3x1 sólo en el año de 2007 así como la cantidad de proyectos realizados y los montos invertidos por cada una de ellas¹³⁸.

Tabla 7.1. Federaciones de migrantes participante en el Programa 3x1 en 2007.

	FEDERACIÓN	CLUBES	OBRAS	%	MUNICIPIOS	LOCALIDADES	INVERSIÓN	%
1	Federación de clubes zacatecanos del sur de california	45	115	38.46	18	54	80,115,076	40.88
2	Federación de clubes unidos zacatecanos en Illinois y el medio oeste	26	73	24.41	13	33	36,837,758	18.80
3	Federación de clubes zacatecanos en Fort Worth, Tx	13	27	9.03	9	16	22,902,124	11.69
4	Federación de clubes zacatecanos en el norte de california	12	36	12.04	11	23	17,687,766	9.03
5	Federación de clubes zacatecanos en Orange County	9	22	7.36	7	17	17,162,976	8.76
6	Federación de clubes zacatecanos del norte de Texas	3	3	1.00	3	3	8,291,232	4.23
7	Federación de clubes zacatecanos en Tulsa, Oklahoma	1	2	0.67	1	2	3,956,920	2.02
8	Organización de comunidades zacatecanas en el condado de Orange	4	9	3.01	3	8	2,939,516	1.50
9	Organización de comunidades zacatecanas en el condado de San Bernardino, CA	1	1	0.33	1	1	2,609,708	1.33
10	Federación de clubes zacatecanos en el sur de Texas	3	5	1.67	2	4	1,949,776	0.99
11	Federación zacatecana de Nevada	2	2	0.67	2	2	1,166,896	0.60
12	Organización de clubes zacatecanos en el condado de Ventura	1	4	1.34	1	2	348,268	0.18
	Total	120	299	100.00			195,968,016	100.00

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de SEPLADER.

de migrantes, hecho que en la realidad no existe. Bakker resalta que las dirigencias migrantes tienen proyectos políticos diferenciados y estrategias de acción también diversas en especial frente al Estado mexicano.

¹³⁸ Para el año 2009 participaron 11 federaciones y 125 clubes de migrantes en 327 proyectos.

Nota: La inversión total incluye los cuatro participantes y no incluye los gastos de definición y conducción de la política.

En ese año el monto autorizado por el Gobierno estatal fue de 50 millones de pesos valor que es igualado por los esfuerzos de las organizaciones migrantes que en sus términos aportan cerca de 4.6 millones de dólares al año al desarrollo de sus comunidades de origen. Estas notables aportaciones las obtienen luego de muchos trabajos que retan su imaginación, organización y compromiso. Para obtener fondos cada club realiza kermeses, bailes, rifas, ventas, etc.

Destaca desde luego en términos numéricos y por su liderazgo la FCZSC que es una de las instituciones que mayor consistencia le ha dado al sujeto social transnacional. Esta organización concentró en ese año el 40 % de la actividad del P3x1 con la mayor variedad de clubes, municipios y localidades aportando poco mas de 1.8 millones de dólares en 115 proyectos.

El cuidado de su valiosa aportación – conseguida con gran esfuerzo – es el origen de su incursión como agentes de RCP pues, por la conjunción de recursos, al cuidar los propios cuidan también los fondos públicos invertidos. La incorporación de más de 100 clubes y una docena de federaciones como agentes de RCP *es un evento colateral* y afortunado. Las prácticas más o menos coherentes en la búsqueda de controlar los recursos que invierten y los invertidos por el Estado en sus proyectos se derivan del objetivo común de cuidar lo que con mucho trabajo reunieron sus integrantes.

7.2.2.1. Rasgos del control social desde las organizaciones de migrantes.

Pero es necesario también establecer que otros rasgos – además de esta condición de adyacencia del papel como agente de RCP – caracterizan la función de control social de las organizaciones de migrantes, en especial la de clubes grandes e institucionalizados y las federaciones. Restan seis rasgos a analizar: actuación dialéctica con el estado, el desdoblamiento institucional, memoria colectiva, desinserción local, autoformación e intermediación.

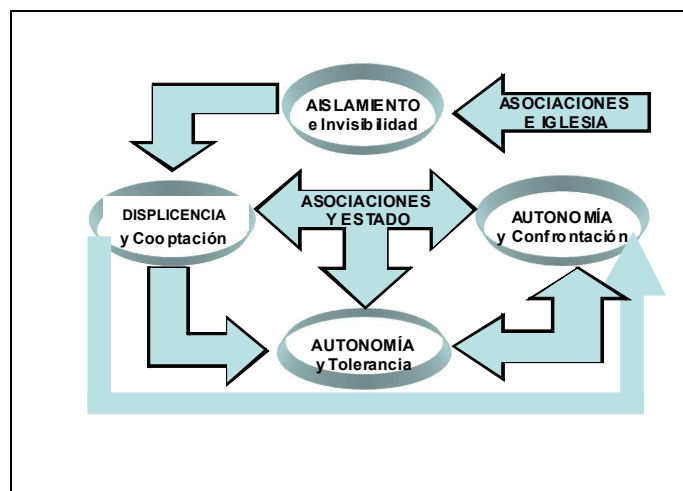
Actuación dialéctica con el Estado. Como se comentó con anterioridad, la trayectoria de los clubes y federaciones, al menos en su relación con el Estado, ha sido fluctuante y al mismo tiempo consciente de las ventajas y desventajas que cada cambio en esa relación ha tenido (por ello es sujeto social).

En el análisis detallado de Moctezuma (2005) este comportamiento diverso (que no errático) ante el Estado mexicano lo ha expresado en 4 tipos de interacción que se muestran en la

Figura 7.1. y que son a saber aislamiento e invisibilidad, displicencia y cooptación, autonomía y tolerancia, y autonomía y confrontación.

Desde la perspectiva teórica que avala esta tesis la intermitencia y/o desarrollo entre cooptación y autonomía de las organizaciones de migrantes les permite aprovechar las coyunturas institucionales para posicionar sus intereses. Incluidos, desde luego, aquellos que impactan en la RCP. Así las organizaciones de migrantes son diversas y en buena medida cambiantes en sus perspectivas y estrategias de acción, pero apuntan – sin garantías – hacia el desarrollo de un proyecto político, económico y social que los guíe y los estimule a conservar la unidad entre su diversidad (E. Jiménez, 12 de Mayo 2007). El desarrollo de su consistencia como sujeto social se caracteriza además como un proceso que se retroalimenta.

Figura 7.1. Interacción de las Asociaciones de Migrantes con el Estado.



Fuente: (Moctezuma Longoria, 2005)

En cuanto a su relación con el Estado el original reconocimiento de su ciudadanía económica – en tantos que donadores y remitentes de remesas – les ha permitido aprovechar las circunstancias para generar capacidad organizacional y con ello convocar a otros agentes sociales y económicos para la realización de sus intereses. En este proceso de desarrollo también se han formalizado sus estructuras, han obtenido reconocimiento binacional y se han dotado de legitimidad amplia (Moctezuma Longoria, 2005).

Desdoblamiento institucional. En este proceso también han sido capaces de efectuar su desdoblamiento formal e institucional mediante el cual establecen “claramente una separación y

diferenciación funcional de sus actividades organizativo-comunitarias respecto de la inversión empresarial y participación política” (Moctezuma, 2005, p. 71). Con ello la actividad solidaria con sus comunidades permanece en el origen y centro de sus actividades sin que las actividades de participación política partidaria o intereses empresariales afecten en demasía su acción filantrópica¹³⁹.

En este punto cabe destacar que las organizaciones de migrantes al articular sus actividades solidarias en el marco de un programa bajo el amparo del Estado desempeñan actividades políticas en el más amplio sentido de la palabra. Y aun cuando en ocasiones pudieran tener rasgos de partidización, en el contexto general no han caído en la cooptación partidaria.

La Tabla 7.2. puede ayudar a entender esta aseveración. En él se representan los 10 municipios que más proyectos realizaron en el periodo de estudio y el partido que les gobernó por cada trienio. Como se puede observar no existe un patrón específico de incremento de las obras relacionadas con el partido político al que pertenezca el ayuntamiento.

Tabla 7.2. Proyectos e inversión en los 10 municipios con mayor número de proyectos por periodo de gobierno municipal y partido político 1998-2007.

MUNICIPIO	PERIODO DE GOBIERNO	PARTIDO POLITICO	NO. DE PROYECTOS	INVERSIÓN EN PESOS DE 2002
JEREZ	1998-2001	PRI	52	\$ 23,528,964.00
	2001-2004	PRD	128	\$ 32,676,362.00
	2004-2007	PAN	69	\$ 30,923,698.00
JUCHIPILA	1998-2001	PRI	28	\$ 14,705,051.00
	2001-2004	PRD	93	\$ 18,112,617.00
	2004-2007	PAN	60	\$ 22,149,880.00
NOCHISTLAN	1998-2001	PAN	32	\$ 13,640,849.00
	2001-2004	PRI	46	\$ 28,249,769.00
	2004-2007	PRD	97	\$ 58,194,623.00
VILLANUEVA	1998-2001	PRI	30	\$ 17,360,115.00
	2001-2004	PRI	98	\$ 36,415,529.00
	2004-2007	COALICIÓN.	40	\$ 18,063,643.00
VALPARAISO	1998-2001	PRI	20	\$ 9,924,373.00
	2001-2004	PRI	35	\$ 22,877,943.00
	2004-2007	PRI	105	\$ 38,586,866.00
JALPA	1998-2001	PAN	26	\$ 6,832,480.00
	2001-2004	PRD	22	\$ 9,893,256.00
	2004-2007	PAN	51	\$ 30,659,158.00
FRESNILLO	1998-2001	PRD	15	\$ 12,077,233.00
	2001-2004	PRD	22	\$ 9,082,136.00

¹³⁹ Sin embargo eso no quiere decir que sus intereses económicos (posición estructural) o políticos no influyan en sus concepciones y estrategias de apoyo solidario. En tanto que sociedad civil las organizaciones de migrantes expresan en sus propuestas y prácticas – diversas y cambiantes – los intereses derivados de su posición estructural la cual también es diversa y difícil de consignar a partir del concepto de clase social.

MUNICIPIO	PERIODO DE GOBIERNO	PARTIDO POLITICO	NO. DE PROYECTOS	INVERSIÓN EN PESOS DE 2002
	2004-2007	PRD	35	\$ 23,221,614.00
GUADALUPE	1998-2001	PRD	3	\$ 1,206,596.00
	2001-2004	PRD	38	\$ 42,239,104.00
	2004-2007	PRD	22	\$ 17,149,400.00
MOYAHUA	1998-2001	PAN	0	-
	2001-2004	PAN	19	\$ 4,760,060.00
	2004-2007	PRI	44	\$ 12,702,900.00
MONTE ESCOBEDO	1998-2001	P.A.N	8	\$ 2,687,939.00
	2001-2004	P.R.I	30	\$ 8,350,704.00
	2004-2007	P.R.D	20	\$ 4,019,693.00

Fuente: Elaboración propia a partir del tratamiento a la Base de datos proporcionada por SEPLADER.

De acuerdo con las entrevistas realizadas para este trabajo, los cambios en el número de proyectos entre periodos más que ligadas al partido en el poder, están relacionadas con el interés del presidente municipal en el programa, con el activismo de las dirigencias de los clubes y/o con la inclusión del presidente municipal en el COVAM. Esto último refleja una limitación existente en el COVAM: los municipios cuyos titulares son miembros de este comité suelen obtener más proyectos autorizados en el programa. Esto se da tanto por su influencia en el comité como por el conocimiento a detalle de los procesos del programa lo que les otorga ventajas a la hora de presentar proyectos¹⁴⁰.

Las Organizaciones de migrantes, en lo que respecta la RCP, han conservado su autonomía en cuanto a la política local. El desdoblamiento institucional (Moctezuma, 2005) del sujeto colectivo migrante es el marco que permite esta autonomía y posiciona el papel de agente de RCP como parte de sus actividades políticas – no partidarias - en apoyo a las comunidades.

Lo anterior no significa que los procesos relacionados con la RCP no sean una herramienta político-electoral. Si así no fuera se perdería gran parte de la capacidad sancionatoria en manos de la ciudadanía. Lo importante es evitar los riesgos de la partidización.

Memoria colectiva. Puesto que las organizaciones migrantes están generalmente formalizadas y su actividad es permanente, trascienden, en la mayor parte de las ocasiones, las administraciones municipales. Por ello son capaces de “recordar”, de retener en su memoria como agrupación los rasgos de la relación con una autoridad gubernamental. Especialmente con los presidentes municipales, catalogándolos como buenos o malos “socios” en la operación del programa (E. Jiménez, R. Hurtado, A. Chávez, Entrevistas personales).

¹⁴⁰ Es el caso de los municipios de Valparaíso en el trienio 2004-2007 y de Guadalupe a partir de 2008 cuyos incrementos en el número de proyectos realizados están relacionados con la pertenencia de sus titulares en al COVAM.

A diferencia de la población local - naturalmente mas dispersa en sus criterios para evaluar la ejecución de los gobiernos municipales- el sujeto social transnacional es capaz de influir en la política local considerando el desempeño de la autoridad municipal en lo que respecta a su actuación en el P3x1, contribuyendo con ello a especificar los términos en que una autoridad debe de ser valorada en el ejercicio de la sanción electoral. Esta nota positiva del sistema de RCP puede también diluirse en la medida que una autoridad municipal sea evaluada exclusivamente por su desempeño en el P3x1 omitiendo con ello no sólo otras funciones municipales sino sobre todo las opiniones provenientes de otros ciudadanos y colectivos no relacionados con el P3x1.

Desinserción local. Otro argumento que explica las capacidades de las organizaciones de migrantes en tanto ARC proviene de su naturaleza transnacional. La autonomía y capacidad de interlocución y enfrentamiento que son necesarios para el ejercicio de su función como agentes de RCP proceden, en buena parte, de la condición de “outsiders” de sus miembros dirigentes (Burgess, 2006). Esto significa que al mismo tiempo que ejercen la ciudadanía sustantiva y se relacionan con problemáticas locales, son capaces, por su condición de migrantes establecidos y con actividades económicas remuneradoras en los EUA, de evadir casi cualquier consecuencia negativa de orden económico o político que el enfrentamiento con las autoridades locales pueda generar¹⁴¹.

Las organizaciones de migrantes y en especial sus activos dirigentes son sujetos interesados y comprometidos con el desarrollo de sus comunidades pero en buena medida son sujetos *desinsertados* de los condicionamientos políticos y económicos locales, los cuales conocen bien y dieron origen a su emigración. En este sentido la extraterritorialidad del sujeto colectivo migrante es clave en el análisis de su participación especialmente en entornos locales de autoritarismo y atraso económico y constituye una de las diferencias sustanciales con la participación extensa en el sistema de RCP¹⁴².

¹⁴¹ Evasión que no está en las manos de ningún ciudadano local a menos que también tenga una posición económica y política destacable. Está más alejada aun de aquellos pobladores de pequeñas comunidades rurales en las que el atraso provoca dependencia de las acciones gubernamentales locales a las que se pretende *exigir* RCP.

¹⁴² Estos razonamientos no deben llevar a la “crítica de la desinserción de los migrantes” sino a la consideración de que la RCP puede concebirse como no hegemónica cuando los ciudadanos o grupos que evalúan, cuestionan y critican las acciones del Estado no están sujetos a represalias – legales o ilegales – de parte de las autoridades interpeladas. La vulnerabilidad económica y política a nivel local inhibe la generación de la RCP. Esta es una de las ligas fundamentales entre la RCP y las condiciones de la estructura económica y política, aspectos omitidos en las propuestas de “social accountability” de los organismos financieros internacionales. Por ello también es destacable que sólo bajo condiciones de transnacionalismo se haya desarrollado un agente de RCP como el aquí analizado.

Autoformación. Un sujeto social se desarrolla también a partir de las condiciones que él mismo va generando. En el caso del sujeto social aquí analizado ha desarrollado condiciones propicias de trabajo colectivo: al incrementar la transparencia procesal del P3x1 obtiene el valioso recurso de la información disminuyendo sus asimetrías y desarrollando con ello capacidades; las formas organizativas de los migrantes se han diversificado ampliamente¹⁴³ y esto también es factor multiplicador de capacidades (Moctezuma, 2007). De esta forma el Agente de RCP es capaz de autofortalecerse en sus tareas de influencia ante las autoridades y en la exigencia de RCP.

Intermediación y no representación. Se ha insistido a lo largo de este trabajo en que las organizaciones de migrantes no pueden ser consideradas como representantes de la sociedad local, sino sus intermediarios. Ser intermediarios implica que no provienen de procesos de elección democrática por parte de la comunidad local y que tienen o pueden tener sus propios intereses y agendas en relación con el Estado. Entre más grande sea la diferencia entre los intereses y agendas de los clubes de migrantes y los de la sociedad local mayor es el peligro de captura. Especialmente si se considera que el agente de RCP es capaz de incorporar sus demandas en la acción pública y afectar con ello la distribución de los recursos públicos.

Los intereses de los migrantes son diversos y algunos tienen que ver con los beneficios derivados de su relación directa con el Estado. Entre los beneficios que los migrantes obtienen de participar en actividades solidarias con su comunidad y en especial cuando se realizan a través del P3x1, están: cumplir con sus compromisos derivados de su religiosidad, beneficiarse de las obras cuando visitan su localidad, incremento de su estatus e influencia política a nivel local, reforzamiento de su legitimidad y capacidad de intermediación, etc. La consecución de estos beneficios es legítima en tanto su búsqueda no esté por encima de los intereses de los mandatarios electores que han aportado también sus impuestos para la contraparte en las inversiones. Por otro lado el uso del cabildeo como forma de negociación e influencia apoya la idea de la concentración y opacidad de esta intermediación social.

¹⁴³ Cada vez es más común la integración de clubes para apoyar proyectos conjuntos sea por la importancia de ellos o por la inversión que significan, también existen casos de clubes que son capaces de apoyar más de un proyecto a la vez y de hacerlo en distintas localidades, incluso existen acuerdos entre clubes de distintas federaciones. También existen clubes que están apoyando obras en municipios distintos al de su origen trascendiendo con ello la idea original de que por la naturaleza de su conformación un club apoya solo a su comunidad de origen y mostrando sensibilidad a demandas de colectivos específicos. Es el caso del Club Adjuntas del Refugio de Monte Escobedo que aceptó apoyar la construcción de un albergue femenino de estudiantes en el municipio de Zacatecas.

7.2.2.2. Riesgos del control social basado en las organizaciones de migrantes.

Estos son los peligros de la acción actual del agente de RCP: concentración de las capacidades de influencia especialmente a nivel municipal¹⁴⁴ y desbalance en la toma de decisiones entre los intereses privados de los clubes e intereses sociales más amplios, lo que generaría clientelismo o corporativización de las relaciones en aras de incrementar las ventajas de la asociación y, finalmente, opacidad en los medios de interacción con el Estado.

Las organizaciones de migrantes hasta el momento no han aplicado de forma generalizada conductas clientelares al actuar en el P3x1 y la concentración de capacidades de influencia no se ha decantado en lo electoral evitando un clientelismo transnacional.

Un primer argumento en contra de la existencia de clientelismo en el P3x1 es la autonomía de las organizaciones migrantes: sus actividades exceden con mucho las realizadas en el P3x1, sus recursos no provienen de las arcas estatales, y experimentan la desinserción estructural. Por otro lado, el clientelismo no es fructífero si se proporcionan bienes públicos ya que el beneficio es general y menos reclamable políticamente, ni beneficios en localidades muy pequeñas porque el apoyo electoral de contrapartida es ínfimo.

No importa quién promueva un bien público si todos o la gran mayoría se beneficia. En el P3x1 los beneficios de la relación (proyectos) no repercuten directamente a favor de los miembros o dirigentes de los clubes (aunque se conoce que en algunos casos sí ha sido así) ya que casi la totalidad de los proyectos en tanto que edificaciones, pavimentaciones, remodelaciones, etc. se pueden considerar como “bienes públicos” y por lo tanto aprovechables o utilizables por cualquier ciudadano de la localidad. Los proyectos de infraestructura social del P3x1 son menos susceptibles de utilización como elemento de intercambio político electoral. Sin embargo, conforme se particularicen los beneficios de un proyecto (como en el caso de las becas o los proyectos productivos) la condición de beneficio extensivo y abierto se debilitará.

Los clubes de migrantes son aportantes financieros voluntarios lo que requiere – bajo las actuales condiciones de trabajo de los clubes – de esfuerzos colectivos que no están relacionados con la orientación y el apoyo de tipo político electoral. Sin embargo no deja de existir la influencia política de los miembros de clubes y federaciones a nivel local que se genera no tanto

¹⁴⁴ Todos estos riesgos se amplifican conforme el P3x1 es más importante en el desempeño municipal. Considérese por ejemplo la concentración de negociaciones que los municipios de Momax, Joaquín Amaro y Trinidad García de la Cadena experimentan ya que triplican su “obra social” interactuando solo con dos clubes (Tabla 6.5.).

por su contribución económica en beneficios de comunidades concretas sino por el elevado estatus que el migrante exitoso adquiere frente a su familia y conocidos locales (E. Jiménez, A. Chávez, Entrevistas personales).

El modo de intermediación Estado-clubes-ciudadanos tampoco se puede considerar como corporativo. La asignación de este término se ha aplicado sobre todo en función de la obligación de un club de asociarse a alguna federación para poder presentar proyectos que se ha aplicado en el Estado de Zacatecas. Al hacer efectiva esta obligación podrían existir comunidades no beneficiadas por que el club interesado en sus necesidades no pertenezca a un cuerpo federado. El argumento para esta exigencia es garantizar que sean clubes de migrantes quienes participen cabalmente en el programa y evitar que funjan como meros avales o prestanombres de otros grupos sociales. Otra razón es que las federaciones fortalecen su capacidad de negociación con el incremento de miembros y con los recursos financieros que aportan como cuotas¹⁴⁵. La norma comentada al parecer no se aplica estrictamente ya que, de acuerdo con los testimonios de los responsables del programa y con los dirigente migrantes recabados para este trabajo, aun aquellos clubes sin representación federada o bien federaciones muy pequeñas pueden acceder al programa siempre que cumplan con los requisitos técnicos para la propuesta (S. Quezada, E. Jiménez, R. Hurtado, Entrevistas personales). En todo caso podría hablarse de corporativismo solo en los casos de municipios en donde el club se haya convertido de facto en el único medio de interlocución con las autoridades.

La captura del Estado a favor de intereses económicos de los migrantes tampoco es un rasgo generalizable en virtud de la naturaleza pública de los proyectos realizados. Aunque esta condición también se puede debilitar si los proyectos se van particularizando.

Los riesgos relativos al incremento de la posición de influencia de las organizaciones migrantes están en la particularización de los proyectos realizados ya que esta tendencia podría llevar a un sesgo en la política pública¹⁴⁶. El sesgo o la particularización de la política pública concentra los beneficios en determinados colectivos, sectores, espacios o individuos y esta condición sí es una crítica que ha de evaluarse con mayor detenimiento. Tarea que se intenta resolver al evaluar la responsividad del programa en el siguiente apartado.

¹⁴⁵ Recuérdese que en zacatecas también existen cuotas de recursos asignables para cada Federación de acuerdo a la membresía que los integra. Ello garantiza que las federaciones más antiguas y extendidas como la FCZSC tengan mayores recursos para responder a las demandas de sus clubes.

¹⁴⁶ En la literatura anglosajona a este sesgo en el que algunos grupos privados o incluso individuos se benefician de las acciones públicas sin que haya intercambio electoral o corporatización se le denomina “Pork Barrel politics”.

La probabilidad de sesgo o el clientelismo no sólo pueden provenir de la concentración de influencias de las organizaciones de migrantes sino también del propio éxito del programa. Muchos presidentes municipales apuntalan su carrera política en la promoción de las obras del programa. Elina Rocha (2007) constata:

...las posibilidades ofrecidas por el Programa 3X1 han desencadenado una competitividad considerable entre las personas que esperan participar en la política, especialmente a nivel municipal, que han incrementado sus esfuerzos para presionar a los clubes de emigrantes para que apoyen distintos proyectos de desarrollo, de forma que los políticos locales puedan atribuirse el reconocimiento de haberlos llevado a la comunidad beneficiada y, de este modo, puedan avanzar en sus aspiraciones políticas. (Rocha, 2007, p. 5-6)

7.2.2.3. Cambios necesarios para potenciar el control social mediado por las organizaciones migrantes.

Los riesgos arriba mencionados y otras observaciones realizadas con anterioridad reclaman al menos de dos acciones concretas: la reglamentación y apertura de las formas de negociación de los clubes y las autoridades locales, y la apertura del programa- tanto en sus inversiones como en sus órganos – de otros agentes sociales que complementen su importante labor. En suma, disminuir las asimetrías de representación puntualizadas por Nuria Cunill (2000) concentrándose en el nivel municipal. Por estas vías es posible disminuir el cuasimercado de la participación política a nivel municipal y estatal que se conforma en el P3x1 evitando que las organizaciones *migrantes representen recursos ante el Estado en vez de personas y sus necesidades*.

La inclusión de otros colectivos - especialmente de las comunidades locales en la inversión y toma de decisiones – es un aspecto que podría mejorar su nivel de interés en el control de las obras y proyectos del programa. La corresponsabilidad de la ciudadanía local podría estimularse. Es necesaria la reglamentación de esta participación comunitaria especialmente en la selección de la obra y en su priorización. Debe ser una modalidad que estimule y permita - no que obligue – que las participaciones de los migrantes sean compartidas por los ciudadanos locales y al mismo tiempo se comparta la responsabilidad. Este es el caso de algunas experiencias exitosas en las que la comunidad local invierte la mitad de los recursos obligación de los migrantes (A. Ruíz, S. Quezada, Entrevistas personales).

Estos cambios son necesarios en virtud no sólo de la concentración en las formas de intermediación con el Estado sino porque algunas poblaciones locales comienzan a depender de la acción de los clubes. Esto es dañino para la conformación del tejido social local.

Uno de los significados de la inclusión del control social en un sistema de RCP es que permita a los ciudadanos y a sus organizaciones desarrollarse como entidades autónomas. Si el protagonismo del agente de RCP en el P3x1 llega a provocar menor autonomía en las comunidades locales requiere que su trabajo de intermediación sea compensado con otros medios, o, mucho mejor, que sean creadas formas de representación social que fertilicen la autonomización política de las comunidades.

No es aceptable que un programa público genere mayores dependencias a sus ciudadanos, aunque esta sea la dependencia de una organización social filantrópica como los clubes. Esta problemática se intensifica si consideramos que las mismas organizaciones de migrantes pueden haber desarrollado una actitud paternalista hacia “sus” localidades. El paternalismo consistiría en suponer que sólo a través de la intervención de los clubes la localidad puede mejorar y que sus habitantes son receptores pasivos de los esfuerzos del club y no protagonistas del cambio.

Por otro lado se debe tomar en cuenta que los modelos de participación social que se impulsen deben de ser coherentes con la experiencia del P3x1 y con la intervención de los migrantes en las comunidades. El escaso tejido social participativo existente en la localidad ya ha sido influido –“trastocado”- por la acción de los clubes. Ya Nuria Cunill (2000) ha advertido, considerando a los mecanismos de RCP orgánicos, que una forma de organización que viene desde fuera puede rebasar las incipientes estructuras participativas locales. En este caso la organización que activa la RCP también afecta las incipientes formas de organización social preexistente para esta función y para otras. El éxito de los clubes tanto en la influencia en las administraciones municipales como en materia de RCP condiciona las potenciales formas de interacción entre comunidad local y municipios. Baste decir que es problemático que la sociedad local compruebe que los medios más adecuados – por efectivos – para relacionarse con la autoridad se enmarquen en las negociaciones privadas, no reguladas y ejercibles a partir de la posesión de recursos diversos. Estas prácticas a la larga deterioran la aspiración democrática de instaurar formas abiertas y representativas de interacción con el Estado que mermen las asimetrías de poder ya existentes.

Aunque las formas de interacción Estado-federaciones o municipios-clubes sean poco abiertas y reguladas y reflejen aun un sistema que discrimina las agencias sociales en virtud de sus recursos, se debe recordar que las negociaciones de las organizaciones de migrantes repercuten en bienes públicos para comunidades en su mayoría rurales que no tienen otro intermediario de sus intereses y necesidades.

Con ello se muestra otra faceta más de la dialéctica de la acción del sujeto colectivo transnacional: ha de integrarse en una estructura política cuya operación se basa en relaciones asimétricas basadas en recursos (políticos y económicos) con tal de generar beneficios amplios en las comunidades de origen.

Por lo anterior es necesaria una mayor promoción de la organización de las comunidades y también de los clubes a los que por su importancia en la formación de las “condiciones profundas” de la participación social podrían dedicárseles, recursos y programas de mejoramiento organizacional, mayor capacitación al respecto del P3x1 y sobre todo acerca de la función de agente de RCP. Una estrategia de maduración de clubes y comunidades justificada por las obras y proyectos del P3x1 pudiera ser una de las oportunidades de trabajo del programa. En los términos utilizados por los participantes en el P3x1 se deben aplicar políticas públicas de desarrollo de los clubes de oriundos y de sus clubes “espejo” en la comunidad local.

7.2.2.4. La responsabilidad del agente de Rendición de cuentas pública.

Si las organizaciones de migrantes han desempeñado papeles importantes como agentes de RCP y son capaces de influir y participar en la toma de decisiones dentro del P3x1, entonces es necesario preguntarse si deben, a su vez, ser sujetos de RCP.

Por los argumentos que se han venido desarrollando en esta tesis la respuesta debe ser afirmativa: los clubes y federaciones deben de rendir cuentas no sólo a su membresía sino a los electores votantes mexicanos. Nótese que al integrar sus aportaciones solidarias – privadas – a recursos de origen público (municipal, estatal y federal) en obras y proyectos del P3x1 han elevado su participación hasta la toma de decisiones. Ello les permite *decidir* sobre el destino de recursos públicos. Ello es un criterio básico de responsabilidad ante la ciudadanía.

Las organizaciones de migrantes deben de rendir cuentas sobre las decisiones tomadas y sobre los efectos de éstas en relación a los recursos invertidos aunque sean participantes voluntarios. Esta exigencia es aplicable a todas las organizaciones de la sociedad civil que

deciden sobre y/o administran recursos públicos independientemente de la solidaridad que muestran con su participación. Esta responsabilidad es consustancial al Papel de agente de RCP.

Sin embargo los dirigentes migrantes no parecen concebirlo así. A decir de los dirigentes migrantes ellos no deben de rendir cuentas a la ciudadanía local porque

no está dentro de nuestro deber el dar necesariamente un reporte financiero a la comunidad porque nosotros en ningún momento administramos el recurso ¡ni siquiera lo vemos! ... la federación [de clubes] sí le da cuentas a una comunidad o a un club si su proyecto no se le aprobó entonces yo sí me veo obligado a darle cuentas de porque no se autorizó su proyecto. (Entrevista personal a dirigente migrante).

Como se observa en este testimonio la noción de rendir cuentas sobre las decisiones está en la base de la representación y de la intermediación. Pero no se trata de responsabilizarlos sobre aspectos administrativos, procedimentales o bien sobre la deshonestidad aplicable a otros participantes del programa sino sobre *el sentido* y objetivos de la acción pública en la que influyen y colaboran. Conforme mayor sea su capacidad de incorporar sus intereses al P3x1 o a otras políticas públicas, más responsables son ante los mandantes finales. Si ellos invirtieran recursos y no decidieran sobre su destino, la RCP aplicaría sólo para su membrecía, por mínima o numerosa que ésta sea; pero al decidir sobre recursos de otros ciudadanos se aplica esta responsabilidad frente a todos ellos.

Podría argumentarse que quienes son responsables ante los ciudadanos son las autoridades que participan en el programa y no las organizaciones de migrantes. De aplicarse este argumento se dejaría sin responsabilizar a los miembros organizados o individuales de cualquier mecanismo de participación social y eso es contrario al sentido de la misma participación social. La representación y la intermediación social conllevan responsabilidades ante la ciudadanía que deben cumplirse.

Hacer rendir cuentas a las organizaciones de migrantes puede considerarse un atentado a quienes con mucho compromiso y esfuerzo vienen promoviendo procesos de mejora en el nivel de vida de poblaciones antes olvidadas. Sin embargo es ineludible esa responsabilidad y en el caso de Zacatecas, como en todo el país, no existen mecanismos mediante los cuales un club o sus representantes federados informen y expliquen ante la ciudadanía las decisiones que toman. De hecho esta es una carencia no sólo del sistema de RCP que aquí se analiza sino de la gran mayoría de los sistemas de RCP en donde organizaciones de la sociedad civil, representaciones sectoriales y ciudadanos participan. Se ha de dar el paso adelante – como ya se ha hecho en otros

países – de integrar la RCP de las organizaciones de la sociedad civil como un asunto de interés público y generar políticas expresas para su formación, desarrollo y capacitación. Las funciones de agente de RCP o de contraloría social – como las asume el Estado – deben de ser parte integral de las competencias a desarrollar en comunidades y clubes de migrantes.

7.2.3. Conclusiones sobre el control social.

El control social en el P3x1 está diferenciado por los niveles y sujetos que lo llevan a cabo dejando como eslabón más débil a la participación de los pobladores locales y beneficiarios.

En la actual estructura del sistema de RCP destaca la acción de las organizaciones de migrantes. Estas son colectivos autónomos y con recursos que les permiten interactuar con el Estado en un marco de asimetrías de representación. Su inserción en ese marco ha perfilado como mecanismos de influencia a prácticas no sujetas a la representación democrática, a la inclusión de colectivos o individuos distintos a los clubes y federaciones, ni a la transparencia de la toma de decisiones a nivel comunidad. A pesar de ello han desarrollado niveles de control social mediado más altos que los habituales en el Estado y han generado beneficios sociales amplios.

Por otro lado el contexto social-económico y la trayectoria histórica de la participación política de la población local en comunidades rurales y semirurales explican con claridad lo difícil que es y será desarrollar sujetos sociales de base local. La misma dinámica migratoria ciñe el potencial organizativo de las comunidades. Desde la perspectiva de la RCP el reto fundamental del P3x1 es la formación de agentes de RCP locales que interactúen (activen, modifiquen, amplíen) los mecanismos de RCP diseñados para ellos y sean capaces de hacer que las acciones gubernamentales sean responsivas a sus necesidades.

7.3. Análisis de la responsividad del Programa 3x1.

De acuerdo con el marco teórico y con el modelo de análisis propuesto uno de los aspectos más importantes al analizar un sistema de RCP es su contribución a la responsividad de la actividad pública. Como ya se había afirmado la responsividad es el contenido principal de la RCP y ha de contribuir principalmente a los esfuerzos sociales por ajustar la acción del Estado a las preferencias, demandas y necesidades de la mayoría de la población. Con ello se contribuiría a hacer orgánica la acción del Estado.

Una vez revisadas las características de los cambios en el sistema de RCP del P3x1 el paso ahora es identificar si han contribuido a que el P3x1 sea más responsivo a las necesidades de sus mandantes. Esta contribución sólo puede evaluarse de forma indirecta: relacionando lo más posible los periodos importantes de los cambios en el sistema de RCP y los resultados programáticos y operativos del P3x1.

En el transcurso de este trabajo se ha venido argumentando que los mandantes del P3x1 son principalmente los electores, aun reconociendo las limitaciones estructurales que tiene el Estado en el capitalismo para atender a esos mandantes. En el caso del programa 3x1 estos ciudadanos electores (además de contribuyentes) corresponden a ciudadanos de los tres niveles de gobierno. Por lo tanto teóricamente el programa debería responder a las necesidades de colectivos designados por los electores mayoritarios.

El P3x1 se ha estructurado con el fin de responder a las demandas de grupos de migrantes organizados a favor de las localidades que estos elijan (habitualmente sus comunidades de origen). A las organizaciones de migrantes el Estado les ha reconocido la prioridad (y exclusividad) en la presentación de estas demandas, principalmente en virtud de su interés permanente y labor solidaria de muchos años y a la aportación económica que donan en cada demanda. El programa se basa en la confianza por parte de los distintos niveles de gobierno en que las organizaciones de migrantes sean los medios que revelen demandas de su membrecía, la cual continúa en contacto con su comunidad de origen, y de la población de esas localidades. En la perspectiva de la responsividad la revelación de la demanda es una de las tareas que efectúan las organizaciones de migrantes.

Como ya se reflexionó antes el proceso de intermediación que se efectúa entre población local, organizaciones de migrantes y Estado en sus tres niveles no puede garantizar que las demandas de las poblaciones locales sean expresadas y atendidas. Las agendas abiertas u ocultas de los participantes pueden ocasionar sesgos importantes en la acción pública.

En este trabajo se ha establecido que en el P3x1 se han venido concentrando los medios de interacción con el Estado en los clubes y federaciones y que ello eleva el riesgo de particularizar el programa concentrando los beneficios en colectivos, sectores, comunidades espacios o individuos. Si el sesgo existe implicaría que el P3x1 no es responsivo de la población mayoritaria a pesar de los cambios en el sistema de RCP catalogados como favorables a las DC y

a los principios operativos de audiencia e incorporación. La responsividad es la prueba clave de la RCP ya que ésta puede no darse aunque exista transparencia, sancionabilidad e interactividad.

La gravedad del sesgo se observaría cuando los recursos y esfuerzos públicos no se orientan a favor de causas que podrían pensarse como prioritarias en un Estado como el de Zacatecas. Esas causas prioritarias son la justificación de la focalización de la política social y el P3x1 es parte de esa política de focalización de la acción pública.

¿En quién se focaliza el P3x1? Luego de las revisiones a la literatura, a las evaluaciones externas del programa a nivel nacional y de las realizadas en apartados anteriores se puede afirmar que, tanto por causa de su diseño como por la forma en que se lleva a la práctica en Zacatecas, orienta sus beneficios a localidades (y a personas o colectivos miembros de esas localidades) que reúnen la mayor parte de las siguientes características:

- 1) Han sufrido procesos de migración continua.
- 2) El desarrollo de sus comunidades filiales les ha permitido la aparición de clubes o comités de pueblo cuyos integrantes ejercen liderazgo en ambos lados de la frontera.
- 3) Estos clubes han desarrollado conciencia de participación y recursos organizativos.
- 4) Han contado con un Presidente municipal consciente de los beneficios del P3x1 para el municipio y para su gestión en particular.
- 5) Han tenido experiencias exitosas en el P3x1 que permiten el aprendizaje de sus procedimientos y requisitos así como una mayor interacción con sus paisanos organizados en los EUA.

En base a las anteriores características se afirma que el programa *privilegia la organización social y la complementación de recursos financieros en vez de las necesidades sociales*¹⁴⁷. Estas necesidades se cubrirían en función de la relación entre comunidades, migrantes organizados y gobierno municipal. Entre mayor coincidencia de intereses exista mayores son las probabilidades de obtener beneficios del P3x1. El problema estaría cuando no haya coincidencia entre ellos y sobre todo porque la más *prescindible* de las partes que intervienen es la comunidad local.

Una vez establecido el primer tamiz que orienta la acción del programa es válido preguntarse si existen otros que ocasionen sesgos en su ejecución. Distintos estudios y

¹⁴⁷ Katrina Burgess lo expresa de otra forma: “tal vez no se justifica juzgar el programa a partir de su capacidad para alcanzar a las localidades más pobres, ya que la ubicación de proyectos se basa en la demanda de grupos organizados más que en criterios socioeconómicos” (2006, p. 113).

evaluaciones nacionales y estatales se han aplicado al P3x1 y las conclusiones son parecidas: no debe ser visto como de atención a la marginación o a la pobreza ya que a nivel estatal, y aun a nivel nacional, no son las localidades más pobres las que reciben sus beneficios. Sin embargo sus impactos positivos no se ponen en duda (Servicios profesionales para el desarrollo económico S.C., 2005; 2006; Universidad Autónoma Chapingo, 2006; CIDE, 2008).

A pesar de lo anterior la pregunta sigue en pie: ¿A quién responde el P3x1 para migrantes? o mejor dicho ¿A qué poblaciones y/o sectores beneficia la intermediación de los migrantes organizados en la política pública? Y ¿Las modificaciones en el sistema de RCP coinciden con cambios en esa responsividad?

Existen dos medios de contestar estos cuestionamientos:

a) Revisar los proyectos realizados por el P3x1 y ubicar – si existiesen – tendencias de actuación relacionándolas con los periodos de cambio en el sistema de RCP, y

b) Conocer la opinión de la población local sobre su responsividad en vista de que son ellos quienes pueden evaluarla con su experiencia de primera mano. Estas dos estrategias son las que se reportan en este apartado.

Ahora bien dado que el objetivo de esta tesis no es la evaluación del programa en sí sino la revisión de su sistema de RCP se determinó como suficiente el uso de datos secundarios para estudiar la responsividad del programa.

7.3.1. Análisis de las tendencias de inversión en el Programa 3x1.

La revisión de las tendencias de inversión del P3x1 es un tema recurrente en la literatura y en las evaluaciones externas del programa. En la mayoría de los casos dicha revisión se ha realizado con datos desagregados hasta nivel municipal y la extensión temporal de los datos era aun muy corta. En otros estudios este análisis es complementario ya que se aplican metodologías de corte cualitativo (Servicios profesionales para el desarrollo económico S.C., 2005; 2006; Universidad Autónoma Chapingo, 2006; CIDE, 2008).

Para este trabajo se recabaron distintas bases de datos en relación a las obras efectuadas por el P3x1 en Zacatecas. Luego de cotejar aquellas provenientes de distintas fuentes (SEPLADER, SEDESOL, Evaluaciones Externas del programa a nivel nacional, Contraloría Interna del Estado) se determinó la composición final de la base de datos que coincide fundamentalmente con la de SEPLADER.

Uno de los tratamientos realizados en la base de datos fue la reclasificación de las obras. En la operación del programa 3x1 se utiliza una clasificación basada en los lineamientos generales de operación de los programa de desarrollo social y humano (SEDESOL 2008). Para los fines de este estudio se reclasificaron todos los proyectos de la base de datos en sólo cinco categorías: infraestructura básica (Agua, drenaje y electrificación), Vialidad (Caminos, carreteras y pavimentación de calles), Salud y Educación (incluidos los proyectos de becas), Desarrollo económico (Infraestructura productiva rural, proyectos productivos) y proyectos no prioritarios (Templos, infraestructura deportiva, Plazas y jardines, Centros comunitarios, etc.). Y con ellas se realizaron todos los análisis.

Al final la base de datos se conformó con información del año 1999 al 2007. No se incluyeron periodos anteriores ya que algunas variables de los datos no pudieron conseguirse o porque los datos variaban sustancialmente entre fuentes. Los datos se refieren al cierre de cada año (Diciembre).

7.3.1.1. Características generales de la inversión del Programa 3x1 en Zacatecas.

En los 9 años analizados se contabilizaron 2220 obras y proyectos y una inversión en términos reales de \$ 1,122, 427,648 pesos ¹⁴⁸ . Considerándose un tipo de cambio de \$10.36 pesos por dólar (Dic. de 2002) la inversión ascendió a 108 millones 342 mil dólares. Una cantidad de ninguna manera despreciable en vista de que la cuarta parte de ellos – unos 25 millones de dólares – provinieron de los bolsillos y esfuerzos de los migrantes zacatecanos instalados en los EUA.

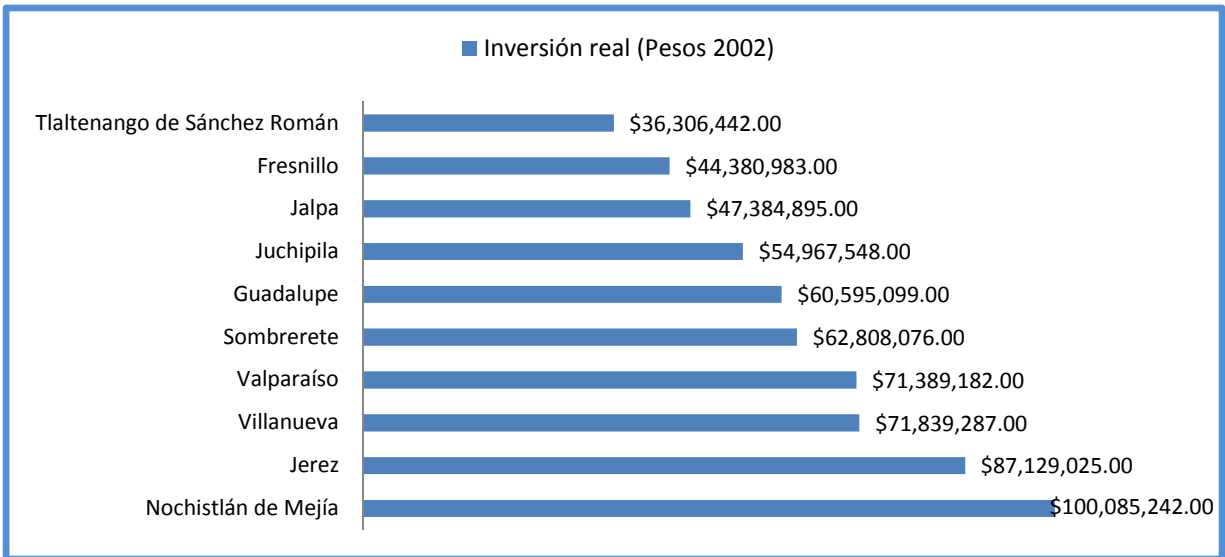
Los proyectos y las obras se efectuaron en 54 de los 58 municipios por lo que el P3x1 tiene amplia presencia estatal. Sin embargo su concentración entre los municipios es alta debido a las características de su focalización vistos anteriormente y sólo diez de ellos acumulan tanto el 56% de las inversiones (ver Figura 72.) como el de las obras.

La distribución de la inversión por tipo de obra o proyecto es comúnmente presentada en los estudios sobre el P3x1. Ya en la tabla 5.10 se había presentado datos al respecto. Los estudios y artículos sobre este tema al revisar de manera estática los rubros de inversión suponen que estas proporciones son naturales al P3x1 en virtud de los intereses culturales y religiosos de los migrantes y existe en general la hipótesis de que las organizaciones de migrantes han ido

¹⁴⁸ Para todos los cálculos monetarios se utilizaron pesos constantes del año 2002. Las excepciones a este tratamiento se aclaran en el texto.

“madurando” sus demandas hacia proyectos cada vez mas importantes y de mayor impacto para sus comunidades (García, 2006a; Moctezuma, 2005).

Figura 7.2. Municipios con mayor inversión del Programa 3x1. 1999-2007



Fuente: Elaboración propia a partir del tratamiento a la Base de datos proporcionada por SEPLADER.

Una comparación interesante de los destinos de la inversión es la que se presenta en la Tabla 7.3. Consiste en contrastar las asignaciones del Fondo de apoyo a la infraestructura social municipal (FAISM) y de donde buena parte de los municipios de obtienen recursos para invertir en el P3x1. Las diferencias entre los destinos de inversión se justifican si se considera que el FAISM es el recurso destinado reglamentariamente a solventar las necesidades locales de infraestructura y que cuenta con procedimientos y controles para establecer estrictamente los destinos de los recursos, en tanto que el P3x1 utiliza la intermediación de los clubes de migrantes para determinarlos.

Tabla 7.3. Comparativa de asignaciones financieras a inversiones sociales entre el FAISM y el programa 3x1 para migrantes.

TIPO DE INVERSIÓN	ASIGNACIONES DEL FAISM 2003	ASIGNACIONES DEL 3X1 1999-2007
Infraestructura Base	34.4	10.6
Vialidad	35.9	49.7
Educación y salud	17.5	9.0
Desarrollo económico	4	4.8
Otros (no prioritarios)	8.2	26.0
TOTAL	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir del tratamiento a la Base de datos proporcionada por SEPLADER y Banco Mundial (2006).

7.3.1.2. La inversión por periodos dentro del marco temporal de la investigación.

Como ya se anotó es necesario revisar los proyectos realizados por el P3x1 y ubicar sus tendencias de actuación relacionándolas con los periodos de cambio en el sistema de RCP.

Para ello se eligió analizar los datos en tres momentos distintos del marco temporal de la investigación: a) el arranque de los datos en 1999, que implicaría el inicio de la administración de Ricardo Monreal y su apoyo decidido al P3x1 pero aún sin muchos de los cambios en el sistema de RCP, b) el año de 2003¹⁴⁹ como previo a las mayoría de las modificaciones del sistema de RCP seleccionadas y analizadas en este trabajo y c) el año final del periodo de análisis 2007.

La Tabla 7.4. muestra los datos correspondientes a proyectos e inversión en los tres cortes temporales señalados.

La impresión inicial de los datos es que los patrones de inversión se habían modificado desde el año 2003 y para el 2007 estas nuevas tendencias ya son consistentes.

De la observación de estos datos es posible extraer tres conclusiones importantes.

La primera conclusión es la concentración de los proyectos y de la inversión en las cabeceras municipales. Este indicador es importante porque refleja si el programa ha beneficiado a localidades distintas de aquellas con más recursos para influir las decisiones de la autoridad municipal.

El destino de los proyectos cambió en el periodo analizado ya que en 1999 un 66.7 % de los proyectos y un 77.9 % de la inversión fueron orientados hacia localidades que no eran cabeceras municipales y esa proporción fue cayendo tendencialmente hasta el 54.5 y el 62 %, respectivamente, en el año 2007. No existirían grandes preocupaciones sobre esta tendencia de no ser porque se dan en el marco de un declive en términos reales de los presupuestos para el P3x1 (Tabla 5.9). Eso significa que las localidades sin importancia política reciben cada vez menos recursos de este programa. Por ello una de las causas probables de este cambio es la influencia de los presidentes municipales en la selección de obras con el fin de orientarlas hacia colectivos más valiosos políticamente o mas demandantes y cercanos a la autoridad municipal. Una segunda conclusión se refiere a cambios en el tipo de inversión realizada.

¹⁴⁹ No se seleccionó el año 2004 como inicio del periodo de Amalia García ya que los datos reflejaron algunas tendencias atípicas debido a ser año electoral. Ello se debe principalmente a que por ser final de sexenio estatal y de trienios municipales se dejan de impulsar proyectos “que le van a beneficiar al nuevo presidente municipal que quizá hasta de otro partido sea” (A. Chávez, A. Ruiz, I. Saldívar, S. Quesada, Entrevistas personales)

Tabla 7.4. Proyectos e Inversión realizada por el Programa 3x1 por tipo de proyecto, concentración y tamaño de localidad en 1999-2003-2007 (% de proyectos e inversión).

CONCEPTO	1999		2003		2007	
	% de proyectos	% de Inversión	% de proyectos	% de Inversión	% de proyectos	% de Inversión
TIPO DE PROYECTO						
INF. BÁSICA	18.3	16.2	21.6	9.7	11.0	7.1
VIALIDAD	35.5	54.3	36.7	50.9	23.4	40.1
SALUD Y EDUCACIÓN	10.8	2.7	9.0	7.4	33.1	15.1
DES. ECONÓMICO	3.2	4.1	2.8	1.8	3.7	5.4
NO PRIORITARIOS	32.3	22.7	29.9	30.2	28.8	32.3
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
CONCENTRACIÓN						
EN CABECERA MUNICIPAL	33.3	22.1	39.8	31.2	45.5	38.0
FUERA DE LA CABECERA	66.7	77.9	60.2	68.8	54.5	62.0
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
TAMAÑO DE LOCALIDAD						
SD	0.0	0.0	0.0	0	0.3	0.1
1-500	37.6	32.3	39.5	43.0	36.1	46.5
501-2500	33.3	47.0	22.2	24.3	26.1	19.4
2501-10000	4.3	2.4	14.5	14.6	10.4	5.7
10001-15000	17.2	13.7	17.3	7.3	14.7	15.4
15000 Y MAS	7.5	4.6	6.5	10.7	12.4	12.9
TOTAL	100.0	100.0	100	100	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia en base a la base de datos de SEPLADER.

La inversión del P3x1 cambió en el periodo de estudio aumentando las inversiones en educación y salud (principalmente educación) así como de proyectos clasificados como no prioritarios en detrimento de las proporciones destinadas a infraestructura básica y vialidad.

El patrón de inversión proyectos se modificó a la par del inicio de la etapa “3x1 para migrantes” cuando los proyectos relacionados con las becas a estudiantes de escasos recursos de las poblaciones beneficiarias se comenzaron a expandir¹⁵⁰. Para el año 2007 la inversión en

¹⁵⁰ La tradición de ayudar en la construcción de infraestructura escolar básica se tornó hacia la construcción de instalaciones para estudios superiores. La intervención de la Universidad Autónoma de Zacatecas en este proceso es vital ya que la construcción de instalaciones de los campus universitarios en Jalpa y en Jerez mediante recursos del P3x1 han sido dos proyectos multianuales que han acumulado fuertes recursos.

educación ya constituye un tercio de los proyectos, aunque, como se observa en la tabla, son de montos bajos en relación a los proyectos de vialidad, especialmente los carreteros.

Desafortunadamente existe una tendencia a disminuir los proyectos e inversión en infraestructura básica ya que ambos indicadores disminuyeron a la mitad de su peso en los totales. Y no sólo es una tendencia en los números relativos sino que efectivamente los proyectos en agua potable, electrificación, drenaje y alcantarillado en 2007 fueron la mitad de los realizados en el año 2003. Esto no deja de ser preocupante si se observa también que la inversión en proyectos no prioritarios se ha elevado diez puntos porcentuales desde 1999.

El análisis de la tendencia de las inversiones arroja que efectivamente las orientaciones de los clubes cambiaron pero que no se abandonó la tendencia a “embellecer” los poblados. Esto no sólo tiene que ver con los intereses de los clubes sino también con las pretensiones políticas de los presidentes municipales quienes también intentan realizar obras visibles para toda la población en aras de promover su carrera política. Esto llama la atención sobre todo para considerar que, a pesar de ser las organizaciones de migrantes las encargadas de establecer las propuestas de obra y de que efectivamente tengan pretensión de hacer obras benéficas para la mayoría de la población, aun existen otros factores de tipo político que pueden influir en la conformación de sesgos en la acción gubernamental.

Por otro lado sí es muy reveladora la nueva tendencia a apoyar la educación. En ello se verifica un avance en la concepción de los impactos presentes y futuros de una ayuda solidaria. Esto muestra que las organizaciones de migrantes empiezan a apostar por la preparación humana y técnica de sus paisanos como el medio más adecuado para solventar las dificultades propias del atraso en las comunidades. Desde luego siguen presente el riesgo de educar a futuros migrantes ya que las condiciones estructurales que obstaculizan la elevación del nivel de vida y por ende la migración siguen presentes. También este hecho contrasta con la perspectiva vigente desde hace unos 5 años de que los proyectos productivos podrían ser el cauce futuro del programa. Dadas las dificultades encontradas para llevarlos a cabo (García, 2006) las organizaciones de migrantes han encontrado una alternativa más accesible y productiva para sus apoyos: asegurar la educación de los jóvenes¹⁵¹. Y esto lo están haciendo en tres frentes, sea construyendo instalaciones

¹⁵¹ Es notable como los clubes adoptaron con rapidez esta noción. En 2004 sólo se invirtieron \$ 6.7 millones de pesos en instalaciones y equipo de apoyo a la educación y para 2007 ya se destinaron \$ 17.7 millones (2002=100). En el caso de la becas sucede lo mismo aunque con montos inferiores. En 2005 (primer año en que se permitió este tipo de proyectos) se destinaron \$ 1.1 millones en apoyo a estudiantes en tanto que en 2007 las becas rebasaron los \$

educativas, entregando equipo técnico (informático) o apoyando con becas a estudiantes destacados y de escasos recursos.

Lo anterior trae a colación el asunto de las obligaciones del Estado. Los migrantes nuevamente contribuyen a suplir las tareas que el Estado mexicano tiene como compromiso elemental realizar. La educación media y superior han sido víctimas consistentes de las políticas neoliberales de menoscabo de la educación pública. A ellas se están abocando las remesas colectivas en respuesta a un diagnóstico comunicado por el contacto con la realidad.

La tercera conclusión describe el aumento en la inversión en localidades mayores de 15,000 habitantes y en localidades muy pequeñas menores de 500 habitantes. Esto es consistente con la inversión en las cabeceras municipales (las de mayor población) pero ayuda a entender que las inversiones fuera de ellas se orientan hacia poblaciones muy pequeñas. No obstante la inversión en localidades menores a 2500 correspondió y se mantuvo en cerca de 70% del total de la inversión por ello se analizan más abajo – que tipo de inversiones se hacen en esas localidades que son el foco del P3x1.

Otra forma de separar las tendencias de inversión es considerando la distribución de los proyectos a partir de tres modalidades o etapas del P3x1. Se debe recordar que de 2002 a 2004 el programa permitió la participación organizada no migrante y que las federaciones lograron reorientar el programa hacia su participación exclusiva en la capacidad de propuesta a partir de 2005.

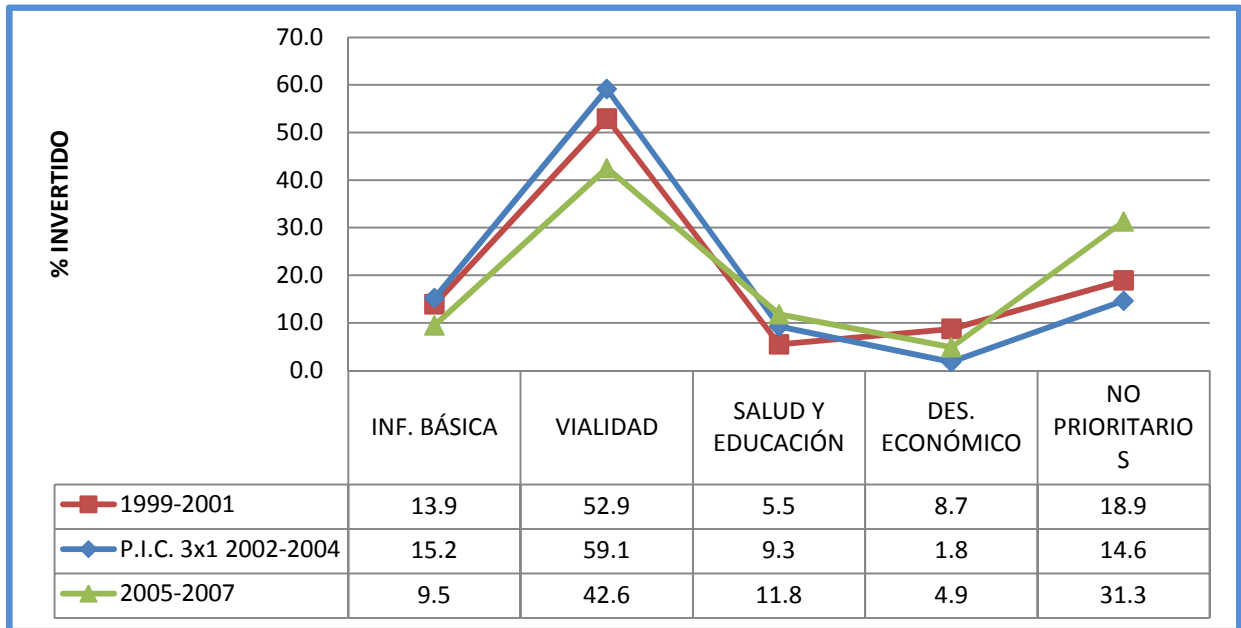
Aunque las repercusiones mas defendidas de este cambio se refieren al fortalecimiento de las federaciones como sujetos sociales y políticos (y que beneficia de paso a su papel como agente de RCP) también se deben revisar sus consecuencias materiales. La Figura abajo presentada muestra los perfiles de orientación de los proyectos en cada etapa. Es importante mencionar que para la etapa de Iniciativa ciudadana sólo se están considerando los proyectos provenientes de organizaciones no migrantes (de iniciativa local) con el fin de resaltar su perfil.

No obstante las críticas a las “organizaciones locales” que les achacaban formación expofeso y relaciones clientelares con los presidentes municipales sus efectos no se alejaron mucho del patrón normal del programa. Incluso se concentraron más en la inversión en

4.3 millones. Demostrando interactividad e incorporación las federaciones en el COVAM promovieron con eficacia el reglamento que guía este tipo de proyectos.

infraestructura básica y de comunicaciones disminuyendo la atención a demandas relacionadas con proyectos no prioritarios.

Figura 7.3. Distribución de la Inversión por tipo de proyecto en grandes etapas del Programa 3x1.



Fuente: Elaboración propia a partir de la Base de datos proporcionada por SEPLADER.

Nota: P.I.C.3x1: Programa Iniciativa Ciudadana 3x1. Incluye únicamente los proyectos presentados como iniciativas ciudadanas de la población local.

Otro rasgo destacable de esta etapa es que durante ella se aumentó la proporción de la inversión realizada en las cabeceras municipales hasta llegar al 23 % en el periodo (en la etapa anterior eran 19%) pero no se compara con el aumento sufrido en la etapa 2005-2007 que elevó esta cifra hasta el 37 %. Aunque este es un análisis aun incompleto se puede visualizar que los proyectos de iniciativas locales no tienen un sesgo mayor al de los propuestos por los migrantes organizados. Sin embargo en el balance social y político (incluido el de la RCP), el retorno del programa en sus términos “para Migrantes” permitió la permanencia de los apoyos financieros de los migrantes y evitó la “salida” de ese sujeto social, la continuación y ampliación de sus relaciones con sus comunidades, el desarrollo de sus fortalezas como agente de RCP, procesos de integración a la toma de decisiones, etc.

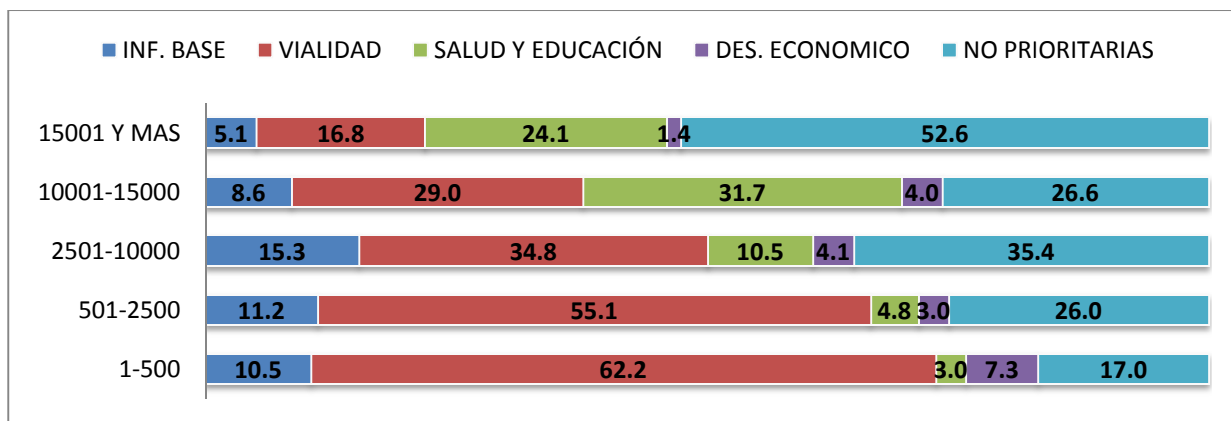
7.3.1.3. Análisis de la inversión y los proyectos por localidad.

El P3x1 de 1999 a 2007 se ha hecho presente en 526 localidades del Estado y son los municipios de Valparaíso (35), Nochistlán (34), Villanueva (27), Fresnillo (26) y Jerez (23) los que han distribuido sus proyectos entre el mayor número de localidades.

El 69.8 % de la inversión de todo el periodo analizado se concentra en localidades rurales que tienen entre 1 y 2,500 habitantes es decir, rurales, con escasa concentración de servicios e infraestructura productiva y con dificultades para posicionar políticamente sus necesidades. Su tamaño y condiciones provocan que ninguna autoridad sea responsiva a sus demandas.

Al revisar el monto de la inversión que se efectúa por tamaño de localidad los perfiles son más pronunciados. En localidades menores a 2, 500 habitantes la mayor parte de los recursos se destina a infraestructura de comunicaciones en tanto que para las poblaciones grandes los proyectos no prioritarios consumen más del 50% de recursos invertidos. En cambio la inversión en salud y educación se concentra en localidades ya que cuentan con alguna infraestructura de este tipo (10,000 y mas Habitantes)¹⁵². La figura 7.4, ilustra estos comentarios.

Figura 7.4. Evolución de la inversión en proyectos del Programa 3x1 por tamaño de localidad. 1999-2007. (Pesos constantes de 2002).



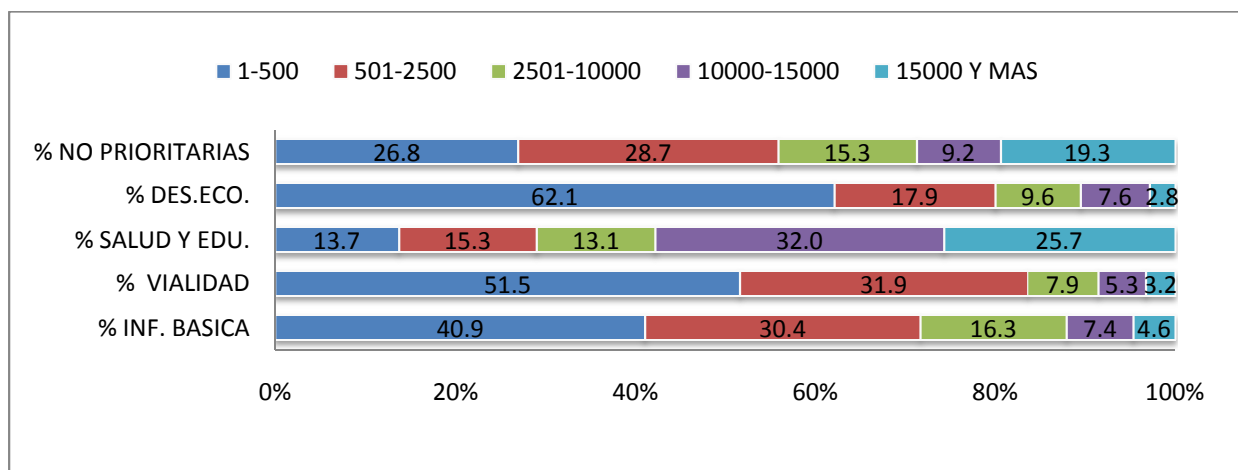
Fuente: Elaboración propia a partir del tratamiento a la Base de datos proporcionada por SEPLADER.

¹⁵² Verificando a detalle el tipo de obra en salud y educación se constata que los proyectos realizados en su mayoría permitieron complementar y acondicionar la infraestructura ya existente y en muy pocas ocasiones fueron nuevas instalaciones, como sería el caso de invertir en educación en localidades muy pequeñas. Lo preocupante sería que de continuar la tendencia de crecimiento de los proyectos educativos la atención se orientara ahora a necesidades de localidades cada vez más grandes

La Figura siguiente muestra como los perfiles de inversión también están diferenciados por el tamaño de localidad. Destaca que la inversión en infraestructura básica, productiva y de comunicaciones se concentra en localidades pequeñas en tanto que la educativa en poblaciones medias. Las obras no prioritarias y su inversión parecen ser las menos influidas por las dimensiones poblacionales ya que su peso en el conjunto de obras y de inversiones es muy parecido todos los tamaños de localidad.

Existe por el contrario una tendencia contrapuesta en cuanto a localidades muy pequeñas que es la de invertir cada vez más en pavimentación y mantenimiento de caminos y carreteras.

Figura 7.5. Distribución del tipo de inversión por tamaño de localidad. Periodo 1999-2007. (Pesos constantes de 2002).



Fuente: Elaboración propia a partir del tratamiento a la Base de datos proporcionada por SEPLADER.

De acuerdo con los cálculos realizados la inversión en carreteras se concentra en las localidades más pequeñas (menores de 500 habitantes) en un 71% en el periodo de 2005 a 2007. La inversión en términos reales también aumentó sustancialmente pues paso de \$27 millones en 2003 a 41 millones en 2007. Con ello este importante destino de recursos - que tiene repercusiones económicas y sociales significativas en las pequeñas localidades pues facilita el flujo de personas y mercancías en mejores condiciones - representó una cuarta parte de la inversión *total* del programa en 2007. Esta inversión representa – por sus elevados montos de inversión – la posibilidad de que varias comunidades y varios clubes de migrantes se conjunten para realizar su tarea operativa y de control social. Igualmente tiene impactos importantes en la generación de trabajo a nivel local aun cuando es temporal.

El problema de esta tendencia es que la inversión en las localidades menores a 500 habitantes se está concentrando en las carreteras y desplazando otro tipo de proyectos. Analizando únicamente las localidades menores a 500 habitantes, la inversión en infraestructura básica (agua, drenaje, electrificación) representaba en 2003 un 8 % del total invertido y en 2007 ya sólo representó un 5.9%. En cambio la inversión en carreteras pasó de 45 a 55% en ese periodo.

Un último análisis se apoya en la información de la Tabla 7. 5. Esta presenta las 10 localidades con mayor número de proyectos en el periodo¹⁵³. En conjunto estas 10 localidades suman 591 obras que representan el 26.6% de los proyectos del periodo analizado y el 17% de la inversión realizada.

Destacan localidades con alto grado de intensidad migratoria y con una extensa red de clubes de migrantes que tienen muchos años trabajando a favor de sus comunidades. De estas localidades solo 3 no son cabeceras municipales lo que destaca nuevamente la concentración de inversiones en las sedes de los ayuntamientos.

El cuadro auxilia en la verificación de la mencionada hipótesis sobre si los clubes van madurando sus propuestas hacia proyectos de beneficio más amplio. Una primera impresión es que no existe un patrón de inversiones que confirme lo anterior.

Al parecer la distribución de proyectos tiene que ver con condiciones específicas de cada localidad y no como una tendencia general. Por ello mientras que poblaciones como Juchipila y El Remolino (con gran antigüedad en el P3x1) tienen una distribución equilibrada de proyectos, San Juan del Centro y Valparaíso se han orientado hacia la infraestructura vial. Destaca el caso de Trancoso, un municipio que apenas a finales del 2002 sus clubes se incorporaron al P3x1 y cuya orientación hacia proyectos de infraestructura básica es absoluta y se sale de la tendencia general. Igual de relevante es el caso de Valparaíso cuyo Presidente (2004-2007) fue miembro del COVAM y un fuerte impulsor del P3x1. De formación magisterial su influencia se refleja en que tres cuartos de los proyectos situados en la población de Valparaíso son de apoyo a la educación. Tampoco los proyectos no prioritarios parecen tener un patrón de existencia y vale la mención de las localidades de Jomulquillo y San Juan del Centro que tienen una larga trayectoria de proyectos y la proporción de no prioritarios es muy baja, en cambio en Nochistlán, también con

¹⁵³ Nótese que las obras aquí consignadas no son las únicas que se han realizado en estas localidades. Muchas otras se realizaron en fases del programa anteriores a 1999.

clubes y líderes migrantes con mucha experiencia tiene todavía un tercio de sus proyectos en este tipo de inversiones lo que tiene que ver, en parte, con que es una localidad más grande y es cabecera municipal.

Tabla 7.5. Perfil de inversión de las diez localidades con más proyectos de 1999 a 2007.

LOCALIDAD	CABECERA MUNICIPAL	INTENSIDAD MIGRATORIA	PROYECTOS TOTALES	DISTRIBUCIÓN DE LOS PROYECTOS POR TIPO				
				% INFRA ESTRUCTURA BÁSICA	% VIALIDAD	% EDUC. Y SALUD	% DES. ECO.	% NO PRIORITARIO
JEREZ	SI	ALTA	76	5.3	59.2	28.9	1.3	5.3
JUCHIPILA	SI	MUY ALTA	74	32.4	23.0	24.3	2.7	17.6
SAN JUAN DEL CENTRO	NO	ALTA	74	8.1	77.0	5.4	5.4	4.1
VILLANUEVA	SI	ALTA	63	11.1	66.7	11.1	1.6	9.5
JALPA	SI	ALTA	61	6.6	16.4	60.7	0.0	16.4
EL REMOLINO	NO	MUY ALTA	49	28.6	18.4	18.4	6.1	28.6
VALPARAISO	SI	ALTO	49	0.0	0.0	73.50	0.0	26.5
TRANCOSO	SI	MEDIO	43	93.0	2.3	0.0	0.0	4.7
NOCHISTLÁN	SI	MUY ALTO	38	2.6	18.4	42.1	5.3	31.6
JOMULQUILLO	NO	ALTO	34	14.7	67.6	2.9	8.8	5.9
TLALTENANGO	SI	ALTO	30	0.0	43.3	33.3	3.3	20.0

Fuente: Elaboración propia a partir del tratamiento a la Base de datos proporcionada por SEPLADER.

En suma la “maduración” de los clubes en cuanto al tipo de proyecto que avalan no es lineal y tiene que ver con otras variables del entorno, entre las que destaca el perfil político de las autoridades municipales.

7.3.2. Análisis de las percepciones de la población beneficiaria sobre la Responsividad y Rendición de cuentas pública del Programa 3x1.

Uno de los posibles caminos para conocer la responsividad de una política pública es la opinión que sobre ella tiene la población que ha experimentado sus efectos y sobre todo si esa población percibe que tal política responde a sus necesidades y preferencias. Este apartado tiene como objetivo estudiar la responsividad a través de la percepción de los beneficiarios del P3x1.

Esta tarea se realizará en tres partes. Primero se analiza la opinión sobre responsividad del P3x1 centrándose en datos de encuestas en los que existe una representación de los beneficiarios

zacatecanos. Luego se revisan los resultados de una encuesta en donde se evalúan aspectos específicos relacionados con la RCP del P3x1 en distintos niveles de gobierno. Finalmente, se evaluará la percepción del P3x1 a nivel nacional comparada con otros programas coordinados por SEDESOL y que tienen estructuras parecidas. Estos con el ánimo de saber si el P3x1 tiene resultados significativamente diferentes en cuanto a percepción de responsividad de sus beneficiarios.

7.3.2.1. Percepción sobre Responsividad del Programa 3x1 en muestras de beneficiarios zacatecanos.

Para este análisis se utilizarán los resultados de dos encuestas de opinión de origen distinto pero con pretensiones parecidas. Una de ellas es la “Encuesta de evaluación de la contraloría social del Programa 3x1 para migrantes” realizada en 2006 por la Secretaria de la Función Pública (SFP) como parte del programa de contraloría social de programas federales¹⁵⁴. La otra encuesta fue realizada el año 2005 por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y la Universidad Autónoma de Zacatecas con el objeto de evaluar el P3x1 a nivel nacional. La primera encuesta recoge la opinión de los beneficiarios de obras y proyectos del P3x1 mediante una muestra estadísticamente representativa a nivel nacional en tanto que la encuesta ITAM-UAZ parte de una muestra no probabilística de juicio de acuerdo a la importancia de la localidad y la obra realizada.

En tanto que la primera encuesta pretende dimensionar “el nivel de Contraloría social y transparencia” del P3X1 mediante índices diseñados exprofeso, la coordinada por ITAM-UAZ no formuló constructos de interpretación de la información. A cambio de ello esta última permite conocer la opinión de ciudadanos más enterados y conocedores del P3X1 pues incluye a informantes clave en localidades en que los proyectos realizados son significativos en términos de su inversión.¹⁵⁵

Para el ejercicio que nos ocupa es necesario desagregar los resultados de las dos encuestas a nivel estatal y trabajar comparando los resultados del Estado de zacatecas (que es parte de ambas muestras) con el promedio de los otros Estados muestreados. Aunque con ello se pierde la representatividad estadística original de la encuesta de la SFP, este tratamiento es útil para los

¹⁵⁴ Se obtuvo la base de datos de la encuesta mediante una solicitud de información formal.

¹⁵⁵ Los detalles metodológicos de cada una de las encuestas se exponen en el Anexo 3.

finés de este estudio. Para la encuesta ITAM-UAZ también esto es viable dado que la muestra no es probabilística.

Del total de preguntas de los cuestionarios se realizó una selección que permite hacer interpretaciones sobre la opinión y percepción de los beneficiarios acerca de la responsividad del P3x1 y de la RCP que en él se aplica.

Para la encuesta del ITAM-UAZ, dada la estructura del cuestionario, los entrevistados que responden a las preguntas citadas en esta sección corresponden a la fracción más informada de la muestra ya que 1) conocen el P3x1, 2) saben que se aplica en su comunidad y 3) conocen al menos una de las obras realizadas en ella. Por lo tanto sus respuestas corresponden a personas con medio y alto conocimiento del P3x1. En Zacatecas esta condición la cumplen 45 entrevistados de 5 localidades distintas en tres municipios de un total de 86 que fue la muestra total a nivel Estatal. Es decir que un 52.3 % de la muestra zacatecana conoce en un nivel medio y alto el programa (ver Anexo 3). El resto de entrevistados de otros estados (muestra otros estados) tienen indicadores mucho más bajos, de los 408 cuestionarios aplicados en 7 estados sólo 41 cumplieron esta condición es decir un 10% del total. Esto significa que el nivel de conocimiento del programa puede considerarse más alto en zacatecas que en otros estados en donde existe el P3x1.

De los encuestados en Zacatecas con nociones altas del programa¹⁵⁶ el 89% cree que toda la comunidad se beneficia de los proyectos y en la muestra de otros estados sólo lo cree así el 78%. En ambos casos las respuestas confirman que la población relacionada con el P3x1 – en mayor medida la zacatecana – considera que los proyectos (principalmente obras) son bienes públicos y que cualquiera puede beneficiarse de ellos. El programa en ese sentido parecería responsivo al realizar obras no particularizantes.

Al cuestionárseles acerca de si la comunidad participó o no en la selección de la obra de la que tienen conocimiento, el 80% de los entrevistados de Zacatecas contestó que sí y sólo un 66% de la muestra de otros estados asintieron a la pregunta. Esto también es significativo pues al parecer independientemente del método de selección de las obras la comunidad siente que es partícipe de él.

Al cuestionarles sobre la manera en que la comunidad participó, la mayoría de los entrevistados externaron que las consultas en reuniones eran el medio utilizado. En cambio en el

¹⁵⁶ En adelante solo se les denominará *Entrevistados*.

resto de estados sólo un 54% de los participantes afirmaban que la comunidad había participado y un 42% que no lo había hecho. Si se recuperan las respuestas abiertas de aquellos que piensan que la comunidad no participó en la selección de las obras se puede observar como los entrevistados en “tonos” desconfiadas afirman que en realidad alguien más (el presidente municipal, el club, un líder migrantes, etc.) eligió la obra.

En la encuesta de la SFP las respuestas a cuestionamientos parecidos expresan menos certeza en la participación de la comunidad pero siguen siendo valoraciones positivas al respecto, considerando sobre todo que los destinatarios de este cuestionario fueron elegidos al azar en viviendas e incluyen ocho municipios de Zacatecas, es decir una muestra más diversificada que la de ITAM-UAZ. De los 83 entrevistados en Zacatecas el 64% de la muestra opina que los beneficiarios son los que proponen las obras y el 27% que los migrantes.

Ambas encuestas confirman que en el estado de Zacatecas es muy alto el nivel de percepción acerca de la efectiva participación de la comunidad en el proceso de selección de proyectos y supera a la media de la muestra de los otros Estados.

En adición a lo anterior existe la opinión de que en Zacatecas el proceso de selección no es conflictivo (al menos en las obras evaluadas) ya que el 93 % de los entrevistados en la encuesta de la ITAM-UAZ externo no saber de algún problema ocasionado por la selección de la obra. La ausencia de conflicto refuerza la legitimidad de las obras.

Otra pregunta clave acerca de la responsividad es si las obras responden a necesidades de la población en donde se realizan. La encuesta del ITAM plantea el tema preguntando ¿Estas obras satisfacen las necesidades básicas de la comunidad? A esta pregunta un significativo 87% de la muestra en zacatecas responde afirmativamente. El 10% que no está de acuerdo cree que existen otras necesidades no atendidas. En el resto de los Estados la afirmativa baja hasta un 72%. Nuevamente los resultados de Zacatecas son superiores al resto de los estados.

La encuesta de la SFP es mucho más precisa al preguntar si la obra elegida era la más importante para la comunidad. En Zacatecas el 90% de los encuestados contestó que sí. A nivel nacional la proporción de respuestas afirmativas se sostuvo en 88%. Con estos datos se puede afirmar que la aceptación del proyecto como importante y correspondiente a las necesidades sentidas de la población es bastante alta. Es probable que gran parte de estas respuestas estén influidas por el compromiso de haber participado en su selección o en su realización, pero aun cuando se discriminara esta causa y otras, como el conformismo, la proporción de aceptación de

las obras sigue en niveles muy altos. Estos resultados son coherentes con las conclusiones de las distintas evaluaciones externas del programa a nivel nacional y con otros estudios del caso Zacatecano.

La encuesta del ITAM-UAZ permite también mediante algunos de sus reactivos conocer el proceso de mediación de los clubes de migrantes en la selección de las obras.

En primer lugar el cuestionario plantea una pregunta asumiendo que el migrante se entera de las necesidades de la comunidad con el fin de proponer obras del P3x1. Bajo este supuesto cuestiona al entrevistado sobre si conoce acerca de cómo es que el migrante se entera de las necesidades comunitarias. La familia es el primer medio de conocimiento que tienen los migrantes Zacatecanos de las necesidades de la población (42% de los entrevistados así lo cree) lo que de alguna forma les da a los familiares del migrante (contacto, presidente, funcionario del club) un nivel de influencia mayor que el de otros pobladores. Estos familiares se hacen parte del proceso de revelación de la demanda apoyando a las organizaciones de migrantes. En segundo lugar está el presidente municipal (22.8% de las menciones) lo que significa que también es considerado por la población como un intermediario en la selección de las obras. A un nivel alto (19.2%) también se menciona a otros intermediarios individuales: líderes migrantes, el párroco, etc.

En este trabajo, como en muchos otros que lo anteceden, se ha argumentado que los migrantes y en especial los líderes de sus organizaciones han venido acumulando capacidad de influencia en distintos órdenes de gobierno. La encuesta de la ITAM-UAZ confirma que las mismas comunidades son conscientes de ello y que justifican el poder que ejercen.

Al preguntar a los entrevistados sobre si creen que desde la instalación del P3x1 los migrantes *tienen más poder de decisión que la población local* acerca de cómo y cuándo resolver las necesidades de la comunidad, más de la mitad (58%) de los encuestados contestaron que sí. Las razones de esa facultad o poder de los migrantes se fundamentan en su valiosa aportación financiera y en su interés por cooperar en la comunidad. Esta última razón se confirma cuando el 89% de los Encuestados en Zacatecas y el 90% de la muestra de otros estados creen que el P3x1 está creando nuevas formas de ayuda y apoyo entre la población y los migrantes.

En resumen, la percepción del P3x1 tiene tintes muy positivos confirmados por dos fuentes diferentes. El estado de Zacatecas debido a que muchos entrevistados conocen con regularidad el P3x1, el nivel de aceptación del programa es mucho más alto que en otros estados.

7.3.2.2. La percepción sobre cambios en la Rendición de cuentas pública de diferentes ámbitos de autoridad.

Mediante la encuesta del ITAM-UAZ es posible también evaluar la percepción de los beneficiarios sobre algunos aspectos relacionados con la RCP. La Tabla 7.6. da cuenta de la percepción que los entrevistados tenían de asuntos relativos a la RCP en distintos niveles de referencia.

La percepción de mejoría en los distintos aspectos cuestionados disminuye conforme se eleva el nivel de gobierno analizado, lo que refleja la lógica de que las instancias estatales y las federales tienen otros determinantes muy distintos al P3x1 para mejorar en los aspectos aquí contemplados. Quizás por ello a nivel comunidad y municipio no se registraron respuestas que consideren que con el P3x1 los aspectos preguntados están “peor”.

La comunidad y el gobierno municipal son las instancias que los encuestados observan con mayores cambios debidos al P3x1 en los ámbitos de la RCP. Estos resultados son también consistentes con el resto de los Estados aunque con proporciones de mejoría muy por debajo de los manifestados por los entrevistados de Zacatecas.

La mayor percepción de mejoría se refiere a la infraestructura básica de la comunidad (impacto a nivel localidad) pero es revelador que sea la organización ciudadana en la que menos mejoría perciben los encuestados a este nivel. En las comunidades se participa, se colabora y se comunican mejor con el P3x1 pero no se percibe que la organización ciudadana se haya mejorado en la misma medida.

A nivel municipal destaca la mejoría en cuanto a la audiencia a la población. Esto es coherente con la percepción de que la comunidad participa en la selección de obras y de que existen nuevos caminos para establecer demandas a nivel municipal.

Es también notable el resultado sobre los aspectos que se considera han empeorado debido a la operación del P3x1. El gobierno estatal es el que sale peor librado en esta estimación. Los ciudadanos encuestados consideran que el gobierno estatal ha empeorado en buena medida su receptividad y ha dejado de atender las demandas locales y que este distanciamiento está relacionado con el P3x1. En el fondo de las respuestas podría estar el hecho de que el gobierno del Estado de Zacatecas ha ido delegando en el P3x1 una serie de funciones que le corresponden en su tarea de conducción del Estado: llámense construcciones de caminos, escuelas, servicios de agua potables, etc. pero además debe recordarse que en Zacatecas la ciudadanía identifica al

Gobierno estatal como el principal operador y responsable del P3x1, por lo que sus posibles fallas no se asignan a clubes de migrantes sino al gobierno estatal.

La RCP y la transparencia son aspectos en los que se percibe mejoría por parte de la población encuestada, pero es esta última la que se destaca como el mayor impacto ocasionado en las instituciones de gobierno derivado de la operación del P3x1. Es posible que algunos de los cambios estudiados en esta tesis hayan impactado también en la percepción de los beneficiarios.

Otra tendencia destacable es que la percepción de mejoría es mucho más alta en Zacatecas, en todos los aspectos cuestionados, que en el resto de los estados muestreados. Esto puede tener distintas interpretaciones pero es muy probable que con ello se revele que en el estado el P3x1 está muy difundido entre la población y/o los beneficiarios tuvieron experiencias positivas (en términos de transparencia, RCP, eficiencia, etc.) en las obras realizadas.

En todo caso las diferencias de percepción sobre la responsividad del P3x1 entre los beneficiarios de Zacatecas y los beneficiarios de otros estados encuestados son significativas.

Tabla 7.6. Percepción de beneficiarios del Programa 3x1 acerca de su impacto en RCP.

PERCEPCIÓN DE IMPACTO A NIVEL LOCALIDAD				
¿USTED CREE QUE, DESDE QUE HAY 3X1 EN SU COMUNIDAD ...				
		MEJOR	IGUAL	PEOR
La infraestructura básica de la comunidad está...?	ZACATECAS	82.6	17.4	0
	RESTO DE ESTADOS	48.8	46.3	4.9
La organización ciudadana está... ?	ZACATECAS	58.7	39.1	2.2
	RESTO DE ESTADOS	39	51.2	9.8
La participación ciudadana es ...?	ZACATECAS	65.2	34.8	0
	RESTO DE ESTADOS	41.5	48.8	9.1
La colaboración entre miembros de la comunidad es...?	ZACATECAS	65.2	34.8	0
	RESTO DE ESTADOS	36.6	61	2.4
La comunicación con el gobierno es..?	ZACATECAS	65.2	34.8	0
	RESTO DE ESTADOS	58.5	31.7	9.8
PERCEPCIÓN DE IMPACTO A NIVEL MUNICIPAL				
¿DESDE QUE HAY 3X1 EL GOBIERNO MUNICIPAL...				
		MEJOR	IGUAL	PEOR
Escucha a la comunidad?	ZACATECAS	67.4	32.6	0
	RESTO DE ESTADOS	36.6	58.5	4.9
Atiende a la comunidad?	ZACATECAS	65.2	34.8	0
	RESTO DE ESTADOS	29.3	65.8	4.9
Rinde cuentas en el uso de recursos?	ZACATECAS	63	37	0
	RESTO DE ESTADOS	29.3	56.1	14.6
La transparencia en el manejo de recursos es?	ZACATECAS	63	37	0
	RESTO DE ESTADOS	41.5	46.3	12.2
La eficiencia es?	ZACATECAS	63	37	0
	RESTO DE ESTADOS	41.5	46.3	12.2
PERCEPCIÓN DE IMPACTO A NIVEL ESTATAL				
¿DESDE QUE HAY 3X1 EL GOBIERNO ESTATAL...				
		MEJOR	IGUAL	PEOR

Escucha a la comunidad?	ZACATECAS	44.4	42.2	13.3
	RESTO DE ESTADOS	36.6	53.7	9.7
Atiende a la comunidad?	ZACATECAS	46.7	42.2	11.1
	RESTO DE ESTADOS	31.7	58.5	9.8
Rinde cuentas en el uso de recursos?	ZACATECAS	42.2	48.9	8.9
	RESTO DE ESTADOS	26.8	65.9	7.3
La transparencia en el manejo de recursos es?	ZACATECAS	51.1	40	8.9
	RESTO DE ESTADOS	31.7	56.1	12.2
La eficiencia es?	ZACATECAS	44.4	46.7	8.9
	RESTO DE ESTADOS	26.8	63.4	9.8
PERCEPCIÓN DE IMPACTO A NIVEL FEDERAL				
¿DESDE QUE HAY 3X1 EL GOBIERNO FEDERAL...				
		MEJOR	IGUAL	PEOR
Escucha a la comunidad?	ZACATECAS	35.6	55.6	8.9
	RESTO DE ESTADOS	30	65	5
Atiende a la comunidad?	ZACATECAS	42.2	51.1	6.7
	RESTO DE ESTADOS	32.5	62.5	5
Rinde cuentas en el uso de recursos?	ZACATECAS	42.2	51.1	6.7
	RESTO DE ESTADOS	32.5	60	7.5
La transparencia en el manejo de recursos es...?	ZACATECAS	44.4	46.7	8.9
	RESTO DE ESTADOS	32.5	57.5	10
La eficiencia es...?	ZACATECAS	37.8	55.6	6.7
	RESTO DE ESTADOS	34.1	56.1	9.8

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta ITAM-UAZ 2005.

7.3.2.3. Comparativo de percepción entre el Programa 3x1 y otros programas sociales.

Hasta este momento pareciera que la percepción sobre el P3x1 en Zacatecas es notablemente positiva. Sin embargo resta observar si ese nivel de aceptación es una característica distintiva del P3x1 o bien es una respuesta común de los beneficiarios de programas sociales.

Una de las formas de resolver lo anterior es comparando las respuestas de los beneficiarios de distintos programas ante reactivos similares y bajo circunstancias parecidas. Afortunadamente en el año 2009 la Universidad Autónoma Metropolitana realizó para la SEDESOL la “Evaluación específica de Monitoreo de obra pública” en la que se revisaron cuatro¹⁵⁷ programas sociales bajo similares esquemas metodológicos (Desarrollo local, Atención a jornaleros agrícolas, P3x1 y Hábitat). Las encuestas son representativas a nivel nacional y en el caso de P3x1 el 35.7% de la muestra se aplicó en 3 municipios de Zacatecas (Jerez, Juchipila y Villanueva). El detalle metodológico de las encuestas se presenta en el Anexo 3.

¹⁵⁷ En realidad incluyó cinco, pero el estudio del programa de subsidio a la vivienda “Tu Casa” tiene características muy distintas a los cuatro aquí considerados. Por ello se le descartó en esta sección.

La cedula de evaluación aplicada a las muestras de beneficiarios de cada programa contenía una batería reactivos comunes. Algunas de esas preguntas se presentan en la Tabla 7.7. en la que se comparan las respuestas registradas para cada programa evaluado.

Con las reservas del caso – puesto que los programas tienen condiciones de operación diferentes – es posible hacer algunas observaciones a partir de los datos mostrados.

En primer lugar las percepciones de los beneficiarios del P3x1 en cuanto a satisfacción general del programa y de la obra o proyecto recibido no difieren significativamente de las respuestas de los beneficiarios de los otros programas. Es importante puntualizar que los programas analizados también realizan sus acciones a partir de las demandas concretas de colectivos y familias, y que en algunos casos la acción pública se convierte en patrimonio o sustento de los beneficiarios (como es el caso del Programa de Apoyo a Jornaleros Agrícolas) lo que puede imprimir un sesgo positivo en las respuestas, situación que en el P3x1 no sucede. Por lo tanto se puede considerar que el P3x1 tiene un nivel de aceptación equivalente al de otros programas, lo resaltable *es que esa aceptación es independiente del sistema de RCP que se aplique en cada caso.*

Ello nos muestra lo riesgoso que puede ser afirmar que el sistema de RCP del P3x1 ha influido en el nivel de aceptación del programa como una forma de observar su responsividad. La aceptación de un programa por parte del beneficiario puede estar influida por factores muy distintos a la RCP. La tarea pendiente sería investigar si la aceptación de un programa está relacionada con experiencias positivas en términos de RCP. Lo cual no es posible a través de estas encuestas.

Por otro lado este comparativo matiza algunas ideas planteadas con anterioridad. El P3x1 tiene el nivel de conocimiento más bajo de los cuatro programas sobre quién decide realizar la obra y sobre todo si la comunidad participó en su selección y arranque. No obstante de entre quienes sí sabían quién promovió la obra, el 45.95% afirmó que fue la misma comunidad, seguido de un 20.85% que opina que fue el club de migrantes. La cifra preocupante es que el 33% de los encuestados piensan que algún otro actor social decide sobre las obras y no la comunidad ni el club.

La información de estas encuestas confirma que la participación de la comunidad en la selección de la obra parece ser un déficit en el P3x1 respecto de otros programas comparables.

Ello puede condicionar el involucramiento de la población local en el P3x1 y por tanto la aplicación extensiva de control social y RCP.

7.3.3. Conclusiones de la evaluación de responsividad del P3x1.

La Falta de mecanismos de formación y expresión de las demandas y preferencias de la sociedad dificulta la evaluación de la responsividad de la acción pública.

El caso del P3x1 no está exento de esta condición a pesar de ser un programa “dirigido por demandas”. Para resolver este déficit, en este trabajo se pretendió obtener indicios de la responsividad por vías indirectas: en lugar de suponer cuales son las demandas de las poblaciones locales y de los migrantes se observaron los resultados del P3x1 para determinar su enfoque y en todo caso determinar si existe algún sesgo importante. También se pretendió evaluar la responsividad a través de la percepción de los beneficiarios del P3x1.

Tabla 7.7. Comparativo de percepción entre el Programa 3x1 y otros programas sociales.

Preguntas seleccionadas	Respuesta	Porcentaje			
		P3x1	PDL	PAJA	Hábitat
¿Considera que (diga el nombre de la obra) es útil para la comunidad?	Sí	92.49	93.08	96.6	95.44
	No	3.99	5.22	1.36	3.61
	No sabe	3.52	1.7	2.04	0.94
	Total	100	100	100	100
¿Sabe quién decidió realizar esta obra?	Sí	30.4	30.39	66.33	34.81
	No	69.37	69.1	32.99	63.28
	Lo desconoce	0.23	0.51	0.68	1.92
	Total	100	100	100	100
¿Quién solicitó esta obra?	Líder comunitario	11.97	17.44	22.05	17
	El club o asociación de migrantes	20.85	4.2	45.13	1.92
	La misma comunidad	45.95	49.81	24.62	58.9
	Delegación de la Sedesol	3.09	5.88	5.13	2.15
	Presidencia municipal	10.42	16.79	-	14.05
	Otros/Ns/NC	7.73	5.88	2.06	6
	Total	100	100	100	100

Preguntas seleccionadas	Respuesta	Porcentaje			
		P3x1	PDL	PAJA	Hábitat
¿Sabe si la comunidad participó en decidir qué hacer y cómo empezar las obras o acciones?	Sí	60.62	70.34	86.67	71.67
	No	22.01	19.03	6.15	19.71
	No sabe	17.37	10.63	7.18	8.62
	Total	100	100	100	100
¿Considera que la obra es...?	Muy útil	64.01	74.33	79.11	68.44
	Útil	32.66	22.94	19.52	28.72
	Poco útil	2.85	2.17	1.37	1.87
	Sin utilidad	-	0.47	-	0.44
	No contestó	0.48	0.09	-	0.53
	Total	100	100	100	100
¿Se siente satisfecho con los servicios obtenidos?	Sí	94.54	94.17	93.15	94.35
	No	4.51	4.99	-	4.49
	No contestó	0.95	0.84	6.85	1.16
	Total	100	100	100	100
Calificación ¿Qué tan contento se siente con la obra?	Calificación Promedio	9.04	9.16	9.29	8.83

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de las encuestas de la Evaluación Específica de monitoreo de obra Pública de la UAM, Universidad Autónoma Metropolitana (2010).

Nota: Programa de desarrollo local (PDL), Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA).

Por las características de su formación histórica y su diseño operativo el P3x1 está enmarcado en una estrategia de focalización de la política social. Por ello el P3x1 es, de suyo, selectivo de sus beneficiarios.

Las organizaciones de migrantes han ido ganando la prerrogativa de ser la cadena de engranaje entre las necesidades comunitarias y los recursos del programa para cubririrlas. Ello sin desconocer que en principio sus propios intereses están también en juego. Se confirma un proceso de intermediación basado en los recursos y la amplia legitimidad de la que gozan los clubes de migrantes entre la población de sus localidades.

Este proceso de intermediación ha ido cambiando sus patrones de respuesta a las necesidades comunitarias. Los datos indican que en el periodo analizado se empezaron a concentrar los beneficios en localidades más grandes y en proyectos menos prioritarios (desde un punto de vista que resaltaría las necesidades básicas). Por otro lado existía también una tendencia creciente a orientar los beneficios a dos ámbitos concretos: educación en localidades medias y carreteras que unen localidades pequeñas. Ambas vertientes tienen un potencial transformador

importante. Desafortunadamente los apoyos educativos refuerzan la concentración de los proyectos en localidades más grandes ya que es en estas poblaciones donde los recursos del programa cumplen su función complementaria. La entrega de Becas ha de seguir una normatividad estricta ya que este tipo de proyecto llega a la individualización del beneficio y aun cuando la educación tiene beneficios sociales amplios la estrategia de apoyar a algunos puede devenir en favoritismos y en el peor de los casos en clientelismo local.

En las localidades pequeñas la adopción de proyectos de construcción o mantenimiento de carreteras concentraron la atención de las organizaciones de migrantes, esto también es problemático pues como se sabe el P3x1 había sido uno de los únicos medios para llevar la inversión pública en infraestructura básica a esas poblaciones.

El proceso en que se responde a las necesidades locales en el P3x1 también demuestra ser complejo. En la interacción con las autoridades locales el carácter del proceso de intermediación de los clubes de oriundos se ha ido transformando y haciéndose también dependiente de las características de la autoridad local. De tal forma que la respuesta a las necesidades locales – en tanto la ciudadanía no participe directamente en su expresión y determinación – está envuelta en los condicionamientos clave del programa: desarrollo y carácter del club y sus dirigentes, desarrollo de la participación comunitaria y el carácter del gobierno local.

La intermediación de los clubes ejercida bajo las estructuras del P3x1 ha contribuido a ampliar los procesos de negociación al interior de los gobiernos locales dislocando en buena parte la antigua forma clientelar, corporativa y autoritaria de ejercicio del poder. También es promisorio que su sentido solidario – enmarcado en la influencia de la estructura política estatal – les lleve a ampliar las oportunidades de educación. En términos de la transformación de la sociedad la educación es fundamental, tanto para impulsar cambios en la estructura económica como en el aparato de Estado. El problema es que es una tarea de largo aliento por lo que habrá que esperar que las organizaciones de migrantes no se cansen de impulsar tareas que en definitiva son responsabilidad del Estado.

En cuanto a los impactos de los cambios en el sistema de RCP en la responsividad del programa lo más que se puede afirmar es que la elevación de la interactividad, la audiencia y la incorporación permiten la reorientación de las inversiones y apoyos del P3x1. La adaptación del P3x1 a nuevas preferencias – como apoyar la educación – parece ser rápidamente institucionalizada lo cual confirma la capacidad de corrección del P3x1 y por tanto procesos de

evaluación y control. Sin embargo el control social necesario a nivel local está sujeto a las condiciones específicas de los perfiles democráticos o autoritarios de la interacción y entre el ejecutivo municipal, el club y la comunidad. Por ello se hace aun más urgente la institucionalización de la forma en que las demandas sociales se canalizan.

El P3x1 hasta el momento ha sido responsivo y exitoso en la percepción de la gente. En opinión de los ciudadanos satisface sus necesidades y ha aportado nuevas formas de colaboración. También reconocen que los migrantes han obtenido influencia en los destinos de la comunidad basados en su aporte económico y en sus prácticas solidarias.

Por otro lado la población percibe cambios en las prácticas de audiencia, rendición de cuentas y transparencia e incluso eficiencia en los gobiernos municipales. Esa observación confirma algunas de las afirmaciones realizadas en este y otros trabajos de investigación: que existe una reconfiguración aunque aun sea débil de las estructuras de poder político a nivel municipal.

Por la comparación con otros programas un déficit importante del P3x1 es la participación de la comunidad en la propuesta y selección de la obra. Lo cual es coincidente con otros estudios y con la información presentada con anterioridad en esta tesis.

7.4. Contrastación general de las hipótesis de trabajo.

A partir de los datos y análisis descritos y realizados hasta ahora, se pueden contrastar las Hipótesis de trabajo planteadas como guías metodológicas para enfocar la discusión, la búsqueda de datos y el análisis mismo.

I. La Primera hipótesis particular establece que el Agente de RCP ha actuado y obtenido transformaciones en el sistema de RCP del Programa 3x1 para migrantes bajo coyunturas institucionales propicias y en una relación dialéctica con los órganos del Estado.

Ya en el capítulo 5 se había iniciado la contrastación de esta hipótesis. Esta es la hipótesis que con mayor claridad se ha demostrado ya que durante la contextualización del P3x1 se muestra como, efectivamente, han existido eventos de importancia en las estructuras económicas y políticas nacionales que enmarcan los cambios en el P3x1 y estos no pueden entenderse sino por estar incrustados en ellos. Esos cambios, en su gran mayoría, han sido propicios en virtud de la búsqueda de legitimación de parte de las distintas instancias del Estado.

El análisis del control social reforzó la impresión de que efectivamente la interacción entre el sujeto social transnacional y los órganos estatales es dialéctica por tanto de mutua

influencia y transformación basada también en la confrontación de proyectos distintos. El carácter de sujetos social de las organizaciones de migrantes se obtiene cuando establece lineamientos de acción para situaciones políticas concretas tanto a nivel federal como a niveles locales.

Por otro lado el agente de RCP ha obtenido transformaciones de gran importancia en el sistema de RCP que repercuten en las DC y en la ampliación de inclusión, temporal, axiológica y jurisdiccional de la RCP acercando las acciones del Estado hacia una responsividad mediada por las organizaciones de migrantes.

II. Segunda hipótesis particular expresa que en el sistema de RCP del P3x1 se han incrementado las formas de realización y las posibilidades de ejercicio de las dimensiones de transparencia, sancionabilidad e interactividad.

Luego de la revisión de los impactos de 14 cambios en el P3x1 en cada una de las dimensiones constitutivas de la RCP realizada en el capítulo 6, se puede concluir que las acciones del agente de RCP sí han incrementado las formas de realización y posibilidades de ejercicio de las dimensiones de transparencia, sancionabilidad e interactividad en el RCP del P3x1. Aun cuando estos impactos son heterogéneos en intensidad. La transparencia es la DC mas impactada por el programa en todos sus componentes, en tanto que la interactividad se reserva a la interacción entre los clubes y federaciones y órdenes de gobierno mientras que la ciudadanía no amplía sus formas de interacción. La sancionabilidad también ha sido impactada pero sólo en sus vertientes no integradas al aparato estatal lo que debilita la operación general del sistema de RCP.

III. Tercera hipótesis particular: En el proceso de cambio del sistema de RCP del Programa 3x1 se han aplicado los principios de operación de audiencia e incorporación.

Aunque se ha verificado la aplicación de los principios de audiencia e incorporación en el sistema de RCP del P3x1 estos no son extensivos a colectivos o individuos distintos al agente de RCP. La aplicación de ambos principios ha trastocado en buena medida la estructura corporativa y clientelar de expresión y solución de las demandas sociales a nivel local. La estructura en formación aplicable para el P3x1 es un modo de intermediación en donde las organizaciones de migrantes canalizan las demandas y necesidades de poblaciones con características definidas que se van incrementando conforme el programa se practica. La concentración de los medios de audiencia e incorporación en el agente de RCP puede poner en duda la correspondencia entre las

demandas sociales y el resultado de la acción pública. El análisis de los resultados del P3x1 muestra tendencias a la concentración de los beneficios pero también cambios promisorios.

IV. Cuarta hipótesis particular: En virtud de los cambios en el sistema de RCP del Programa 3x1 éste se ha vuelto más responsivo a las demandas de la ciudadanía local.

Esta hipótesis sólo está parcialmente demostrada. La dificultad de evaluar la responsividad es la primera razón de esta conclusión. Los medios indirectos de observación de la responsividad del programa no son conclusivos.

Es posible afirmar que la elevación de la interactividad, audiencia e incorporación permiten la reorientación de las acciones del P3x1. La adaptación del P3x1 a nuevas preferencias de inversión social es sistemática e institucionalizada, lo cual confirma la capacidad de corrección del P3x1 y por tanto procesos de evaluación y control de parte de las organizaciones sociales y de parte de las instituciones horizontales de RCP.

La población que ha tenido contacto o que es beneficiaria se siente parte del proceso de conjunción de recursos del P3x1 y está conforme con los resultados. Pero el reto P3x1 es disminuir las asimetrías de representación y no aumentarlas. Conforme el agente de RCP obtenga mayor influencia a nivel local en mayor peligro está la responsividad y, por ende, la organicidad de las acciones que se derivan de su intervención. Por otro lado existen indicios de que en el proceso de selección de los proyectos a financiar intervienen variables concretas de índole local que mezclan los intereses migrantes con los intereses políticos (benéficos o no) de las autoridades locales. Con ello la responsividad y organicidad de la acción estatal también pierde terreno.

Hipótesis general: El sistema de RCP del P3x1 para migrantes ha experimentado cambios que incrementan el control social en el diseño, operación, evaluación y sanción del programa haciéndolo responsivo a las demandas ciudadanas locales, tales cambios han sido ocasionados principalmente por la acción de un agente de RCP personalizado por las Federaciones y clubes de migrantes del Estado de Zacatecas.

Evaluación: En este trabajo se ha documentado que, efectivamente, la acción de las federaciones y clubes de migrantes ha modificado de forma importante la RCP del P3x1. El Sistema de RCP ha sido transformado en distintas medidas y condiciones en términos de su Transparencia, sancionabilidad e interactividad. Se han extendido sus capacidades en términos temporales hacia momentos ex ante, procesal y ex post. Además se verificó que las condiciones

de audiencia y de incorporación a nivel local se han incrementado. En principio sí ha contribuido a la responsividad y organicidad de la operación del programa pero las tendencias recientes muestran un incremento en la particularización de las demandas que se atienden. Esa particularización se acentúa en virtud de la concentración de medios de interlocución con el Estado y en la ausencia de participación local amplia.

En conclusión, el sistema de RCP del P 3x1 ha sufrido modificaciones de importancia en los últimos 5 años principalmente en el plano intermedio de la acción gubernamental (nivel estatal). La naturaleza de tales transformaciones -algunas ya institucionalizadas- aleja a la práctica de la RCP de sus rasgos hegemónicos proclives a la inmovilización social y a la acotación sistémica de la RCP y la acerca a una visión alterna, integral. El ejercicio de la interactividad, audiencia, incorporación, de la asunción de la Responsividad como valor principal de la RCP y de la organicidad como elemento sustancial de la acción del Estado pueden colegirse de los cambios normativos y operativos aquí descritos. Sin embargo, el hecho de que el Agente promotor de estos cambios no sea la comunidad local hace ambivalentes los logros ya que siempre se correrá el peligro de que la intermediación política y social de los clubes y Federaciones de migrantes particularice los beneficios del programa y con ello se pierda el carácter de bienes públicos de los proyectos construidos, lo mismo es factible en relación al “bien público” que constituye la reorientación de la RCP en el P3x1. El desafío fundamental de todo proyecto alternativo de RCP está en la formación de los sujetos sociales de base amplia capaces de interactuar con los distintos niveles del Estado.

CONCLUSIONES GENERALES.

Los datos y argumentos expuestos en este trabajo han ayudado a confirmar la aseveración de que las organizaciones de migrantes en Zacatecas, al participar en el P3x1 han logrado cambios significativos en la RCP, pero que estos tienen elementos débiles y altibajos constantes. Además cada avance es materia de conflicto y defensa por parte del Agente de RCP lo que revela la fragilidad y falta de institucionalización de algunos de estos logros.

Se ha puntualizado que las mayores aportaciones han sido en la dimensión de transparencia en virtud de la institucionalización de sus prácticas y el potencial notable que generan en la exigencia de cuentas por parte de otros actores sociales. La sancionabilidad mediante costos reputacionales a presidentes y funcionarios municipales y estatales es otra aportación que eleva los incentivos para ejercer los cargos públicos de manera responsiva a las demandas de los migrantes. Desafortunadamente estas formas de sancionabilidad no son generalizadas y corresponden a las prácticas de las organizaciones migrantes más desarrolladas y comprometidas. Puesto que las sanciones formales y legales pertenecen a la esfera estatal y son parte de un contexto amplio, la sancionabilidad del P3x1 no ha avanzado sustancialmente en estos mecanismos.

La dimensión interactividad también ha sido trastocada en el sistema de RCP con el activismo de los clubes y federaciones de oriundos. El permanente contacto con la autoridad y los funcionarios que intervienen en el programa ha permitido un nivel de corrección procesal de la actividad del P3x1 difícil de obtener en cualquier otra función pública estatal.

Si la principal aportación política del P3x1 es el surgimiento y maduración del sujeto social transnacional entonces la aportación más importante de éste a la RCP es la instauración del COVAM. Este comité como instancia de participación equilibrada en la toma de decisiones es el mecanismo más prolijo en materia de RCP dentro del P3x1. Todo esto es consistente con la observación de que la RCP se potencia con los mecanismos de participación social que tienen capacidad decisoria.

Pero el COVAM debe continuar un proceso de desarrollo y maduración que evite que los migrantes se “integren” del todo a la forma institucionalizada de las reuniones del comité y que sean sólo invitados a la validación de las obras a realizar. Las diferencias al interior del COVAM entre sus componentes y al interior de sus mismos componentes son algunos de los retos que tiene que solventar este comité en el futuro.

Pero la existencia del COVAM por sí misma no es suficiente para explicar los cambios generados en materia de RCP. La existencia de sujetos sociales que interactúen con el Estado es indispensable para la generación de RCP no hegemónica en México. Los cambios en la relación mandante - mandatario de la RCP se generan cuando el mandante – en su calidad de sujeto – identifica las ventanas de oportunidad a favor de la RCP entre el devenir histórico y establece comportamientos estratégicos para aprovecharlas a favor del control estatal.

La presencia de sujetos sociales es vital para la existencia no hegemónica de la RCP. En su aparición y desarrollo descansa la interactividad y la incorporación que son los eslabones con que la RCP camina en pos de la responsividad y de la organicidad.

La limitante en el P3x1 continúa siendo la restringida participación de la población local Zacatecana, cuyos escasos recursos organizacionales la supeditan al rol de beneficiaria, no sólo de las obras y proyectos del P3x1 sino de la misma RCP impulsada por las organizaciones de migrantes.

La falta de esa participación local activa produce mejoras en el sistema de RCP que pronto se vuelven parte de una RCP mas del tipo burocrático y horizontal, en la que la conducción de la RCP la lleva el Estado mismo y, aunque pueden existir avances, desdibuja la pretensión básica de la RCP : controlar al Estado desde la misma ciudadanía.

El caso aquí estudiado demuestra que el nivel gubernamental más vulnerable a los intentos estratégicos para el control estatal es la Entidad federativa. Este nivel concentra instituciones y marcos legales que son susceptibles de influencia y mejora. Por tanto son requeridos sujetos sociales con recursos para influir a este nivel. La movilización institucional generada desde el COVAM y extendida a las instituciones estatales es otra prueba de que instancias de control social estatales mejorarían de forma sustancial tanto la generación de propuestas de políticas públicas como el control social efectivo.

En la revisión de este caso queda demostrado también que la RCP procesal es posible y que casi cualquier autoridad estatal podría, a través de distintos medios tecnológicos, transparentar la ejecución de sus tareas. Sin embargo, fuera del ámbito del P3x1 no existe ningún otro programa o actividad pública que ofrezca de forma transparente información de la progresión y de la problemática en la ejecución de proyectos, obras o acciones públicas. Aunque poco a poco se gana terreno en materia de transparencia de sobre datos ex post, existen rezagos enormes en cuanto a información procesal. La opacidad estatal en este sentido es aún muy alta y

se conserva en virtud de que no hay sujetos sociales capaces de exigir transparencia procesal y quizá tampoco haya aun sujetos sociales capaces de interpretar los datos de avances e influir al Estado para corregir su desempeño.

La observación del Sistema de RCP del P3x1 permite también verificar como la RCP en tanto fenómeno relacional es sumamente frágil a los cambios en las estructuras de poder. La existencia de avances en el P3x1 ligados a las coyunturas institucionales también puede revelar que existen otras coyunturas negativas que hagan al Estado proclive a la opacidad y al alejamiento del control social. Nuevamente los sujetos sociales estarían llamados a la defensa de los avances en cuanto a RCP. En el caso del P3x1 las materias en conflicto son varias y en todas ellas existe el peligro de retroceso: la burocratización del COVAM, la pérdida de operación de la página de internet del P3x1, la mayor influencia de los municipios en los procesos de decisión en los proyectos, el aval de clubes inexistentes a obras sin haber aportado, los cambios en las reglas de operación, etc.

En el caso estudiado se observa también como la escasez de medios de expresión y canalización de las demandas y preferencias sociales impide la RCP centrada en la responsividad. Esa es una de las razones por las que quizá la mayoría de los teóricos de la RCP se orientan hacia el control del Estado vía la lucha por los derechos. El respeto y la exigencia de un derecho parece un elemento más tangible a la hora de evaluar la RCP de una acción estatal. Sin embargo la consecución o respeto de los derechos no resta importancia a la necesidad de mecanismos y espacios de interlocución entre Estado y sociedad para aplicar las extensiones temporales, de inclusión, jurisdiccionales y de contenidos de la RCP.

El análisis del sistema de RCP del P3x1 demuestra también que aun cuando se dé por sentado la cobertura o respeto de un derecho, solo la interacción e incorporación adecuan la acción del Estado a las necesidades de poblaciones concretas.

Un punto final a destacar del caso analizado se refiere a la responsabilidad de las organizaciones de migrantes en cuanto a RCP. Aunque el tema sobre su propia RCP ante la sociedad zacatecana debe de ser analizado, es más importante destacar que los migrantes organizados no deben cargar con la responsabilidad del desarrollo de sus comunidades de origen, ni mucho menos de este estudio debe interpretarse que es su responsabilidad ser Agente de RCP. Como ya se anotó antes, la RCP es un beneficio colateral de la acción de los clubes y no su interés primordial. La ciudadanía zacatecana es en principio la obligada a exigir cuentas a sus

gobernantes por los recursos invertidos en el P3x1. Este punto regresa el problema nuevamente a la carencia de sujetos sociales y al bajo desarrollo de la práctica ciudadana entendida como ejercicio de derechos y de obligaciones.

Un medio de reforzamiento y complementación de las actividades de los migrantes organizados en materia de RCP es la instalación de un Observatorio ciudadano Estatal del P3x1. Los observatorios ciudadanos, como se mencionó en el capítulo IV, son instrumentos formalizados que integran a distintos actores sociales para dar seguimiento y vigilar procesos de importancia política y social. Algunos observatorios ciudadanos tienen metodologías ya desarrolladas e indicadores para evaluar la RCP de programas y autoridades, es posible aprovechar la experiencia en otros campos. Además en el caso de Zacatecas la inclusión de instituciones diversas como las educativas, las organizaciones de la sociedad civil e incluso las mismas federaciones de migrantes pueden aportar sustancialmente a la fortaleza de un observatorio como éste.

La instauración de un Observatorio ciudadano centrado en el P3x1 contribuiría a formar sujetos sociales con interés en el control social del Estado pero, sobre todo, permitiría apoyar el sostenimiento de la práctica solidaria de los migrantes zacatecanos que se estimularía y recompensaría con una mejor RCP.

Si el modelo analítico aquí presentado es útil para el estudio de sistemas de RCP, queda el reto técnico de desarrollar mecanismos y herramientas para dimensionar la responsividad de la acción pública, así como de mejorar las herramientas de medición y evaluación de las dimensiones constitutivas transparencia, sancionabilidad e interactividad.

Por último se puede expresar que los nexos de la RCP con el desarrollo social, político, económico y cultural son la responsividad y la búsqueda de la organicidad. La contribución principal de la RCP es ajustar la acción del Estado a los intereses de la sociedad de forma orgánica, es decir, a través de una continua interacción e influencia entre mandante y mandatario, entre Estado y sociedad, entre autoridades, funcionarios y ciudadanos en lo individual y en lo colectivo. El reto es desarrollar ciudadanos, autoridades y sujetos sociales con esa capacidad de interacción y con visiones estratégicas sobre los resultados de ella.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Nacional Francesa. (1998). *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789*. Documento consultado el 02/08/2005 en <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/dudh/1789.asp>.
- Ackerman, J. (2004a). Co-Governance for Accountability: Beyond "Exit" and "Voice". *World Development* , 32 (3) 447-463.
- Ackerman, J. (2004b). *Sinergia Estado-Sociedad en pro de la Rendición de Cuentas : Lecciones para el Banco Mundial, Documento de Trabajo No. 31*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Ackerman, J. M. (2005). *Social Accountabilty in the públic sector. A conceptual discussion. Social Development papers. Paper No. 82.* . Washington D.C.: Banco Mundial.
- Ackerman, J. M. (2006a). Autoridad descentralizada y desarrollo político: la dinámica institucional de la rendición de cuentas en México. En E. Izunsa Vera, & A. J. Olvera, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. (págs. 293-322). México: CIESAS-UV-Porrúa.
- Ackerman, J. M. (2006b). *Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: lecciones internacionales y reformas futuras*. Serie Cultura de la Rendición de Cuentas no. 9. México: IFAI.
- Ackerman, J. (25 de Febrero de 2008). IFAI: La transparencia amenazada. *La Jornada. Version electrónica consultada en <http://www.jornada.unam.mx/2008/02/25/index.php?section=opinion&article=023a2pol>*
- Aguilar Rivera, J. A. (2006). *Transparencia y democracia: Claves para un concierto*. Cuadernos de Transparencia No. 10. México: IFAI.
- Alonso, J. (1999). Teorizaciones sobre movimientos sociales. En j. Durand, *Movimiento sociales. desafíos teóricos y metodológicos* (págs. 21-44). Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Amador, J. C. (2008). *Fiscalización y evaluación del Gasto Público descentralizado en México*. Documento de Trabajo No. 47. México: CESOP.
- Anderson, P. (2003). Neoliberalismo un balance provisorio. En E. Sader, y P. Gentilli, *La trama del neoliberalismo: Mercado crisis y exclusión social*. Buenos Aires : Clacso. Consultado el 15/06/2004 en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/trama/anderson.rtf> .
- Andrews, C., y Kouzmin, A. (1999). Re-legitimating "voice" and "loyalty" within economic theories of democracy and accountability :Brazilian exemplars. *International Review of Administrative Sciencies* , 65 (3), 395-409.
- ARegional.com. (2003). *La fiscalización en México. Analisis de las regulaciones Federales y estatales*. Serie : Federalismo Fiscal, Año 3, No. 10 ; México: ARegional.com.

- ASE [Auditoría Superior del Estado de Zacatecas]. (2007). *Manual de Inducción a la Fiscalización de las Administraciones Públicas Municipales 2007-2010*. Zacatecas: LIX Legislatura- Auditoria Superior del Estado de Zacatecas .
- ASF [Auditoría Superior de la Federación]. (2008a). *ASF: Competencia, Objetivos y Atribuciones*. Recuperado el 08 de 12 de 2008, de <http://www.asf.gob.mx/>
- ASF [Auditoría Superior de la Federación]. (2008b). *Ley de Fiscalización Superior de la Federación*. Recuperado el 02 de 10 de 2008, de <http://www.asf.gob.mx/trans/obliga/ley.pdf>.
- ASF [Auditoría Superior de la Federación]. (2008c). *Mensaje del C.P.C. Arturo González de Aragón, Auditor Superior de la Federación en el 184 Aniversario de la ASF*. México: consultado el 15/12/2008 en <http://www.asf.gob.mx/pags/prensa/MSG261108.pdf>.
- Ayala, J. (1999). *Instituciones y Economía. Una introducción al Neoinstitucionalismo económico*. México: FCE.
- Bada, X. (2004). Clubes de michoacanos oriundos: desarrollo y membresía social comunitarios. *Migración y Desarrollo*. (02), 82-103.
- Bakker, M. (2007). El discurso de las remesas como impulsoras del desarrollo y la agencia colectiva del migrante colectivo. *Migración y Desarrollo*. (09), 45-72.
- Ballina, F. (2004). *Paradigmas y perspectivas teórico-metodológicas en el estudio de la administración*. México: Ponencia para el Congreso internacional de contaduría, administración e informática. Octubre 2004.
- Banco de México. (2005). *Las Remesas Familiares en México*. México: Banxico.
- Banco de México. (2007). *Las Remesas Familiares en México. Inversión de los recursos de migrantes: resultados de las alternativas vigentes*. Presentación de Banxico consultada el 20/03/2008 en <http://www.banxico.org.mx/documents/%7BA5443598-2DF0-815D-4077-A416D3429AA9%7D.pdf>.
- Banco de México. (2008). *Informe Anual 2007*. México: Banxico.
- BID [Banco Interamericano de Desarrollo]. (2003). *Receptores de Remesas en México*. Washington: BID-FOMIN-Pew Hispanic Center.
- BID [Banco Interamericano de Desarrollo]. (2005). *Documento conceptual del proyecto: programa 3x1 para migrantes: innovación y fortalecimiento. Fase I*. Washington: Documento consultado el 18/07/2007 en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=669425>.
- Banco Mundial. (2006). *Descentralización y entrega de servicios para los Pobres. Informe 35692. México*. (Vol. 2o.). México: World Bank.
- Bateman, T., & Snell, S. (2005). *Administración: un nuevo panorama competitivo*. México: McGraw-Hill.
- Behn, R. D. (2001). *Rethinking democratic accountability*. Washington D.C.: The Brookings Institution.

- Betancourt, C. E. (1990). Gramsci y el Concepto del bloque histórico. *Historia Crítica*, no.4. versión electrónica recuperada el 13 de noviembre de 2007 en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2182595>.
- Böcker, R. (2005). *Desarrollo, Planificación estratégica y corporativismo y corporativismo estatal. El caso de Mar del plata (Argentina)*. Buenos Aires: Tesis Doctoral.
- Buci-Glucksmann, C. (1980). Gramsci y la Política. En C. Sirvent, *Gramsci y la política* (págs. 9-28). México: UNAM.
- Burgess, K. (2006). El impacto del 3x1 en la gobernanza local. En R. Fernández de Castro, R. García Zamora, y A. Vila Freyer, *El Programa 3x1 para migrantes ¿Primera política transnacional en México?* (págs. 99-118). México: ITAM-UAZ-Porrúa.
- Burgess, K. (2005). Filantropía de migrantes y Gobernanza local. En B. J. Mertz (Ed. y Coord.), *Nuevas pautas para México: Observaciones sobre remesas, donaciones filantrópicas y desarrollo equitativo*. (págs. 125-155). Cambridge: Harvard University Press.
- Castellanos, L. (2005). *Información Básica para la Rendición de Cuentas. Rendición de cuentas, acceso a la información y transparencia en México* (Vol. 1). México: Alinza Cívica A.C.
- Castillo, O., Cuevas, D., y Yllescas, P. (2005). *Información Básica para la Rendición de cuentas. Rendición de cuentas, acceso a la información y transparencia en el Poder legislativo* (Vol. 4). México: Consorcio para el diálogo parlamentario y la equidad.
- Castles, S., y Miller, M. (2004). *La era de la Migración. Movimientos internacionales de Población en el mundo moderno*. México: UAZ-SEGOB-PORRÚA.
- CIDE [Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C.] (2008). *Evaluación externa del Programa 3x1 para migrantes 2007. Informe final*. México: CIDE.
- Cohen, J. L., y Arato, A. (2001). *Sociedad civil y teoría política*. México: FCE.
- Colom, F., y Mas Torres, S. (1988). Críticas y alternativas a la Democracia representativa: entorno al pensamiento político de Clauss Offe. En J. González, & F. Quezada (Edits.), *Teorías de la democracia* (págs. 227-266). Barcelona: Anthropos.
- CONAPO [Consejo Nacional de Población]. (2006). *Índices de Marginación 2005*. México: CONAPO.
- CONAPO [Consejo Nacional de Población]. (2010). *Datos sobre Migración Internacional*. Datos consultados el 07/04/2008 en http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=323&Itemid=251.
- Contraloría Interna del Gobierno del Estado de Zacatecas. (2010). *Respuestas a solicitudes de Información vía INFOMEX 2005-2010*.

- Cortina, J., y De la Garza, R. (2004). *Immigrant Remitting Behavior and its developmental consequences for México and El Salvador*. Nueva York: Tomas Rivera Policy Institute.
- Cortina, J., De la Garza, R., y Ochoa Reza, E. (2005). Remesas. Límites al Optimismo. *Foreign Affairs en Español*, 5 (3), 27-36.
- Crespo, J. A. (2001). *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas. Serie cultura de la Rendición de Cuentas*. México: ASF.
- Cuéllar, O. (1992). Motivos y estructuras en las teorías sobre la acción colectiva. *Argumentos. Estudios críticos de la sociedad* (16/17), 101-116.
- Cunill, N. (1995). La rearticulación de las relaciones Estado sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos. *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*. (4), 1-20.
- Cunill, N. (1999). ¿Mercantilización y neoclientelismo o reconstrucción de la Administración Pública? *Nueva Sociedad* (160), Documento consultado el 06/09/2004 en www.nuevasoc.org.ve/n160/ens.htm.
- Cunill, N. (2000). Responsabilización por el Control social. En CLAD, *Responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana* (págs. 269-328). Buenos Aires: CLAD-BID-EUDEBA Docto. Consultado el 17/09/2004 en <http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan100183.pdf>.
- Cunill, N. (2006). Espacios públicos no estatales para mejorar la calidad de las políticas públicas. Una visión sobre América Latina. En E. Isunza Vera, & J. A. Olvera, *Democratización, Rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social* (págs. 167-191). México: CIESAS-UV-MAPORRÚA.
- Dagnino, E. (2006). Sociedad civil, participación y ciudadanía: ¿ De qué estamos hablando? En E. Isunza Vera, y A. J. Olvera, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. (págs. 223-242). México: CIESAS-UV-PORRÚA.
- De la Garza, E. (1992). Los sujetos sociales en el debate teórico. En E. De la Garza, *Crisis y sujetos sociales en México* (Vol. I, págs. 15-52). México: Porrúa.
- Delgado, R., y Márquez, H. (2005). *Migración, Políticas Públicas y desarrollo. Reflexiones en torno al caso de Mexico*. Ponencia presentada en el seminario "Problemas y Desafíos de la Migración y el Desarrollo en América", Red internacional de Migración y Desarrollo, 7-9 abril, Cuernavaca.
- Delgado, R., y Márquez, H. (2006). The México–united states migratory system:dilemmas of regional integration, development, and emigration . *Migración y Desarrollo*. (07), 38-64.
- Delgado, R., y Márquez, H. (2007). Teoría y práctica de la relación dialéctica entre desarrollo y migración. *Migración y desarrollo* (9), 5-25.
- Delgado, R., Figueroa, V., y Hoffner, M. (1991). *Zacatecas: Sociedad, Economía, Política y Cultura*. México: CIICH-UNAM.

- Delgado, R., y Rodríguez, H. (2001). The emergence of collective migrants and their role in México's local and regional development. *Canadian journal of development studies*, XXII (3), 747-764.
- Delgado, R., Moctezuma, M., y Rodríguez, H. (2000). *Evaluación de programas y proyectos comunitarios y productivos con participación de los migrantes : el caso de Zacatecas*. Zacatecas: Mimeo para informe final de Investigación.
- DOF [Diario Oficial de la Federación]. (29 de Mayo 2009). Ley de Fiscalización y rendición de cuentas de la Federación. *Diario Oficial de la Federación*, 7-39.
- Díaz, A. (2007). *Clientelismo, desarrollo y Rendición de cuentas democrática*. ponencia presentada en el Seminario Internacional "Candados y Derechos: Protección de programa sociales y construcción ciudadana", México abril de 2007.: disponible en :http://www.seminarioprotecciondeprogramas.org.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=10&Itemid=30.
- Díaz, E. (2009). El estudio sociopolítico de la ciudadanía: fundamentos teóricos. *Intersticios. Revista sociológica de pensamiento crítico*, 3 (1), 33-46.
- Duhau, E. (1999). *Gobernabilidad democrática a nivel local. Problemas de la democracia participativa como alternativa al clientelismo y el corporativismo*. Ponencia para el Congreso: Gobiernos locales; el futuro político de México. Guadalajara, Jal. Septiembre de 1999.
- Durand, J., y Massey, D. S. (2003). *Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*. México: UAZ-Porrúa.
- Durand, V. (1992). Sujetos sociales y nuevas identidades. En E. De la Garza, *Crisis y sujetos sociales en México* (Vol. Segundo, págs. 587-606). México: CIIH-Porrúa.
- Escala-Rabadán, L. (2004). Migración y formas organizativas en los Estados Unidos: los clubes y Federaciones de migrantes mexicanos en California. En G. Lanly, & B. Valenzuela (comps.), *Club de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos. La política transnacional de la nueva sociedad civil migrante*. (págs. 425-454). México: U. de G.
- Escobedo, J. (2003). Movilización de opinión pública en México: el caso del grupo Oaxaca y la Ley de Acceso a la información pública. *Derecho comparado de la información* (2), 63-92.
- Estrada, M. (1997). ¿Es reformable la teoría de los actores colectivos? *Revista Mexicana de Sociología*, 59 (3), 55-79.
- FCZSC [Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California]. (2005). *Federacionzacatecana.org*. Recuperado el 17 de 07 de 2006, de Primer Convenio 2x1: http://federacionzacatecana.org/index.php?sectionName=home&subSection=news&story_id=102

- Fernández de Castro, R., García Zamora, R., & Vila Freyer, A. (2006). *El programa 3x1 para migrantes ¿Primera política transnacional en México?* México: ITAM-UAZ-Porrúa.
- Fleury, S. (2004). Ciudadanías, exclusión y democracia. *Nueva sociedad* (193), 62-75.
- Fleury, S. (2005). Construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad . *Futuros* , III (10), versión electrónica consultada el 25/03/08 en http://www.revistafuturos.info/futuros_10/ciudadania4.htm.
- Font, J., Blanco, I., Gomá, R., y Jarque, M. (2000). Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica. *Documentos de debate del CLAD* , No. 6 , Documento consultado en <http://www.clad.org.ve/docclas.html> el día 6 de junio de 2007.
- Fox, J. (2001). El capital social: de la Teoría a la Práctica. El banco mundial en el campo mexicano. *Ponencias del XXIII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios latinoamericanos LASA*. Washington D.C.
- Fox, J. (2002). La relación recíproca entre la participación ciudadana y la rendición de cuentas: la experiencia de los fondos municipales en el México rural. *Política y Gobierno* , IX (1), 95-132.
- Fox, J. (2005). Repensar lo rural ante la globalización: La sociedad civil migrante. *Migración y Desarrollo* (5), 35-58.
- Fox, J., y Aranda, J. (1996). Los fondos municipales de Solidaridad y la participación comunitaria en Oaxaca. *Revista Mexicana de sociología* , 58 (3), 145-168.
- Fox, J., y Rivera, G. (2004). Introducción. En J. Fox, y G. Rivera, *Indígenas mexicanos migrantes en los Estados Unidos*. (págs. 9-74). México: Porrúa-UAZ-Cámara de diputados-UCSC.
- Friedemann, S. (2006). *La dialéctica en Antonio Gramsci*. Documento de trabajo consultado el 05/06/2008 en <http://www.espacioparatos.org/novedades/La%20Dial%20ctica%20en%20Antonio%20Gramsci.pdf>.
- Gaggero, A. (2005). *Instrumentalismo, hegemonía y autonomía relativa: el marxismo y el análisis de la relación entre el estado y la Burguesía*. Ponencia presentada en las III Jornada de Investigadores Jóvenes Universidad de Buenos Aires. Sept. 2005. Recuperado el 15 de marzo de 2008, de http://www.iigg.fsoc.uba.ar/Jovenes_investigadores/3JornadasJovenes/Templates/Eje%20%20instituciones/GAGGERO%20Instituciones.pdf.
- Galaviz, E. E. (2006). *El cabildeo legislativo y su regulación*. Serie Estudios Jurídicos no. 10. México: UNAM.
- Garcés, L., Lucero, M., Estévez, F., e Icazzati, M. (2006). Visiones teóricas acerca de la ciudadanía social. *Kairos. Revista de Temas sociales* , 10 (18), 1-11.
- García, M., Jáuregui, L., y Nuñez, C. (2006). Liderazgos y nuevos espacios de negociación en el programa 3x1 para Migrantes. El caso de Zacatecas. En R. Fernández de Castro, R. García Zamora, y A. Vila Freyer, *El programa 3x1 para migrantes ¿Primera política transnacional en México?* (págs. 223-248). México: ITAM-UAZ-PURRÚA.

- García, R. (2003). *Migración, remesas y desarrollo local*. México.: UAED-UAZ.
- García, R.(2005a). Migración internacional y remesas colectivas en Zacatecas. Impactos y desafíos del programa 3x1. *Foreign Affairs en español*, 5 (3), 43-52.
- García, R. (2005b). *Migración, remesas y desarrollo. Los retos de las organizaciones migrantes mexicanas en Estados Unidos*. México: UAZ.
- García, R. (2005c). México: International Migration, Remittances and Development. En OECD, *Migration, Remittances and Development* (págs. 81-87). Paris: OECD.
- García, R. (2005d). *Las Remesas Colectivas y el Programa 3x1 como Proceso de Aprendizaje Social transnacional*. Documento presentado en el Seminario "La Participación Cívica y Social de los Migrantes mexicanos en Estados Unidos". Washington, noviembre 2005. Consultada el 22/04/2007 en <http://www.remesasydesarrollo.org/uploads/media/garciazamoraesp.pdf>.
- García, R. (2006a). El programa 3x1 y los retos de los proyectos productivos en Zacatecas. En R. Fernández de Castro, R. García Zamora, y A. Vila Freyer, *El programa 3x1 para migrantes ¿Primera política transnacional en México?* (págs. 157-170). México: ITAM-UAZ-Porrúa.
- García, R. (2006b). *Las lecciones y los retos del programa 3x1 en México*. Ponencia presentada en el Encuentro Iberoamericano sobre migración y desarrollo. Madrid, España julio de 2006.
- García, R., y Sánchez, X. (2006). Migración Internacional y desarrollo: oportunidades y desafíos para Zacatecas, México. En C. González, *Relaciones Estado-díaspóra: la perspectiva de América Latina y el Caribe*. (Vol. II, págs. 67-90). México: Purrúa-UAZ-SRE-IME-ANUIES.
- GODEZAC [Gobierno del Estado de Zacatecas]. (2005). *Plan Estatal de Desarrollo 2004-2010*. Zacatecas: GOBZAC.
- GODEZAC [Gobierno del Estado de Zacatecas]. (2006). *Implicaciones demográficas de la migración internacional y lineamientos de políticas públicas en el Estado de Zacatecas*. México: Gobzac-UNFPA-CONAPO-COEPO.
- GODEZAC [Gobierno del Estado de Zacatecas]. (2006). *Segundo informe de Gobierno*. Zacatecas: GOBZAC.
- GODEZAC [Gobierno del Estado de Zacatecas]. (2011). *Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016*. Zacatecas: GODEZAC.
- Goetz, A. M., y Jenkins, R. (2005). *Reinventing Accountabilit. Making Democracy Work for Human Development*. Great Britain: Palgrave Macmillan.
- Goetz, A., & Gaventa, J. (2001). *Bringing citizen voice and client focus into service delivery*. Institute of Development Studies. Working Paper 138. England: IDS.

- Goldring, L. (1998). From Market Membership to Transnational Citizenship?: The Changing Politization of Transnational Spaces. *L'Ordinaire Latino-Americain , Julliet-Déc.* (173-174), 167-172.
- Goldring, L. (1999a). Desarrollo, migradólares y la participación "ciudadana" de los norteros en Zacatecas. En M. Moctezuma, & H. Rodríguez, *Impacto de la migración y las remesas en el crecimiento económico regional* (págs. 77-87). México: Senado de la República.
- Goldring, L. (1999b). El Estado mexicano y las organizaciones transmigrantes: ¿Reconfigurando la Nación y las relaciones entre Estado y sociedad civil? En G. Mummert (Ed.), *Fronteras Fragmentadas* (págs. 297-316). Zamora: El Colegio de Michoacán- CIDEM.
- Goldring, L. (2002). The Mexican state and transmigrant organizations : Negotiating the Boundaries of Membership and Participation in the Mexican nation. *Latin American Research Review* , 37 (3), 55-99.
- Goldring, L. (2005). Implicaciones sociales y políticas de las remesas Familiares y colectivas. En R. Delgado, y B. Knerr, *Contribuciones al análisis de la migración internacional y el desarrollo regional en México.* (págs. 67-93). México: UAZ-Porrúa-Cámara de Diputados.
- Gómez, G. (1988). *Breve diccionario etimológico de la lengua española.* México: FCE.
- Gómez, A. (2004). *La doble nacionalidad Mexicana-Estadounidense y su influencia en el transnacionalismo mexicano: una comparación de las comunidades nayaritas y tlaxcaltecas.* Tesis de Maestría. Cholula Puebla: UDLP documento disponible en http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/mes/gomez_g_a/.
- Gómez, R., y Trigueros, P. (2000). Comunidades transnacionales e iniciativas para fortalecer las relaciones con las comunidades mexicanas en los Estados Unidos. En R. Tuirán (Coord.), *Migración México-Estados Unidos: Opciones de política.* (págs. 264-297). México: CONAPO.
- Gramsci, A. (1984). *Cuadernos de la Cárcel.* Tomo 3. México: ERA.
- Gramsci, A. (1986). *Cuadernos de la Carcel.* Tomo 4. México: ERA.
- Gramsci, A. (1999). *Cuadernos de la Cárcel.* Tomo 5. México: ERA.
- Guarnizo, L. E., & Smith, M. P. (1998). The localtions of transnacionalism. *Comparative Urban and Community Research* , 6, 3-31.
- Guerrero, E. (s/f). *Competencia política y rendición de cuentas en la administración pública.* . documento consultado el 20/10/2004 en www.mexicocontralacorruccion.org/ponencias/eduardoguerrero.doc .
- Guillén, A. (1996). Balance de la privatización en México. *Iztapalapa* (no. especial), 13-36.
- Habermas, J. (1987). *Teoría de la acción comunicativa I. Racionalidad de la acción y racionalización social.* Madrid: Taurus Humanidades.

- Haque, M. (2000). Significance of accountability under the new approach to public governance. *International Review of Administrative Sciences*, 66 (4), 599-617.
- Hernández Trillo, F., y Torres Rojo, J. M. (2006). Definición de responsabilidades, rendición de cuentas y eficiencia presupuestaria en una federación: el caso mexicano. *Revista Mexicana de Sociología*, 68 (1), 01-47.
- Hevia, F. (2005). El concepto de Rendición de cuentas y sus usos: proyectos políticos en pugna. En A. Monsivais C., *Políticas de Transparencia: ciudadanía y Rendición de cuentas* (págs. 63-81). México: IFAI-CEMEFI.
- Hevia, F. (2006). *La contraloría social mexicana: participación ciudadana para la Rendición de cuentas. Diagnóstico actualizado a 2004*. Cuadernos para la democratización no. 2. México: CIESAS.
- Hevia, F. (2007). Contraloría Social y Protección de Programas Sociales. *Seminario Internacional Candados y Derechos: Protección de Programas sociales y Construcción de Ciudadanía*. México: PNUD México.
- Hilgers, T. (2008). Causes and Consequences of Political Clientelism: Mexico's PRD in Comparative Perspective. *Latina American Politics and Society*, 50 (4), 123-153.
- Hurtado, R. (2006). *Federaciones Mexicanas: Un modelo de cooperacion entre clubes demigrantes y gobierno de todos los niveles*. conferencia presentada en la 92a. sesion del Consejo de la International Organization for Migration. Genova.: consultado en http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/sessions/92nd/hurtado1_ppt.pdf.
- Ibarra, J. (2006). La construcción Judicial de la democracia en América Latina. *Espiral*, XII (036), 13-37.
- Ibarra, M. (2010). *Hacia un nuevo modelo de Rendición de cuentas en Zacatecas*. Zacatecas: Tesis de Maestría no publicada.
- Icaza, R. (2004). *Civil Society in México and Regionalisation. A Framework for analysis on transborder civic activism*. CSGR Working Paper no. 150/04. Recuperado el 26 de febrero de 2006, de <http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/csgr/research/workingpapers/2004/wp15004.pdf>
- IFAI [Instituto Federal de Acceso a la Información Pública]. (2005). *Estudio comparativo de Leyes de Acceso a la información pública*. México: IFAI. Documento consultado el 28/11/2009 en http://www.teesonora.org.mx/documentos/Estudio_comparativo_leyes_Ver_4.pdf.
- Imaz, C. (2004). Poder Político de la organizaciones transnacionales de migrantes mexicanos en sus comunidades. Estudio comparativo de clubes sociales de migrantes en Nayarit- California y Puebla-Nueva York. En G. Lanly, y B. Valenzuela(comp), *Clubes de migrantes oriundos mexicanos en los Estado Unidos. La política transnacional de la nueva sociedad civil migrante* (págs. 375-422). México: U. de G.

- INEGI [Instituto Nacional de Estadística y Geografía]. (2008). *Perfil sociodemográfico de Zacatecas*. Aguascalientes: INEGI.
- Inter-American Development Bank. (2004). *Sending Money Home: Remittance to latin america and the caribbean*. Washintgton: IADB. Doumento consultado el 17/12/2005 en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=547263>.
- Iskander, N. (2005). Social Learning as a productive proyect: the tres por uno (three for one) experience at Zacatecas, México. En OECD, *Migration, remittances and development* (págs. 249-264). París: OECD.
- Isunza, E. (2005). Interfaces socioestatales y proyectos políticos. La disputa entre Rendición de cuentas y participación ciudadana desde la perspectiva de la igualdad compleja. En A. Monsiváis C., *Políticas de Transparencia: Ciudadanía y Rendición de Cuentas*. (págs. 17-30). México: IFAI-CEMEFI.
- Isunza, E. (2006). Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas. En E. Izunsa Vera, y A. J. Olvera, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. (págs. 265-291). México: CIESAS-UV-Porrúa.
- Isunza, E., y Olvera, A. J. (2006). Introducción. En E. Izunsa, y A. J. Olvera, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: Participación ciudadana y control social*. (págs. 7- 20). México: CIESAS-UV-Porrúa.
- King, G., Keohane, R., y Verba, S. (2000). *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Lanly, G., y Hamman, V. (2004). Solidaridades transfronterizas y la emergencia de una sociedad civil transnacional: la participación de dos clubes de migrantes en el desarrollo local del occidente de México. En G. Lanly, y B. Valenzuela, *Clubos de Migrantes oriundos mexicanos en los Estado Unidos. La política transnacional de la nueva sociedad civil migrante*. (págs. 127-174). México: UdeG.
- Lanly, G., y Valenzuela, B. (2004). Introducción. En G. Lanly, y B. Valenzuela, *Clubos de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos. La política Transnacional de la nueva sociedad civil migrante*. (págs. 11-36). México: U. de G.
- Laurell, A. C. (1994). Pronasol o la pobreza de los programas contra la Pobreza. *Nueva Sociedad* (131), 156-170.
- Leite, P., y Giorguli, S. (2009). *El estado de la migración. Las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana hacia los Estados Unidos*. México: CONAPO.
- López, S., y Haddou, A. (2007). Rendición de cuentas y diseño institucional de los órganos reguladores en México. *Gestión y Política Pública*, XVI (1), 101-145.

- López, S., y Merino, M. (2009). *La Rendición de Cuentas en México: perspectivas y retos*. México: CIDE. Documento consultado en http://www.rendiciondecuentas.cide.edu/documentos/Merino-Lopez_Ayllon_Rendicion_de_cuentas_nota_teorica.pdf el 03/03/2010.
- Macpherson, C. B. (2003). *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza Editorial.
- Malena, C., Forster, R., y Singh, J. (2004). *Social Accountability. An introduction to the concept and emerging practice. Social Development Papers. Paper no. 76*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Manjarrez, J. (2003). *La construcción democrática de la Rendición de Cuentas y la Fiscalización en la administración pública de México:1997-2001*. Veracruz: INAP-IAP Veracruz.
- Maravall, J. M. (1996). *Accountability and manipulation*. Working paper 1996/ 92. Centro de estudios avanzados en Ciencias Sociales. : Consultado el 20/12/2009 en http://www.march.es/ceacs/publicaciones/working/archivos/1996_92.pdf.
- Maravall, J. M. (2005). *Accountability and the survival of governments*. Working paper 2005/219 Centro de Estudios avanzados en Ciencias Sociales: Documento consultado el 20/12/2009 en http://www.march.es/ceacs/publicaciones/working/archivos/2005_219.pdf.
- Márquez, H. (2005). La creación social de un proyecto de desarrollo alternativo. Una Aproximación a partir de las potencialidades del migrante colectivo. En R. Delgado Wise, & B. Knerr(Coords.), *Contribuciones al análisis de la migración internacional y el desarrollo regional en México*. (págs. 207-240). México: UAZ-Porrúa-Cámara de diputados.
- Márquez, H. (2006). El desarrollo participativo transnacional basado en las organizaciones de migrantes. *Problemas del desarrollo. Revista latinoamericana de economía.* , 37 (144), 121-144.
- Marshall, T. (1992). Citizenship and Social Class. En T. H. Marshall, y T. Bottomore, *Citizenship and social class* (págs. 3-51). Londres: Pluto Press.
- Maya, C. J. (2002). La Globalización Neoliberal como Revolución Pasiva. *Política y Cultura* (018), 10-38.
- Melucci, A. (1999). *Acción Colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: El Colegio de México.
- Miorelli, R. (2001). *Sociedad Civil y democracia: entre contestación y colaboración*. Ponencia del III Encuentro de la Red latinoamericana y del Caribe de la Sociedad Internacional de Investigadores del tercer sector. Buenos Aires. sept. 2001. .
- Moctezuma, M. (2003a). Territorialidad de los clubes zacatecanos en Estados Unidos. *Migración y Desarrollo* (01), 49-73.
- Moctezuma, M. (2003b). Sobre la Ley migrante y Zacatecas. *Migración y Desarrollo* (1), 100-103.
- Moctezuma, M. (2005). Morfología y desarrollo de las asociaciones de migrantes mexicanos en Estados Unidos. Un sujeto social y político extraterritorial . *Migración y Desarrollo* (5), 59-85.

- Moctezuma, M. (2006). Entusiasmo estatal por la inversión productiva de los mexicanos que residen en el extranjero. En C. González Gutiérrez, *Relaciones Estado-díaspóra: la perspectiva de América Latina y el Caribe*. (Vol. II, págs. 91-111). México: IME-UAZ-ANUIES-Porrúa.
- Moctezuma, M. (2007). *El Migrante Colectivo Transnacional: senda que avanza y reflexión que se estanca*. Documento de trabajo. Zacatecas: consultado el 06/08/2008 en la web de Migración y desarrollo. http://meme.phpwebhosting.com/~migracion/rimd/documentos_miembros/12713Migrante-colectivo-trans.pdf.
- Moctezuma, M. (2009). Laguna Grande, Zacatecas: Etnografía de un circuito social transnacional de sistema migratorio maduro. En M. E. Ramos, *Migración e Identidad: Emociones, Familia, Cultura*. (págs. 93-110). Monterrey: Fondo Editorial de Nuevo León.
- Monsiváis, A. (2005). Rendición de cuentas, Justificaciones públicas y democracia. Una perspectiva deliberativa. En A. Monsiváis Carrillo, *Políticas de Transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*. (págs. 31-45). México: IFAI-CEMEFI.
- Monsiváis, A. (2006). Rendición de Cuentas democrática y justificaciones públicas: una concepción deliberativa de la calidad de la democracia. *Sociológica* (62), 13-41.
- Morton, A. (2007). *Unravelling Gramsci. Hegemony and passive revolution in the global political economy*. Londres: Pluto Press.
- Mulgan, R. (2000). "Accountability": an ever-expanding concept? *Public Administration* , 78 (3), 555-573.
- Newell, P., y Bellour, S. (2002). *El mapeo de la Rendición de Cuentas: Orígenes, contextos e implicaciones para el desarrollo*. Documento de trabajo IDS 168. Instituto de Estudios sobre el desarrollo consultado el 18/09/2007 en <http://www.aguabolia.org/fe/ControlSocial/rendicioncuentas.pdf>.
- O'Donnell, G. (1993a). *Delegative Democracy*. working paper # 192, Helen Kellogg Institute. consultado en <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/172.pdf> el 17/10/2006.
- O'Donnell, G. (1993b). *On the state, democratization and some conceptual problems (A latin American view with glances at some post-communist countries)*. Helen Kellogg Institute. documento consultado en <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/192.pdf> el 22/07/2006.
- O'Donnell, G. (1997). Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías. *Nueva Sociedad* (152), 143-167.
- O'Donnell, G.(2001). Repenser la Théorie démocratique: Perspectives Latino-Américaines. *Revue Internationale de Politique Comparée.* , 8 (2), 199-224.
- Olvera, A. (1999). El concepto de movimientos sociales: un balance inicial sobre su empleo en México (1970-1996). En J. Durand, *Movimientos sociales. desafíos teóricos y metodológicos* (págs. 109-138). Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

- Olvera, A. J. (2002). Democracia y sociedad civil en México: Lecciones y Tareas. *Comercio exterior* , 52 (5), 398-408.
- Olvera, A. J. (2003a). Introducción. En A. J. Olvera, *Sociedad Civil, esfera pública y democratización en América Latina : México* (págs. 13-41). México: FCE-UV.
- Olvera, A. J. (2003b). Las tendencias generales de desarrollo de la Sociedad Civil en México. En A. J. Olvera, *Sociedad Civil, esfera pública y democratización en América Latina : México* (págs. 42-70). México: UV-FCE.
- Olvera, A. J. (2006). Los discursos de la participación y de la rendición de cuentas en el contexto internacional a finales del siglo XX. En E. Izunsa Vera, y A. J. Olvera, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. (págs. 371-385). México: CIESAS-UV-Porrúa.
- Olvera, A. (2009). *La Rendición de Cuentas en México: Diseño institucional y Participación ciudadana*. México: SFP.
- Olvera, A., y Isunza, E. (2003). *Auditoría Social: los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía y los aportes de la experiencia latinoamericana*. Documento presentado para el Segundo Encuentro regional "Participación y Reducción de la Pobreza. Auditoría Social y mecanismos de seguimiento y evaluación participativos". República Dominicana.: Consultado el 23/08/2003 en www.worldbank.org.
- Oriol, J. (2003). El concepto y el análisis de la Gobernabilidad. *Instituciones y Desarrollo* (14-15), 239-269.
- Orozco, M. (2004). International financial flows and worker remittances: issues and lessons. En Novib, *Bridging the gap : international migration and the role of migrants and their remittances in development*. Novib International expert meeting report 2004 (págs. 44-80). The Hague: n(o)vib.
- Orozco, M. (2005). Transnacionalismo y desarrollo. Tendencias y oportunidades en América Latina. *Foreign Affaires en Español* , 5 (3), 17-25.
- Orozco, M., y Welle, K. (2005a). Clubes de Migrantes y Desarrollo: pertenencia, concordancia, sostenibilidad y replicabilidad. En B. J. Mertz (Ed. y Coord.), *Nuevas pautas para México: Observaciones sobre remesas, donaciones filantrópicas y desarrollo equitativo*. (págs. 181-209). Cambridge: Harvard University Press.
- Otero, G. (2004). *¿Adiós al campesinado? Democracia y formación política de las clases en el México rural?* México: Porrúa-UAZ-Simon FraserbUniversity.
- Padilla, J. M. (2004). *Cambio Demográfico y Desigualdad Social en Zacatecas*. Tesis de Doctorado no publicada. Aguascalientes: UAA.
- Palafox, G. (2008). *Programa 3x1 para migrantes*. Presentación de la SEDESOL en el Seminario Las Políticas Públicas ante los retos de la migración internacional en México. México mayo de 2008.

- Paul, S. (1991). *Accountability in public services*. Policy research working paper 614. Washington: World Bank.
- Paul, S. (1994). *Does Voice Matter? For public Accountability, Yes*. Policy research working paper 1388. Washington: World Bank.
- Peruzzotti, E., y Smulovitz, C. (2002). Held to account: experiences of social accountability in Latin America. *Journal of Human Development*, 3 (2), 209-230.
- Petras, J., y Veltmeyer, H. (2003). *La globalización desenmascarada. El imperialismo en el Siglo XXI*. Colección América Latina y el nuevo orden mundial. México: Porrúa-UAZ.
- PNUD[Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo]. (2004). *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, 2a. Ed.* Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.
- Portelli, H. (1983). *Gramsci y el bloque histórico. 10a. ed.* México: Siglo XXI.
- Portes, A. (2005). Convergencias Teóricas y evidencias empíricas en el estudio del Transnacionalismo de los inmigrantes. *Migración y Desarrollo* (4), 2-19.
- Przeworski, A. (1998). Democracia y representación. *Reforma y Democracia. Revista del CLAD* (10), 7-32.
- Przeworski, A., Stokes, S., y Manin, B. (1999). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Quintana, E. (2006). *Economía política de la Transparencia*. Cuadernos de Transparencia no. 9. Mexico: IFAI.
- Rafaeli, S. (1988). Interactivity: From new media to communication. *Annual Review of Communication Research: Advancing Communication Science.*, 16, 110-134.
- Ramírez, D. (18 de Marzo de 2011). La transparencia a debate. *El Universal. Versión electrónica consultada en <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/52066.htm>* .
- Ramírez, J. (1999). Pluralismo teórico y metodologías para el análisis de la acción colectiva. En J. Durand, *Movimientos sociales. Desafíos teóricos y metodológicos* (págs. 57-73). Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Real Academia Española de la Lengua. (2001). *Página de búsqueda del Diccionario de Lengua Española (22a. edición)*. Recuperado el 13 de Abril de 2004, de <http://www.rae.es/RAE/Noticias.nsf/Home?ReadForm>
- Rios, A., y Cejudo, G. (2009). *La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México*. México: CIDE. Documento consultado en http://www.rendiciondecuentas.cide.edu/documentos/Cejudo-RiosCazares_Rendicion_de_Cuentas_en_Estados_con_ANEXOS.pdf el 03/03/2010.
- Rivera, G., y Escala, L. (2004). Identidad Colectiva y Estrategias organizativas entre migrantes mexicanos indígenas y mestizos. En J. Fox, y G. Rivera Salgado, *Indigenas mexicanos migrantes en los Estados Unidos*. (págs. 167-202). México: UAZ-Porrúa-University of California-Cámara de diputados.

- Rocha, A. (2007). *Programa 3x1 para migrantes. Reporte para el EPIC de Eurosocietal*. consultado el 25/06/2008 en <http://epic.programaeurosocietal.eu/files/16-ficha-completa.pdf> .
- Rodríguez, R., y Seco, J. M. (2007). *Hegemonía y Democracia en el Siglo XXI: ¿ Por qué Gramsci?. Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho no. 15/2007. Universidad de Valencia*. Recuperado el 15 de diciembre de 2007, de <http://www.uv.es/CEFD/15/rodriguez.pdf>
- Rodríguez, H. (1999). Resultados de la Encuesta sobre Migrantes internacionales en nueve localidades del Estado de Zacatecas. En M. Moctezuma, y H. Rodríguez (Comps.), *Impacto de la migración y las remesas en el Crecimiento económico regional*. (págs. 123-145). México: Senado de la República.
- Rodríguez, J. (2004). *Estado y Transparencia. Un paseo por la filosofía política*. Cuadernos de transparencia No. 4. México: IFAI.
- Romzek, B. S. (2000). Dynamics of public sector accountability in an era of reform. *International Review of administrative Sciences* , 66, 21-44.
- Rubenstein, J. (2007). Accountability in a unequal world . *The journal of Politics* , 69 (3), 616-632.
- Sánchez-Cuenca, I. (2003). *How can Governments be accountable if voters vote ideologically*. Working paper 2003/191. Centro de estudios avanzados en Ciencias Sociales.: Consultado el 12/08/2009 en http://www.march.es/ceacs/publicaciones/working/archivos/2003_191.pdf.
- Schedler, A. (2004). *¿Qué es la Rendición de cuentas?. Cuadernos de Transparencia 03*. México: IFAI.
- Schroeder, L. (2006). *Local Government Accountability Mechanisms and Their Use in the Philippines*. documento de trabajo consultado el 24/03/2007 en <http://www.asg.ateneo.edu>.
- Scott, S. (2000). Accountability in the Regulatory State. *Journal of Law and Society* , 27 (1), 38-60.
- SFP [Secretaría de la Función Pública]. (2007). Respuestas a solicitudes de información vía INFOMEX 2005-2007.
- SFP [Secretaría de la Función Pública]. (2008). *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012*. Documento consultado el 17/01/2009 en http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/1847/2/prctcc_version_definitiva_8-12-08.pdf.
- SEDESOL [Secretaría de Desarrollo Social]. (2006). *Programa 3x1 para migrantes. Libro Blanco 2002-2006*. México.
- Servicios profesionales para el desarrollo económico S.C. (2005). *Evaluación externa del Programa iniciativa ciudadana 3x1 2004. Conclusiones Globales*. México: SEDESOL-SERpro.
- Servicios profesionales para el desarrollo económico S.C. (2006). *Evaluación Externa del Programa 3x1 para migrantes 2005. Informe final*. México: SERpro.

- Silva-Herzog, J. (2008). *Weber*. México: Documento consultado el 17/03/2010 en <http://blogjesussilvaherzogm.typepad.com/estado/2009/11/weber.html>.
- Smith, R. (1999). The transnacional practice of migrant politics and membership: an analysis of the Mexican case with some comparative and practical reflections. En M. Moctezuma, y H. Rodríguez, *Impacto de la migración y las remesas en el crecimiento económico regional*. (págs. 217-239). México: Senado de la República.
- Soria, V. (1995). Importancia de la Teoría Gramsciana del estado para el estudio de la regulación económica y política del capitalismo actual. En J. M. Martinelli, *La actualidad de Gramsci: Poder, democracia y mundo moderno* (págs. 109-120). México: UAM.
- Soto, S. (2006). Programa 3x1 para Migrantes. En C. González, *Relaciones Estado-díaspóra : aproximaciones desde cuatro continentes, Tomo I*. (págs. 221-238). México: Porrúa-UAZ-SRE-IME-ANUIES.
- Spoerer, S. (2002). *Political and Judicial Accountability Failures to the poor in Latin América. (Venturas y desventuras de los pobres ante la accountability político jurídica en América Latina)*. Occasional Paper 2002/16. Washington: UNDP.
- STPS [Secretaría de Trabajo y Previsión Social] (2011). *Portal del Empleo. Información por Entidad Federativa*. México: Información consultada el 03/04/2011 en http://www.empleo.gob.mx/wb/BANEM/BANE_informacion_por_entidad_federativa.
- Terry, D. (2005). Para mejorar el impacto de las remesas en el desarrollo. *Foreign Affairs en Español*, 5 (3), 2-16.
- Ugalde, L. C. (2002a). *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México: IFE.
- Ugalde, L. C. (2002b). *La Rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*. (Vol. Serie Cultura de la Rendición de cuentas.). México: ASF.
- United Nations. (2002). *International Migration Report 2002*. New York: UN.
- Universidad Autónoma Chapingo. (2006). *Evaluación externa del Programa 3x1 para migrantes 2006. Informe final*. México: SEDESOL-UAC.
- Universidad Autónoma Metropolitana. (2010). *Informe Final de la Evaluación Específica de Monitoreo de Obra Pública*. México: UAM-A.
- Utzig, J. E. (2001). Orcamento participativo de Porto Alegre: uma discussau à luz do principio da legitimidade democrática e do criterio de performance governamental. En N. Araujo, & S. Martín, *Competitividad e desenvolvimento atores e institucoes locais.Trabajo e sociedade*. (págs. 429-490). Sao Paulo: SENAC.

- Valdés, F. (2008). Gobernanza e instituciones. Propuestas para una agenda de investigación. *Perfiles Latinoamericanos* (31), 95-119.
- Valenzuela, B. (2004). Retos y perspectivas de la sociedad civil migrante: entre la participación política transnacional y la quimera del desarrollo local. En G. Lanly, y B. Valenzuela (comps.), *Clubes de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos. La política Transnacional de la nueva sociedad civil migrante*. (págs. 455-488). México: U. de G.
- Vázquez, J. (2005). El programa iniciativa ciudadana 3x1. Un instrumento para respaldar la inversión social de los migrantes mexicanos. *Foreign Affairs en Español*, 5 (3), 37-42.
- Veltmeyer, H. (1997). New Social Movements in Latin America: the dynamics of class and identity. *Journal of Peasant Studies*, 25 (1), 139-169.
- Veltmeyer, H., y O'Malley, A. (2003). *En contra del Neoliberalismo. El desarrollo basado en la Comunidad en América Latina*. Col. América Latina y el nuevo orden mundial. México: Porrúa-UAZ.
- Vergara, R. (2005). *La transparencia como problema*. Cuadernos de transparencia No. 5. México: IFAI.
- Vite, M. A. (2001). Clientelismo político y exclusión social: el caso de Cuauhtémoc. *Sociológica*, año 16 (47), 199-238.
- Weber, M. (1992). *Economía y Sociedad. Esbozo de Sociología Comprensiva*. México: FCE.
- World Bank. (2003). *World Development Report 2004. Making services work for poor people*. Washington: World Bank - Oxford University Press.
- World Bank. (2005). *Social Accountability Sourcebook*. Documento consultado el 02/03/2006 en <http://www-esd.worldbank.org/sac/>.
- World Bank. (2006a). *Descentralización y entrega de servicios para los Pobres. Informe 35692. México*. (Vol. 2o.). México: World Bank.
- World Bank. (2006b). *Global Economic Prospects. Economic Implications of remittances and migration 2006*. Washington: World Bank.
- World Bank. (2008a). *Migration and Development Brief 5. Revisions to Remittance Trends 2007*. Documento consultado el 20/08/2008 en http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/MD_Brief5.pdf.
- World Bank. (2008b). *Migration and Remittances Factbook 2008*. Recuperado el 19 de 08 de 2008, de <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,,contentMDK:21352016~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html>.
- World Bank. (2010). *Datos sobre migración y remesas 2011*. (2a., Ed.) Washintong D.C.: World Bank.

- Zenteno, R. (2000). Redes Migratorias: ¿Acceso y oportunidades para los migrantes? En R. Tuirán (Coord.), *Migración México-Estados Unidos: Opciones de Política* (págs. 228-245). México: CONAPO.
- Ziccardi, A. (2004). Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito Local. En A., Ziccardi, *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. (págs. 245-271). México: IIS-UNAM, COMECOS, INDESOL.

ENTREVISTAS PERSONALES:

Lic. Salvador Quezada. Coordinador Estatal del Programa 3x1 para Migrantes 2007. 18/11/2007.

Ing. Gamaliel Barrios. Director de Fiscalización y Evaluación de obra Pública de la Contraloría Interna del Gobierno del Estado de Zacatecas, 11/09/2007.

Ing. Rodolfo Aranda. Jefe del departamento del Programa 3x1 de la Contraloría Interna del Gobierno del Estado de Zacatecas, 11/09/2007.

Sr. Efraín Jiménez. Vicepresidente de la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California periodo 2007, 12/05/2007.

Sr. Rafael Hurtado. Presidente de la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California periodo 2007, 12/05/2007.

Sr. Armando Chávez. Presidente Municipal de Tepetongo, Zacatecas, trienios 1998-2001 y 2004-2007, miembro del COVAM, 27/08/2007.

Prof. Alberto Ruiz Flores. Presidente Municipal de Valparaíso, Zacatecas, trienio 2004-2007, miembro del COVAM, 13/08/2007.

Lic. Irineo Saldivar Caspeta. Ex encargado del Programa 3x1 en el Estado, ex representante en Zacatecas de la FCZSC y Encargado del programa en el municipio de Guadalupe, Zacatecas de 2008 a 2010. 09/09/2008.

Anónima. Trabajador del Departamento de Guadalupe Ausentes de la Dirección de desarrollo económico del Municipio de Guadalupe, Zacatecas. 07/06/2008.

Sr. Arcadio Delgado. Federación Casa Guanajuato de Chicago, Illinois. Presidente de la Confederación de Federaciones Mexicanas (CONFEMEX). 11/05/2007.

Sr. Francisco Moreno. Presidente del Consejo de Federaciones Mexicanas de Norte América (COFEM) en los Ángeles California en 2007. 11/05/2007.

Sr. Gilberto González. Presidente de la Federación de Oaxaqueños en el Medio Oeste en 2007. 11/05/2007.

Sr. Rubén Chávez. Presidente de la Federación de clubes michoacanos en Illinois en 2007. 11/05/2007.

Sr. Gilberto González. Presidente de la Federación de Oaxaqueños del Medio Oeste (FOMO) en 2007. 11/05/2007.

ANEXOS

ANEXO 2. Reportes del Banco Mundial que subrayan la importancia de la Rendición de cuentas pública en sus estrategias para impulsar el desarrollo.

Documento	Síntesis
World Development Report 1997. “ The State in a Changing World”	Se resalta la necesidad de replantear el papel del Estado en todo el mundo dándole más capacidad y eficacia. Para promover ambas se recomiendan una serie de medidas entre las que destacan: normas y controles eficaces; mayor impulso a la competencia, y abrir la acción pública a la consulta y participación ciudadana.
World Development Report 2000/2001. “Attacking Poverty”	Continúa los trabajos de anteriores reportes del Banco Mundial sobre pobreza (1980 y 1990) y plantea que para reducir sustancialmente las dimensiones de la pobreza en el mundo son necesarias acciones en tres ámbitos importantes: promover las oportunidades económicas de la gente pobre mediante su acceso a mercados y la ampliación de sus bienes, facilitar el empoderamiento social haciendo que las instituciones estatales respondan mejor a las necesidades de los pobres y remover las barreras sociales que generan exclusión y ampliando la certidumbre al prevenir y manejar las crisis económicas.
World Development Report 2002. “Building Institutions for Markets”	Establece, basado en múltiples estudios a lo largo del mundo y en la aplicación abierta de los principios del neoinstitucionalismo, que es necesario diseñar y construir instituciones que apoyen el funcionamiento de los mercados, especialmente a nivel local si se desea que las reformas económicas tengan éxito. Las instituciones-soporte de los mercados tienen algunas de estas funciones: facilitan o restringen el flujo de información, definen y refuerzan los derechos de propiedad y los contratos e incrementan o inhiben la competencia. La transparencia de la información pública es vital en el soporte al funcionamiento de los mercados así como la promoción de la competencia de los medios masivos de comunicación privada.
World Development Report 2004. “Making Services Work for Poor People”	En él se advierte que las mejoras pretendidas por el Banco Mundial en cuanto al bienestar humano no serán posibles si los más pobres no tienen acceso a mejores y más asequibles servicios de salud, educación, agua, drenaje y electricidad. La accesibilidad y mejora cualitativa de las prestaciones a los pobres requiere del fortalecimiento de las relaciones de “accountability” entre los proveedores de esos servicios, entre los funcionarios, los burócratas y la población pobre beneficiaria de ellos. Las estrategias para el fortalecimiento de la RCP son variadas pero en general se recomienda la marketización de la provisión de servicios a los pobres, es decir la abrir a los mecanismos de mercado y por tanto a la competencia la provisión de tales servicios básicos.
World Development Report 2005. “A Better Investment Climate for Everyone”	Se otorga atención a la premisa fundamental de las actuaciones del Banco Mundial: que el camino para la eliminación de la pobreza está cimentado en la acción eficiente de los mercados. Por ello lograr un mejor ambiente de inversión privada que “beneficie a todos” es el elemento primordial de su estrategia de desarrollo. En pos de ese clima favorable a la inversión deben eliminarse la captura y el clientelismo como formas de mediación de los intereses ya que con ellos pueden generar fuertes distorsiones y desviar políticas a favor de algunos grupos, en perjuicio de otros. Eliminar las intervenciones injustificadas en la economía, frenar el uso arbitrario del poder y mejorar la rendición de cuentas de los gobiernos, especialmente mediante una mayor transparencia, ayuda a evitar los efectos nocivos de la acción gubernamental mediada por grupos de interés. Estas distorsiones en la formación de las políticas públicas provocan que los mercados se restrinjan, que la asignación de los derechos de propiedad se desvirtúe y los mercados financieros se distorsionen.
World Development Report 2006. “Equity and Development”	Este informe se centra principalmente en la relación instrumental que existe entre la equidad y el desarrollo, haciendo particular hincapié en dos aspectos: los efectos de la desigualdad de oportunidades cuando los mercados son imperfectos y las consecuencias de la falta de equidad para la calidad de las instituciones que genera una sociedad. En las tres políticas nacionales recomendadas y encaminadas a la equidad (invertir en capacidad humana; ampliar el acceso a la justicia, a la tierra y a la infraestructura, y promover unos mercados justos) se resalta la importancia de la promoción de la RCP en cada ámbito.

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes consultados en <http://www.worldbank.org>

ANEXO 2. Enfoques de estudio relacionados con el Programa 3x1.

TABLA 1. Enfoque temático Económico Estructural sobre el Programa 3x1.

Teorías Cimiento	Conceptos clave	Características metodológicas	Estudios específicos	Autores e Instituciones representativos.
-Teoría neoclásica. -Teoría estructuralista. -Teoría de la causación acumulativa de la migración.	-Patrón migratorio. -Estructura productiva. -Remesas familiares y colectivas. -Aspectos económicos del transnacionalismo. -Sujeto colectivo migrante. -Efectos de las remesas en los niveles de pobreza.	-Paradigmas positivo y crítico. -Análisis cuantitativos y cualitativos. - Análisis macro y mesosocial. - Estudios de caso. -Métodos tanto deductivo como inductivo.	-Migración y desarrollo. -Remesas y combate a la pobreza. -Remesas y políticas públicas. -Origen y Destino de las remesas.	- R. García. - M. Orozco. - R. Delgado. - H. Rodríguez. - R. Corona. - R. Tuirán. -M. Alarcón. -Reportes del Banco Mundial. -Reportes del Banco Interamericano de Desarrollo.
Bibliografía:				
(Delgado, Moctezuma y Rodríguez, 2000), (Delgado y Rodríguez, 2001), (Delgado y Márquez, 2005; 2006; 2007). (Orozco, 2004; 2005), (Orozco y Welle, 2005a; 2005b). (García, 2003; 2005a; 2005b; 2005c; 2005d; 2006a; 2006b), (García y Sánchez, 2006). (Cortina y De la Garza, 2004) (Márquez, 2005; 2006), (Fernández de Castro, García Zamora, & Vila Freyer, 2006) (BID, 2003; 2005). (World Bank, 2006b)				

Fuente: Elaboración propia.

ANEXO 2 (continúa).

TABLA 2. Enfoque temático Sociocultural sobre el Programa 3x1.

Teorías Cimiento	Conceptos clave	Características metodológicas	Estudios específicos	Autores e Instituciones representativos.
-Teoría sociológica interpretativa. -Teoría de la causación acumulativa de la migración. -Teoría de redes sociales en la migración. -Perspectiva transnacionalista.	-Patrón migratorio. -Remesas familiares y colectivas. -Aspectos sociales y culturales del transnacionalismo. -Comunidad trasnacional. -Organizaciones de migrantes. -Sujeto social extraterritorial. - Carga cultural de las remesas.	-Paradigma interpretativo. -Análisis cualitativos de corte antropológico. - Análisis micro y mesosocial. - Estudios de caso. -Método inductivo.	-Evolución de las comunidades trasnacionales. -Desarrollo de las organizaciones de oriundos. -Políticas Públicas en torno al fenómeno migratorio.	- M. Moctezuma. - G. Rivera -L. Escala. - C. Zabin. - G. Lanly. -B. Valenzuela. - R. Smith. - L. Guarnizo.
Bibliografía:				
(Moctezuma, 2003a; 2003b; 2005, 2006; 2007; 2009) (Smith, 1999),(Escala-Rabadán, 2004), (Lanly y Hamman, 2004), (Lanly y Valenzuela, 2004), (Valenzuela, 2004), (Guarnizo y Smith, 1998), (Rivera Salgado y Escala Rabadán, 2004), (Zenteno, 2000) .				

Fuente: Elaboración propia.

ANEXO 2 (Finaliza).

TABLA 3. Enfoque temático Político sobre el Programa 3x1.

Teorías Cimiento	Conceptos clave	Características metodológicas	Estudios específicos	Autores e Instituciones representativos.
-Perspectiva neocorporativa. -Teoría de la Sociedad Civil de corte Posthabermasiano. -Perspectiva transnacionalista.	-Remesas familiares y colectivas. -Aspectos políticos del transnacionalismo. -Comunidad trasnacional. -Organizaciones de migrantes. -Sociedad civil migrante. -Sujeto político transnacional. -Influencia política de los migrantes. -Ciudadanía transnacional.	-Paradigma crítico. -Análisis cualitativos. -Análisis micro y mesosocial. -Estudios de caso. -Método deductivo e inductivo.	-Evolución de las formas de expresión política de los migrantes. -Desarrollo de las organizaciones de oriundos. -Políticas Públicas en torno a los derechos ciudadanos de los migrantes.	- L. Goldring. - J. Fox. - G. Lanly. - B. Valenzuela. - G. Rivera. - L. Escala. - C. Zabin. -X. Bada. -C. Imaz. -K. Burgess
Bibliografía:				
(Goldring, 1999a; 1999b; 1998; 2002; 2005), (Imaz, 2004), (Valenzuela, 2004), (Fox y Rivera, 2004), (Fox, 2005), (Bakker, 2007), (Bada, 2004), (Burgess, 2005; 2006).				

Fuente: Elaboración propia.

ANEXO 3. Descripción de las muestras de las encuestas analizadas.

ENCUESTA SFP
“Encuesta de evaluación de la contraloría social del programa 3x1 para migrantes” del año 2006 realizada por la Secretaría de la Función Pública Federal.
Se utilizó la Base de datos de las encuestas a 449 Beneficiarios de obras del P3x1 en 17 Entidades Federativas. El esquema de muestreo aplicado tiene las siguientes características: 1.-El diseño utilizado es probabilístico, estratificado por entidad federativa, bietápico y autoponderado. 2.-Las unidades de selección de la primera etapa de muestreo son los proyectos, los cuales fueron seleccionados en cada estrato con probabilidad proporcional al número de beneficiarios en cada proyecto. 3.-Las unidades de selección de la segunda etapa son los beneficiarios, los cuales se seleccionaron de cada proyecto con igual probabilidad a través de un procedimiento aleatorio de selección. Los parámetros que se consideraron para obtener el tamaño de la muestra son: Nivel de Confianza 95%, Máximo margen de error 0.06, tasa esperada de no respuesta 10%. Del Estado de Zacatecas se utilizó la información de 83 entrevistados de 8 diferentes municipios. (Secretaría de la Función Pública, 2007)
ENCUESTA ITAM-UAZ.
Encuesta realizada en 2005 por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y la Universidad Autónoma de Zacatecas para evaluar el Programa 3x1 a nivel nacional.
El Instituto Tecnológico Autónomo de México y la Universidad Autónoma de Zacatecas realizaron durante los años 2005 y 2006 una evaluación del P3x1 en los ocho estados con mayor importancia en su aplicación (Zacatecas, Jalisco, Michoacán, Guanajuato, Hidalgo, Oaxaca, Guerrero y Veracruz). Se realizaron encuestas distintas a beneficiarios, no beneficiarios, autoridades y personajes clave. Para los beneficiarios en localidades con obra del P3x1 se utilizó una muestra no probabilística de 490 encuestados a nivel nacional. En el Estado de Zacatecas se entrevistaron 86 personas de 3 municipios (Apuasco, Jalpa y Nochistlán) y cinco localidades. Se trabajó con la base de datos de la muestra. 45 entrevistados de zacatecas cumplían con tres requisitos de conocimiento del P3x1: que conocieran el programa, que supieran que se aplica en su comunidad y que conocieran al menos una obra realizada. Fuente: Base de datos proporcionada por la coordinación de la Evaluación.
ENCUESTA UAM
Encuestas aplicadas para la Evaluación Específica de Monitoreo de obra pública para programas de la SEDESOL. Evaluación realizada en 2009 por la Universidad Autónoma Metropolitana.
Para este estudio cada uno de los 4 programa tuvo un método diferente para la aplicación de las encuestas a beneficiarios. Para el caso de los beneficiarios del P3x1 se aplicó un muestreo de proporciones con un nivel de confianza de 95% y un error máximo de 4.62% como resultado se contempló entrevistar a 3 beneficiarios por cada una de las 150 obras seleccionadas en otro muestreo bietápico por conglomerados con un nivel de confianza de 95% y un error máximo de 8.5%. El número total de encuestas fue de 426 en los estados de Jalisco, Oaxaca y Zacatecas. 284 encuestas se realizaron en Zacatecas en los municipios de Jerez, Juchipila y Villanueva. (Universidad Autónoma Metropolitana., 2010)

ANEXO 4. Guía de entrevista semiestructurada para líderes de federaciones de migrantes mexicanos que participan en el programa 3x1.

PREGUNTAS GUIA:

1. Al arranque de sus apoyos a las comunidades – hace 5, 10, 20 años atrás- ¿Cuál era su percepción del impacto – importancia – del apoyo en la localidad, región, estado? Y ahora ¿Cuál es la percepción de su ayuda?
2. ¿Qué características tendría una localidad como las que ustedes apoyan pero con un nivel de desarrollo mayor (cuál es su concepción sobre como “debería” ser una comunidad no atrasada)? ¿Cuáles rasgos tendría v.g. empleo, empresas, educación?
3. ¿Concibe un proceso para lograr el ideal de la pregunta anterior? Descríbalo por favor.
4. ¿Qué cambios ha habido en la relación con el estado (a nivel federal, Estatal o municipal) desde los primeros contactos para impulsar el 3x1 y hasta hoy?¿Con quien ha sido más difícil la relación?
5. ¿Qué cambios han sufrido las autoridades en su trato con la comunidad y con ustedes?¿Qué provocó esos cambios?
6. ¿Qué cambios ha habido en sus organizaciones (clubes y federaciones)? ¿Qué han aprendido sobre la relación con los representantes del estado cuando operan una política pública como el 3x1?
7. ¿El proceso de aprendizaje es evolutivo (siempre mejor) o tiene regresiones? Si es así ¿Qué causa las regresiones?
8. Considera que con la aparición del 3x1 existen un cambio importante en la forma de diseñar y operar una política pública? ¿por qué?
9. ¿Qué circunstancias – contextos, eventualidades – han impulsado el proceso de crecimiento de clubes y federaciones frente al estado?
10. Frecuentemente se afirma que el 3x1 ha mejorado la Rendición de Cuentas en algunos lugares y obras del programa. ¿Cuál es su opinión al respecto?
11. ¿Quiénes están obligados a rendir cuentas en el programa 3x1? ¿Los clubes y Federaciones también están obligados? ¿Ante quienes están obligados a rendir cuentas?¿Cómo rinden cuentas?
12. De cada una de los siguientes aspectos describa el nivel de mejora que el programa 3x1 ha impulsado:
 - a. La información proporcionada a los participantes y/o beneficiarios sobre las acciones del gobierno (obras).
 - b. La explicación (justificación) de porque se toman las decisiones (sobre obras, recursos, contratistas, etc.).
 - c. El castigo a quien incumple con las normas o desorienta recursos del programa.
 - d. La atención que se les presta a los representantes de los clubes.
 - e. La atención que se les presta a las personas que habitan en la comunidad.
 - f. Si se toman en cuenta las propuestas de la comunidad fuera del 3x1.
 - g. Si se toman en cuenta las propuestas de e ideas de los representantes de los clubes.
13. ¿Cuál es la principal aportación de los clubes (a través del programa 3x1) a la rendición de cuentas del estado mexicano?
14. ¿Cuál es la principal debilidad de las comunidades para exigir RC en el 3x1?
15. ¿Cuál es la principal debilidad de los clubes para exigir RC?
16. El 3x1 nació concibiendo que un club apoyara junto con los diferentes niveles de gobierno las necesidades de una localidad específica ¿Hacia dónde se camina ahora sólo hacia proyectos productivos (4x1)? ¿A una concepción más regional del impacto de un proyecto? ¿A la conformación de varios clubes de una región en apoyo a proyectos de impacto regional?

GLOSARIO:

A

Agente de RCP. Puede ser un individuo, representante político, organización social, partido político o empresa (como los medios de comunicación privados) que – en la búsqueda de intereses sociales o privados – promueve, coordina, financia y ejecuta acciones de RCP vertical en relación a una política o acción pública determinada. Puede además, instar, y monitorear acciones de RCP horizontal presionando a los órganos públicos instaurados para ello. El agente de RCP es un sujeto que en su interacción con el Estado actúa en concordancia con una perspectiva o proyecto político sobre RCP más o menos definido.P.133.

Agente de RCP del Sistema de RCP del P3x1. *Es un sujeto social* constituido por las federaciones y clubes de migrantes que participan activamente y que realizan funciones de definición, impulso, supervisión y evaluación de los proyectos financiados.P.215.

Audiencia. Es un principio de operación de la RCP a nivel local que se aplica en un sistema o mecanismo de RCP y que precisa que la ciudadanía o los sujetos sociales generen las ocasiones y medios para solicitar o exigir información de hechos y de razones a las autoridades y para exponerles opiniones, sugerencias, necesidades y mandatos. P. 138.

C

Ciudadanía. Es una construcción social, es decir, resultado de procesos históricos que permiten u obligan al aparato de Estado a reconocer y, en algunos casos, a respetar y cubrir los derechos y obligaciones establecidos legalmente de sujetos considerados como miembros de una comunidad política. Esa construcción social ha llevado al reconocimiento de cuatro formas de la ciudadanía: la civil, la política, la social y la cultural que se refiere a los derechos y obligaciones basados en la diversidad (cultural, étnica, de género, etc.) de las sociedades abiertas. P. 106. La ciudadanía es resultado de la conjunción y conflicto de fuerzas sociales y políticas en las que ideas de pertenencia, derechos y obligaciones se van convirtiendo en hegemónicas y se adoptan como válidas por la sociedad política y la sociedad civil, es decir por el Estado en sentido amplio.

Contraloría social. Consiste en el fomento desde el Estado de la participación social en la supervisión y el monitoreo de las acciones del poder ejecutivo. En México es una política federal que pretende la participación social en el control, vigilancia y evaluación de la gestión pública. P. 169.

Control social. Tipo de participación social que consiste en acciones efectuadas por ciudadanos aislados o sujetos colectivos para apoyar el diseño, monitoreo, corrección, evaluación y sanción de las acciones y decisiones gubernamentales futuras y pasadas con el ánimo de asegurar la observancia de los deberes estatales. P.136.

Coyuntura institucional. El conjunto de circunstancias que generan disposición de los órganos del aparato de Estado para adoptar cambios a favor del control social en los elementos institucionalizados de RCP (leyes, instituciones, formas de control, mecanismos de participación ciudadana, etc.). P. 129.

D

Dimensión constitutiva de la RCP (DC). Una DC es una condición o variable que interviene en la RCP y cuya existencia es sustancial para lograr la sujeción o control del mandante sobre el mandatario. Aunque las DC son cualitativas y no pueden cuantificarse, permiten el análisis de los cambios ocurridos en materia de RCP y si el sentido y consecuencias de ellos repercuten en una más amplia y consistente aplicación de la dimensión. Las DC se amplían si es más probable que la condición que expresan se ejercite. P.118.

E

Estado. En este trabajo se concibe al Estado en dos niveles: a) un nivel estrecho que corresponde al “aparato de Estado”, es decir a las formas organizacionales del gobierno, la estructura política, jurídica y militar y a las relaciones entre estas y la sociedad, el aparato de Estado es el ámbito de acción de la sociedad política, y b) un Estado ampliado o extendido en el que interactúan la sociedad política y la sociedad civil y por tanto más que una estructura jurídico- política es un ámbito de relaciones sociales en lucha por balancear coerción y consenso. La noción de Estado ampliado trata de evitar su aislamiento en asuntos políticos como guardián del orden o como mero apéndice administrativo promotor de los intereses de las clases dominantes. Bajo esta óptica el Estado es una relación social que refleja combinaciones históricamente determinadas de grupos sociales (en las sociedades política y civil) que involucran la coexistencia de diferentes culturas unidas por la coerción y el consentimiento. P. 67.

Extensiones de la RCP. Conjunto de características con que la RCP puede ejercerse. Existe una extensión temporal (momentos de la actividad pública en que se da la RCP), una axiológica (valores que se persiguen al ejercer la RCP), de inclusión (sujetos que participan en su ejercicio),

de contenido (idea central de la RCP) y jurisdiccional (ámbitos sectoriales o jerárquicos del Estado que rinden cuentas).

I

Incorporación. Este principio de operación de la RCP a nivel local representa la capacidad de un sistema o mecanismo de RCP para recoger, discriminar e insertar en la acción pública las demandas de ciudadanos y grupos sociales. Hace necesario que los ciudadanos (de forma individual o mediante la representación colectiva) cuenten con recursos administrativos y legales para obligar a una instancia estatal a considerar e insertar en su desempeño contenidos propuestos por ellos (demandas, sugerencias, correcciones, parámetros, valores, etc.) en el diseño, ejecución y evaluación de una política pública. P.138.

Interactividad. Es la DC que implica la acción e influencia recíproca entre mandatario y mandante bajo el contexto de una relación de RCP. Esta interacción puede darse entre órganos de control del Estado (RCP horizontal) o bien entre ciudadanos y su estructura de gobierno (RCP vertical). Debe dotar al mandante de la capacidad de incidir en el controlado y en corregir sus decisiones y comportamiento en orden a los objetivos y valores propuestos en planes estatales o expectativas de la ciudadanía. P.121.

M

Mecanismo de RCP. Es una forma específica, una herramienta concreta (procedimiento, método, norma, consejo, documento, etc.) que se utiliza para el monitoreo, evaluación, corrección o sanción de una política pública o funcionario estatal. P.128.

O

Organicidad. Organicidad del aparato estatal es la correspondencia, la similitud de sentidos y valores de la acción pública con las preferencias, ideales y beneficios solicitados por la población reconocida como ciudadanía en un Estado determinado. La organicidad, instrumentalizada por la representación política, es el principio que da origen a la conformación del Estado en la modernidad. En la RCP la organicidad podría conseguirse mediante las interacciones continuas entre mandantes y mandatarios que orienten y, en último término, obliguen al mandatario a insertar en su acción las pretensiones de los mandantes. P. 79.

P

Participación social. Es la intervención directa y diversificada de sujetos sociales y de ciudadanos aislados en las actividades del aparato de gobierno con el fin de ejercer su influencia

en ellas e instaurar o incrementar el control de las acciones y de los recursos sociales involucrados, así como de hacerlas más eficientes, considerando que el marco de referencia de los sujetos sociales son sus intereses particulares interpuestos como intereses públicos.P.291.

Pensamiento Hegemónico. En relación a la RCP significa cómo se concibe la relación Estado-sociedad, en particular en lo referente a las acciones de control de la sociedad sobre el aparato jurídico, político y administrativo, sobre la autonomía gestora estatal y la posibilidad y medios sociales reales y potenciales para controlarlo. Tiene un carácter dialéctico pues cambios en la base económica, en la estructura política o en la conciencia social lo van transformando y en menor medida, el pensamiento hegemónico aporta a esos cambiosLa RCP y su concepción hegemónica son fenómenos históricos y para su comprensión requieren de contextualización temporal. P. 81.

Proyectos políticos sobre la RCP. Conjunto de explicaciones, justificaciones, estrategias y prácticas de RCP que expresan también pretendidas relaciones Estado-sociedad en el marco de una estructura económico-política. Corresponden a explicaciones culturales y también a intereses materiales y políticos en su marco histórico. P.91.

R

Remesas colectivas. Tienen su fundamento en la relación del migrante con su comunidad de origen y con su red social en la comunidad de destino y son recursos monetarios que se envían con la finalidad de respaldar actividades u obras de beneficios colectivo en las comunidades de origen. P.178.

Rendición de cuentas pública (RCP). Para el análisis de la presente tesis la RCP es el proceso político de interacción mediante el cual un mandante (los ciudadanos en actuación directa o mediada por sujetos sociales o por un poder público asignado para esta tarea) pretende dirigir, controlar, evaluar y sancionar las decisiones y desempeños de un mandatario (institución pública, político o funcionario) quien está obligado a informar, justificar y adecuar sus acciones al mandato ciudadano so pena de ser sancionado. El resultado del proceso de interacción mandante-mandatario es una condición de sujeción que se evidencia en la capacidad de influencia y sanción del primero sobre el segundo. Así, rendir cuentas implica no sólo informar sobre los actos efectuados en nombre de la ciudadanía sino exponer al escrutinio y evaluación pública tales decisiones y acciones bajo la pretensión de validación y corrección o en todo caso de sanción por parte de aquella. P.115.

Rendición de cuentas pública Horizontal (RCP horizontal). Conjunto de instituciones del Estado que tienen fundamento y autoridad legal y están dispuestas y capacitadas para emprender acciones que persiguen desde el control rutinario hasta sanciones legales de los actos u omisiones de otros agentes o agencias del propio Estado. Es decir, son los mecanismos convencionales de RCP en donde la división de poderes permite la supervisión y control de las estructuras organizativas, normativas y presupuestales de otro poder. P. 27.

Rendición de cuentas pública Social (RCP Social). Mecanismos de control, no electorales, de las autoridades políticas basados en un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas. La RCP social puede dirigirse al control de temas, políticas o funcionarios particulares. Movimientos sociales o incluso grupos de presión ejercen este tipo de RCP así como también los esfuerzos de los medios masivos de comunicación por resaltar las acciones ilegales o erróneas del poder público. P. 27

Responsividad. Es la capacidad del político, funcionario, agencia o institución del Estado para adoptar las políticas señalizadas como preferidas por los ciudadanos. El nivel de receptividad del aparato de Estado, su nivel de atención, inclusión y respuesta a las demandas o preferencias de los ciudadanos manifiestas por “señales” o por “Mandatos” (preferencias electorales) es el parámetro operativo de la existencia efectiva de RCP. P. 101.

S

Sancionabilidad. Es la DC definida como la capacidad del mandante (ejercida preferentemente por un órgano del Estado asignado para ello) para establecer y aplicar consecuencias legales, políticas o administrativas por actos del mandatario en consideración de su correspondencia con los contenidos y expectativas estipulados en la relación. La sancionabilidad es la prueba esencial de la RCP ya que no se puede concebir la relación mandante-mandatario si el primero no tiene capacidad de obligar – hasta el castigo – al segundo para que se ajuste a sus requerimientos. P.264.

Sistema de Rendición de cuentas pública. Conjunto de elementos que norman y movilizan el ejercicio de la RCP en relación a una política pública, nivel de gobierno o sector de actividad estatal específico o con la entera acción del Estado. Un sistema de RCP es una abstracción que permite discriminar cuáles elementos contribuyen al ejercicio de la RCP y de qué forma lo hacen. p.127.

Sujeto social. Es una agrupación que desarrolla una *acción colectiva* centrada en un interés común compartido. P.76.

Sujeto social transnacional o transterritorial. Clubes y/o Federaciones de migrantes radicados en los EUA que realizan su acción colectiva en dos territorios distintos de forma simultánea e influyen en espacios nacionales distintos. La resignificación que hacen de los contextos y de propio actuar la realizan en ambos espacios político-culturales: en la comunidad, región y país de origen y en las de destino. P. 215.

T

Transparencia. Es la DC de la RCP que implica la obligación de las entidades gubernamentales, políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones, acciones y resultados y de justificarlos públicamente. La transparencia obliga a enumerar y justificar las acciones y decisiones del mandatario contestando a las preguntas de qué y porqué ha sido o será hecho y con qué propósito. P. 118.

Transnacional. Son las relaciones y/o espacios de actuación que practican los migrantes y sus redes sociales que traspasan las fronteras geográficas y las estructuras culturales, políticas y económicas de la comunidad de origen y de la de destino, influyendo en el lenguaje, vestido, consumo, mercado laboral, diferenciación social, etc. de sus comunidades natales. Al mismo tiempo los valores costumbres y tradiciones de sus raíces dan vida y orientan sus comportamientos en la comunidad de asentamiento. P. 180.

