

2010



Mexican Rural Development Research Reports

Derecho a saber y contralorías comunitarias en Guerrero

Carlos García Jiménez y Urí Barreda
Universidad Campesina del Sur

Reporte 12

Derecho a saber y contralorías comunitarias en Guerrero

Carlos García Jiménez y Uri Barreda



Universidad Campesina del Sur

Compartir el conocimiento para construir un mundo mejor

Coordinación de Investigación Participativa

Índice

Introducción	3
Primera parte	
Un derecho en construcción.....	5
Transparencia en Guerrero.....	9
La visión ciudadana.....	13
Transparencia en los municipios.....	14
Participación social.....	16
Segunda parte	
Los caminos de la contraloría social.....	18
La escabrosa transparencia en Guerrero.....	19
Contralorías comunitarias en un territorio concreto.....	22
Coyuca de Benítez.....	23
Atoyac de Alvarez.....	26
Chilapa de Alvarez.....	28
Tercera parte	
Nuestros primeros pasos.....	30
Etapa de sensibilización.....	30
Etapa de información y formación.....	31
Etapa de incidencia y acción.....	32
Aprendizajes y construcciones.....	33
Referencias bibliográficas	34

Introducción

Desde el 2004 la Universidad Campesina del Sur (Unicam Sur) viene impulsando acciones tendientes a promover la transparencia, el acceso a la información pública y la rendición de cuentas en Guerrero. Si bien durante estos últimos cinco años, desde su Coordinación de Investigación Participativa (CIP) ha acumulado experiencia en torno al tema, no había tenido la oportunidad de reflexionar y aplicar en una perspectiva de incidencia concreta el ejercicio del Derecho a Saber.

A pesar de que ya habíamos percibido las posibilidades de impulsar procesos de mayor participación comunitaria a través del monitoreo de programas u obras públicas, con la instrumentación del proyecto *Contraloría Social, mecanismo para fortalecer el ejercicio del Derecho a Saber y la participación social en la operación de los programas públicos en Guerrero*, fue agradable descubrir el enorme interés de las comunidades por saber qué está pasando con sus obras y programas públicos, y en general, con su desarrollo. Y no sólo percibimos el interés comunitario, sino también la decisión para actuar.

A lo largo del 2009 fue grato sabernos parte de un proceso social comunitario en ciernes, pero también fue aleccionador redimensionar los grandes desafíos que hoy, como sociedad, l@s guerrerenses enfrentamos. ¿Qué hacer para que, a través de acceder a la información, la población desarrolle capacidades de vigilancia, si la actitud de los gobernantes -los poseedores de la información pública- hacia las peticiones comunitarias de mayor transparencia, es de desdén? Las respuestas apenas empezaron a vislumbrarse en el ejercicio de promoción de grupos de contralorías social comunitaria que el equipo de Investigación Participativa de la Unicam-Sur impulsó de manera piloto en los municipios de Chilapa de Álvarez, Coyuca de Benítez y Atoyac de Álvarez.

Monitorear más persistentemente las obras y programas públicos, acceder a la información que realmente sea útil para saber la naturaleza de las inversiones públicas, capacitarse aún más acerca de la normatividad de los programas y funciones públicas, iniciar procesos jurídicos ante obras mal realizadas o negligencia gubernamental, difundir los resultados de las contralorías comunitarias –buenos a malos- ante la opinión pública y otras organizaciones afines; son entre otras las alternativas que se desprenden del ejercicio de monitoreo ciudadano que poco más de 12 grupos de contralores realizaron a lo largo del 2009.

Un gran desafío es éste, al igual que lograr la modificación de la actual ley estatal de acceso a la información pública, pues a pesar de que hay un mandato constitucional por renovarla, todavía registramos importantes resistencias para otorgarnos a la ciudadanía una ley acorde con nuestra realidad. Así, tenemos por un lado que la actitud de Poder ha sido negar información, amedrentar, amenazar o ignorar; pero por otro lado, la ley no considera acciones enérgicas para obligar a los llamados *sujetos obligados* a transparentar sus acciones y decisiones. Tampoco el llamado órgano garante (Caipegro) ha mostrado la disposición de hacer valer un derecho fundamental para que los ciudadanos podamos tomar decisiones informadas y

responsables. En este clima trabajamos la formación de contralorías sociales comunitarias (CSC).

Es decir, ¿cómo le hacemos para que las autoridades, los sujetos obligados y demás actores públicos volteen hacia la transparencia como una condición necesaria para el desarrollo local? ¿Cómo logramos que visibilicen que negar información tiene repercusiones en la vida y el desarrollo de otras personas, generalmente aquellos a quienes están obligados a servir? Estas interrogantes son importantes en la medida en que sus respuestas influyen en la consolidación de formas de organización, participación y acción comunitaria. Entonces, la contraloría en los pueblos pasa por obtener información y darle utilidad en beneficio colectivo. Información, transparencia, participación social, rendición de cuentas, contraloría comunitaria y participación ciudadana en las instancias públicas de toma de decisiones, son conceptos indexados. El análisis de una acción pública no puede estar dissociado de ellos.

En la Unicam-Sur partimos del hecho de que los procesos de contraloría social comunitaria no tiene referentes concretos, por lo menos en México. En este sentido estamos construyendo una experiencia y una metodología que sea referente en los territorios en donde intervenimos, sin perder de vista nuestro objetivo central: contribuir a que los habitantes de las comunidades desarrollen capacidades para apropiarse de su propio desarrollo. En el desarrollo de nuestra experiencia de promoción de contralorías comunitarias, partimos de la tesis de que en las comunidades hay una cultura empírica de vigilancia colectiva de acciones públicas; en este sentido, partimos del reconocimiento de los consejos de vigilancia de los comisariados ejidales, los comités de vigilancia en fiestas patronales-religiosas y fiestas patrias, entre otras. Si bien la Unicam-Sur no formó la conciencia de la vigilancia, sí buscó potenciar a la contraloría social comunitaria “como una expresión de organización y decisión informada de l@s ciudadan@s, orientada a controlar, corregir y mejorar los programas públicos para que operen con oportunidad, eficiencia y calidad, en concordancia con las leyes, reglamentos y reglas de operación vigentes. Ubicamos que los procesos de contraloría social comunitaria son el espacio adecuado para lograr que la ciudadanía ejerza el control de los programas de acuerdo a sus intereses y el marco normativo vigente”¹.

En el presente documento pretendemos resumir, con una visión crítica, qué hicimos, porqué lo hicimos, y cómo lo hicimos; aunque todavía no arribemos a las transformaciones deseables, pero aquí damos cuenta de las posibles. Para abordar el análisis de nuestra experiencia, el documento está dividido en tres partes: La primera recoge a grandes rasgos lo que ha sido la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas y la contraloría social en el país y en Guerrero. La segunda, concentra el análisis en el proceso de formación de CSC. Y la tercera etapa bosqueja el camino andado y las lecciones aprendidas.

La participación de la Fundación Instituto para las Sociedades Abiertas (FOSI, por sus siglas en inglés), para trabajar este proyecto piloto, abrió la oportunidad para que el equipo reflexionara sobre los avances, logros y retos que hoy en día representa para México y Guerrero contar con sistemas y gobiernos transparentes y abiertos; nos ha reforzado la convicción de que

¹ Reflexión generada durante el taller interno de reflexión sobre las contralorías sociales comunitarias, realizado en Marzo del 2009. Mas referencias en: *Minutario de reuniones del equipo de IP de Unicam-Sur*. Serie CSC: No. 5. Chilpancingo, Gro.

lograr la participación social no será posible sin información, y que sin participación, no será posible la transformación.

Agradecemos la generosidad de FOSI en el desarrollo de esta experiencia; sin su valiosa participación difícilmente habríamos llegado a las comunidades en tan poco tiempo. De igual manera, a todos los contralores y autoridades comunitarias que fueron partícipes de este proceso, por su arduo trabajo de monitoreo y participación en eventos locales, municipales y estatales, lo que permitió a todos no perder de vista que el camino todavía es largo. Y a los investigadores de la CIP de la Unicam-Sur y colaboradores cercanos que fueron partícipes en distintos momentos: Urí Barreda, Susana Oviedo, Gabriel Durán, Nayeli Rodríguez, Juan Alberto Juárez, Lurdes Rodríguez, Juan Manuel Zaragoza, Ulises Chávez, Fernando Hernández, David Rodríguez, Libby Haight, Gabriela Rangel, Louise Ashton y Nanci Robledo. Gracias, muchas gracias a todos.

Carlos García Jiménez, Director Académico de Unicam-Sur.
Chilpancingo, Gro. Enero del 2010.

Primera parte

Un derecho en construcción

Hoy en día hablar de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas es común en nuestro país. Pero durante muchísimos años no fue así. A pesar de que el reclamo de participación social en los espacios de toma de decisiones desde hace más de dos décadas ha sido un llamado de la sociedad, no siempre fue acompañada de una demanda por legislar el acceso a la información y hacer posible el derecho ciudadano a saber.

Actualmente, los mexicanos y las mexicanas tenemos la posibilidad de acceder a la información pública de manera regulada por una ley surgida desde la perspectiva ciudadana. A pesar de que muchas naciones en el mundo contaban con una ley que garantizara a sus habitantes el acceso a la información en poder del Estado, en nuestro país esto no fue posible hasta mediados del año 2002.

A siete años de puesta en marcha esta ley, los avances en materia de transparencia y acceso a la información son notables, sin embargo, todavía se hace necesaria una participación social más fuerte.

La entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), se convirtió en un fuerte impulso para que las legislaciones en los estados formularan sus leyes locales, lo que abrió la posibilidad de que los ciudadanos y ciudadanas tuvieran acceso a la información de sus gobiernos locales.

Aunque el proceso fue incentivado por un grupo de profesionistas e intelectuales aglutinados en lo que se conoció como Grupo Oaxaca, la resonancia fue tal que en menos de un año el tema se volvió parte de la agenda parlamentaria nacional. El interés despertado en amplios

sectores de la sociedad, lejos estuvo de contar con el entusiasmo de los partidos políticos. Según narra Juan Francisco Escobedo, integrante del Grupo Oaxaca:

“La primera acción del grupo consistió en exigirle al gobierno de Fox, por todos los medios posibles, que cumpliera con el compromiso establecido en la campaña electoral de enviar una iniciativa de ley que regulara el derecho de acceso a la información.

Dado que las semanas pasaban y no se observaban señales precisas de parte del gobierno para cumplir con este mínimo compromiso, la Comisión Técnica del Grupo tomó la decisión de abrir un nuevo frente: trabajar en la redacción de una iniciativa de ley. La hospitalidad de Luis Javier Solana, del Grupo *Reforma* y del periódico *El Universal* permitieron que los trabajos de la comisión se realizaran con el rigor que exigía el tema y la intensidad que reclamaba la coyuntura política.

El gobierno guardó silencio durante algunas semanas. De pronto, por un reportaje de la Revista *Proceso*, el país se entera que desde la Secretaría de la Contraloría de la Federación se trabajaba en la formulación de un proyecto de ley restrictivo en el que no se desarrollaban adecuadamente los parámetros que en otros países habían servido de referencia para regular el derecho de acceso a la información.

Frente a estos hechos, el Grupo Oaxaca decide desplegar una estrategia de comunicación para que la opinión pública se enterara de cuáles eran los parámetros mínimos que debía contener una ley en la materia, para aceptarla como una ley eficaz al respecto, no obstante sus contenidos mínimos. Con ese propósito se da a conocer la Segunda Declaración de Oaxaca, que contiene los diez principios básicos que el Grupo estaría en condiciones de aceptar.

Había que estimular el debate público sobre el tema, impedir que el gobierno ofreciera gato por liebre en una cuestión tan sensible e importante para el país, y además, también se trataba de ganar tiempo para concluir la iniciativa de ley que a marchas forzadas redactaba la Comisión Técnica”².

A la estrategia de comunicación respondieron los legisladores, y en reuniones consecuentes se contó con la participación de los partidos políticos y se buscó construir una ley con perspectiva democrática. Así, en junio de 2002 México contó con una ley de acceso a la información que abona a la búsqueda de una sociedad abierta.

En su primer informe de labores al Congreso de la Unión, el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) destacó como perspectivas del derecho a acceder a la información en México:

“La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental marcó el inicio de una nueva etapa en la democratización de nuestra vida política. La Ley hace operativo un principio básico de la democracia: el ciudadano tiene derecho a preguntar, y el servidor público está obligado a responder. Con esto la relación entre gobernados y gobernantes se transforma de manera esencial.

Durante el periodo de enero del 2003 a mayo del 2004 la tarea principal fue la construcción del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Es menester que esta innovadora institución se consolide. El IFAI tiene como tarea ineludible propagar el conocimiento de la Ley y hacer que todo ciudadano esté consciente de que puede, y debe, ejercer este derecho.

El derecho de acceso a la información pública y la protección de los datos personales deberán convertirse en principios fundamentales respetados y promovidos en el marco jurídico y normativo de nuestra nación. Sólo a través de la fortaleza jurídica que garantice y respete estos principios de manera coherente y sistemática los mexicanos podrán contar con información amplia y veraz sobre la gestión gubernamental. Así estarán en condiciones de impulsar la rendición de cuentas.

La LFTAIPG sirve para fortalecer el poder del ciudadano frente al poder político. Con el fin de hacer de la transparencia una realidad constante en la Administración Pública Federal y con la experiencia adquirida en el proceso de evaluación concluido en abril del 2004, el IFAI concentrará sus esfuerzos para lograr uniformidad y coherencia en las páginas de Internet en las que las dependencias y entidades presentan las obligaciones del artículo 7º. La presentación en formatos sencillos, comprensibles y

² Democracia, transparencia y Constitución: Propuestas para un debate necesario. Sergio López Ayllón, coordinador. UNAM-IFAI. México 2006.

homogéneos permitirá a los ciudadanos entender mejor la información de la basta y compleja Administración Pública Federal. Dotar a las páginas de Internet de poderosos buscadores redundará, también, en mayores facilidades para que los ciudadanos puedan utilizar y comparar esta información. Vigilar permanentemente la actualización en los términos del reglamento de la Ley, es deber del IFAI.

Promover el acceso a la información y la protección de datos personales que obran en manos de la APF es función fundamental del IFAI, como la experiencia lo demostró en este primer año.

Asimismo, el empleo de herramientas electrónicas facilita a los ciudadanos el ejercicio de este derecho. Esto convierte en un objetivo prioritario la modernización constante de dichos instrumentos. Este año se firmó un convenio de colaboración entre la Secretaría de la Función Pública, el IFAI y el Estado de Sinaloa para que a través del SISI se pudieran hacer solicitudes de información a esta entidad. El IFAI considera pertinente facilitar la incorporación de los estados y municipios a esta forma de acceso cuando ellos lo soliciten, siempre en la medida de nuestras posibilidades y con estricto respeto a su autonomía.

Es evidente la rapidez con la que la sociedad ha aprendido, en sólo un año, a ejercer este nuevo derecho. El análisis histórico de las solicitudes así como de los recursos de revisión demuestra que ambos han incrementado rápidamente tanto en complejidad como en precisión. Esto le plantea, tanto al IFAI como a la APF dos grandes retos, el primero: trabajar denodadamente en materia de archivos. El artículo Décimo Transitorio de la Ley establece que todos los sujetos obligados deberán, a más tardar el 1º de enero de 2005, completar la organización y funcionamiento de sus archivos administrativos, así como una guía simple de sus sistemas de clasificación y catalogación referida en el artículo 32. En segundo lugar el IFAI, junto con la APF habrá de ir precisando y socializando los criterios de clasificación. La consistencia jurídica en la clasificación de la información es indispensable para el fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública”³.

Sin duda, gran parte de las perspectivas se alcanzaron, se fortaleció el sistema electrónico y el número de solicitudes de acceso a la información se incrementó. Sin embargo, el IFAI ha reconocido que el mayor número de solicitudes de información proviene del sector académico y con un perfil correspondiente a cierto nivel de ingresos, por lo que el uso de la ley no ha logrado penetrar en la población para convertirse en una actitud cotidiana. De igual manera, los avances se han registrado en cuanto a información disponible en los portales electrónicos de la Administración Pública Federal, pero todavía no se ha desarrollado el potencial que esta ley, a pesar de sus deficiencias, puede tener. Seis años después, las perspectivas del IFAI están en otro nivel:

“A casi dos años de haberse aprobado la reforma que adicionó un segundo párrafo, con siete fracciones, al artículo 6º constitucional, es necesario retomar algunos de los principios que dieron origen a la misma, entre ellos el de máxima publicidad, en el sentido de que toda la información que detente un servidor público, ya sea porque la generó él mismo o porque la recibió de otra institución, organización o particular, debe considerarse como información pública y, por lo mismo, debe estar a disposición de quien la solicite.

Es importante reconocer que existen circunstancias en las que la divulgación de la información puede afectar un interés público. En estos casos resulta obligatorio hacer una ponderación conforme a la cual si la divulgación de cierta información puede poner en riesgo de manera indubitable e inmediata un interés jurídicamente protegido, la información puede reservarse de manera temporal.

Conforme al principio de máxima publicidad las excepciones deben aplicarse de forma restrictiva y limitada; sólo cuando existan elementos que justifiquen plenamente su aplicación. Esto es así porque el principio de máxima publicidad orienta la forma de interpretar y aplicar la norma, para en caso de duda razonable optar por la publicidad de la información.

La reforma reconoce la importancia de los órganos garantes de acceso a la información, pues establece procedimientos de revisión expeditos, los cuales deberán ser resueltos ante órganos u organismos especializados e imparciales, con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

El artículo 59 de la LFTAIPG es consistente con el precepto constitucional ya que establece que las resoluciones del IFAI serán definitivas para las dependencias y entidades de la APF. En este sentido, las decisiones que el Poder Judicial de la Federación ha tomado sobre los amparos promovidos en contra de las

³ Informe de labores al H. Congreso de la Unión 2003-2004. IFAI, pág.70

resoluciones del IFAI confirman que este Instituto es el garante indiscutible de la Ley Federal de Transparencia dentro del Poder Ejecutivo, ya que de manera consistente ha sostenido la incompetencia de otras instancias respecto de las resoluciones del IFAI, así como su definitividad.

El 13 de febrero de 2008 el IFAI entregó a la Cámara de Diputados el *Documento de trabajo para el intercambio de puntos de vista sobre los temas relevantes derivados de la reforma al artículo 6° constitucional*, con el propósito de proporcionar elementos que coadyuven, en el ámbito federal, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública al debate propiciado por dicha reforma, la cual obliga a efectuar una revisión de las leyes de acceso a la información con el objeto de adecuarlas a los criterios mínimos establecidos en la Carta Magna. El IFAI continuará apoyando la labor legislativa con el propósito de atender lo dispuesto por la reforma al artículo 6° constitucional, en su artículo segundo Transitorio.

La reforma al artículo 6° constitucional también estableció las bases para consolidar otro principio igualmente importante como lo es la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados, al determinar que la información que se refiere a la vida privada y a los datos personales se encuentra protegida en los términos y conforme a las excepciones que fijen las leyes. En este sentido, la labor del IFAI se ha concentrado en realizar verificaciones y emitir recomendaciones sobre el manejo y protección de datos personales en posesión de las dependencias y entidades de la APF. Es necesario continuar con estas acciones para garantizar el cumplimiento, por parte de los sujetos obligados, de los principios internacionalmente reconocidos en la materia: licitud, calidad, información, custodia y cuidado.

Las recientes modificaciones a los artículos 16 y 73 de la Constitución sin duda también contribuyen a salvaguardar el derecho a la protección de datos personales. La nueva redacción del artículo 16 reconoce la protección de los datos personales como un derecho fundamental autónomo, con caracteres propios que lo distinguen de otros derechos fundamentales, como el derecho a la intimidad. La reforma al artículo 73, por su parte, faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares, ya que hasta antes de su aprobación sólo se encontraban regulados aquéllos en posesión de los entes públicos en los tres órdenes de gobierno. En este sentido, el Instituto — como lo ha hecho en otros casos— buscará proveer los insumos y elementos necesarios que faciliten la emisión de la normatividad en la materia, de tal manera que se cumpla con este nuevo mandato constitucional.

Uno de los puntos más importantes de la reforma al artículo 6° constitucional se encuentra en su transitorio tercero que establece la obligación de que todos los estados y los municipios con más de 70 mil habitantes cuenten con medios remotos de acceso a la información, mediante los cuales sea posible realizar solicitudes e interponer recursos de revisión. Para cumplir con lo dispuesto por este artículo, el IFAI desarrolló la plataforma informática conocida como INFOMEX, una herramienta que administra la gestión de solicitudes de información, y por medio de la cual es posible ejercer el derecho de acceso a la información.”⁴

Si bien contar con una ley que reglamenta el acceso a la información y permite a los ciudadanos y ciudadanas tener herramientas para vigilar el actuar del gobierno, a siete años de vigencia comienza a demostrar debilidades y a evidenciar las fallas democráticas de un sistema.

Uno de los aspectos importantes para que una ley funcione, es su uso, su aplicación y el conocimiento de la misma. Pero también lo es la disposición del poder público para transparentar su actuar, así como la eficacia de los órganos vigilantes de este derecho.

En el más reciente informe que el IFAI rindió ante el Congreso de la Unión (2008) todavía se apuntan algunas dificultades para hacer posible el acceso a la información pública. Quizá causas menores, pero que dan cuenta de las reformas todavía posibles para allanar el camino hacia el Derecho a Saber.

<p>Cuadro 6.10. Dificultades reportadas por las Unidades de Enlace de las dependencias y entidades de la APF en la aplicación del marco regulatorio de transparencia y acceso a la información en 2008</p>

<i>Ordenamiento legal</i>	<i>No. *</i>	<i>Principales dificultades reportadas</i>
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	53	Plazos cortos para responder a las solicitudes de información. Problemas en la interpretación de la LFTAIPG. Recursos humanos, financieros y materiales insuficientes
Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental	31	Plazos cortos para responder a las solicitudes de información. Problemas en la interpretación del Reglamento de la LFTAIPG. Recursos humanos, financieros y materiales insuficientes
Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la recepción, procesamiento y trámite de las solicitudes de acceso a la información gubernamental que formulen los particulares, así como en su resolución y notificación, y la entrega de la información en su caso, con exclusión de las solicitudes de acceso a datos personales y su corrección	19	-Plazos cortos para responder a las solicitudes de información -Incapacidad Técnica del SISI en algunos casos
Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la recepción, procesamiento, trámite, resolución y modificación de las solicitudes de acceso a datos personales que formulen los particulares, con exclusión de las solicitudes de corrección de dichos datos	9	-Dificultad para entregar al titular de los datos personales vía correo postal -Interpretación o desconocimiento de los Lineamientos -Desconocimiento de los particulares sobre qué es un dato personal
Lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal	18	-Retrasos en las unidades administrativas -Falta de capacitación en materia de clasificación y desclasificación
Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para notificar al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública los índices de expedientes reservados	13	-Problemas de interpretación en los Lineamientos -Complejidad del proceso para registrar el <i>Índice de Expedientes Reservados</i>

*Se refiere al número de dependencias y entidades que reportaron dificultades

Fuente: Informe al H. Congreso de la Unión 2008. IFAI.

En cuanto a los ciudadanos y ciudadanas, en los últimos seis años el avance ha sido sustantivo respecto a estar enterados de la existencia de una ley para garantizar su derecho a acceder a la información; de igual manera lo ha sido, aunque en porcentaje ligeramente menor, saber que hay un órgano garante de este derecho. Así se aprecian en las gráficas correspondientes de una encuesta aplicada por el IFAI:

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
SI	22%	39%	43%	50%	64%	66%
NO	78%	61%	57%	50%	36%	34%

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
SI	12%	20%	41%	49%	50%	54%
NO	88%	80%	59%	51%	50%	46%

La muestra se realizó: una con 1,210 entrevistas telefónicas, y otra con 2,140 entrevistas personales en hogares de México. Para evaluar el impacto, penetración y recordación de las campañas de difusión, se realizaron sesiones de evaluación cualitativa con 14 "grupos de enfoque" mixtos cada una, en seis entidades del país. (IFAI 2008)

Sin duda alguna, contar con mecanismos institucionales para que el gobierno transparente su actuar, y la ciudadanía conozca cómo, cuándo, dónde y en qué se gastan los recursos públicos, contribuye a generar relaciones de confianza y desarrollo. Actualmente, aunque es una práctica

⁴ Sexto Informe de labores al H. Congreso de la Unión 2008. IFAI

relativamente nueva, el país está registrando avances importantes en la administración pública federal. El gran reto ahora lo constituye desarrollarlo en los ámbitos estatal y municipal.

Transparencia en Guerrero

A pesar de que desde los primeros años de este siglo en México ya se hablaba de incorporar la transparencia como un mecanismo para fortalecer democráticamente a las instituciones, Guerrero lejos estaba de esa discusión.

Después de la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública en junio del 2002, el tema se legisló en varios estados de la República⁵. Pero en Guerrero esto no fue así.

El 3 de abril de 2003, un grupo de diputados del Partido Acción Nacional presentaron en el congreso local una iniciativa de ley para que Guerrero contara con una ley de acceso a la información. Meses más tarde, en junio del mismo año, el local Partido de la Revolución del Sur presentó una iniciativa similar. Ambas propuestas se enviaron a comisiones y no fue hasta septiembre de 2005, unos días antes de que terminara el periodo de esta legislatura y del gobierno estatal, que se aprobó la actual Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero⁶. Guerrero estuvo entre los últimos estados de la República en aprobar una ley en la materia y el penúltimo en iniciar el ejercicio de acceso a la información.

De acuerdo con un estudio realizado por Eduardo Guerrero Gutiérrez y Leticia Ramírez de Alba Leal⁷ al comparar las condiciones generales en las que se aprobaron las leyes de transparencia en los estados, se encontraron actitudes que podrían revelar la intención de los actores políticos; entre estos supuestos se ubica a Guerrero. Dicen los autores:

“El análisis contribuye a revelar algunos patrones y rasgos del comportamiento estratégico de los actores políticos locales en relación con la aprobación, entrada en vigor y ejercicio efectivo de la normativa en materia de transparencia. En este renglón, el hallazgo más significativo es que los Congresos estatales no sólo tienden a aprobar las leyes de transparencia hacia el final de sus periodos, sino que también toman provisiones en su artículos transitorios para que éstas entren en vigor hacia el final del periodo del gobernador en turno o, incluso, hasta el inicio del siguiente gobierno”⁸.

En el caso de Guerrero este supuesto se cumple: Las propuestas de ley ingresaron al Congreso a principio del año 2003 y se aprobaron casi al final del 2005 con la previsión de que entrara en vigor hasta después de abril cuando el nuevo gobierno asumiera el poder. Es de resaltar que el nuevo gobierno sería, por primera vez, surgido de la oposición al PRI que durante largos años dominó el ámbito político estatal.

⁵ Los estados de Jalisco y Sonora tuvieron leyes locales de transparencia antes de promulgada la ley federal.

⁶ Diario de los Debates. H. Congreso del Estado de Guerrero. 29 de septiembre de 2005.

⁷ La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de las leyes estatales. Democracia, transparencia y constitución: propuestas para un debate necesario, pág. 81. UNAM 2006

⁸ Idem

Esta circunstancia ha marcado a lo largo de tres años actitudes de los diferentes niveles de gobierno para transparentar su gestión y rendir cuentas sobre el gasto. Aunado a ello, la resistencia a entregar información solicitada por ciudadanos ha sido la constante.

Podríamos decir que hay dos perspectivas de cómo ha evolucionado la transparencia en Guerrero a partir de la tardía aprobación de la ley; una la institucional y, otra, la ciudadana. La primera, vista por el órgano garante y el gobierno del estado, habla de avances en materia de transparencia.

La Comisión para el Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero (Caipegro) en los tres informes de labores que ha rendido, ha señalado como retos en transparencia prácticamente los mismos: desinterés de los sujetos obligados en conocer y aplicar la ley en materia de transparencia, una deficiente ley, ausencia de unidades de enlace, débil sistema electrónico, falta de organización de archivos y el presupuesto insuficiente con que ha contado el órgano garante, pese a que en tres años se ha duplicado la cifra.

Como se puede observar en la siguiente tabla, el crecimiento del interés de la ciudadanía por acceder a la información fue de un total de 2 mil 814 solicitudes, lo que se incrementó en 50% más que el año anterior, pero en el último año decreció considerablemente ubicándose en mil 118 solicitudes registradas, lo que equivale a un decrecimiento del 74% respecto al año anterior. Es decir, de acuerdo a las cifras reportadas por la Caipegro, el entusiasmo de los primeros 24 meses registró una caída vertiginosa de interés ciudadano en los últimos doce meses al pasar de un registro promedio diario de once solicitudes en 2007, a sólo tres solicitudes diarias en 2008.

Periodo	Total de solicitudes recibidas
Del 31 de marzo del 2006 al 15 de marzo del 2007	2,814
Del 16 de marzo del 2007 al 15 de marzo del 2008	4,236
Del 16 de marzo al 31 de diciembre del 2008	1,118
Total	8,168

Tabla diseñada con información proporcionada por la Caipegro en el primer semestre de 2009.

Cabe destacar que la Caipegro ha reconocido que desconoce el sentido de las solicitudes de información que les son reportados, puesto que sólo registra los datos que les proporcionan los sujetos obligados y en varios casos han detectado que hay un sobre registro puesto que se incluyen solicitudes de empleo, de obras o de trámites en general.⁹

Sin duda alguna hay un serio problema en la confiabilidad de las cifras reportadas por la Caipegro que hablan de un deficiente mecanismo de organización y recopilación de la información de los sujetos obligados. Tómese como ejemplo el último informe del órgano garante que da cuenta de las solicitudes¹⁰; ahí, la Caipegro informa que el municipio que más solicitudes de información recibió fue el ayuntamiento de Tecoaapa, un municipio de poco más de 40 mil habitantes; recibió 357 solicitudes de información, mismo número que reporta como respondidas a satisfacción. Es decir, este pequeño municipio rural, con una tasa de analfabetismo

⁹ Entrevista radiofónica a Antonia María Cárcamo, comisionada presidenta de la Caipegro en *La Guerrero*; Chilpancingo, Gro. Abril de 2009.

¹⁰ Tercer informe anual de labores y resultados 2008. Caipegro.

del 13%, y un 66% de la población dedicada a la actividad primaria¹¹, registra en promedio una solicitud de información cada día.

Y en Acapulco, el municipio más grande del estado, en el que se concentra el 23% de la población estatal y principal motor de la economía estatal, se registraron 278 solicitudes de información. En contraste, con tan solo una solicitud que recibió la Coordinación General del Poder Ejecutivo.

De igual manera, es significativo que de los 159 sujetos obligados que registra la Caipegro, sólo 31 (41%) tengan registro de solicitudes de información. La lectura se puede hacer en dos niveles; primero, que las labores de promoción y difusión no han sido las suficientes para motivar a la ciudadanía a que haga uso de su derecho a saber y, segundo, alguien está mintiendo.

Adicionalmente a las dudas que pueda generar el registro de solicitudes de información que la Caipegro está reportando, está la cuestión de la calidad de la información proporcionada. Según el órgano garante, de 2006 a 2008 sólo ha recibido 79 recursos de queja en las 8 mil 168 solicitudes de información que reportó (.96% promedio). El IFAI en promedio tiene 5.75% respecto a solicitudes de información respondidas.

Si atendemos a estas cifras, pensaríamos que la transparencia en Guerrero es una realidad, que las solicitudes de información son plenas y que la información fluye de manera constante.

Sin embargo, es la misma Caipegro quien nos da la pista sobre parte de lo que está pasando en la entidad. De los 28 recursos de queja reportados en 2008, 22 se motivaron debido a que los sujetos obligados se negaron explícitamente a proporcionar la información y el resto por falta o insuficiencia de respuesta a las solicitudes. Podemos interpretar que a pesar del sobre registro de solicitudes presentadas, el hecho real es que los sujetos obligados no están proporcionando información, los ciudadanos no están haciendo uso de la Caipegro, y el órgano garante está siendo rebasado por un sistema que se niega sistemáticamente a transparentar su actuar. Dice la Caipegro en su último informe de labores:

“Respecto a las dificultades que en los tres años de desempeño tiene la Comisión para el Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero (...) se tienen, entre otras, las que a continuación se consideran:

1. La falta de adecuación de la Ley; **2.** Resistencia y falta de interés en la mayoría de ayuntamientos del Estado en la participación y conocimiento de la Ley. Esta problemática se acrecienta aún más con el relevo de ayuntamientos, como es el caso de este año 2009(...); **3.** La falta de nombramiento de los responsables de Unidades de Enlace en determinados Sujetos Obligados; **4.** Insuficiente infraestructura operativa en Unidades de Enlace de los Sujetos Obligados, para el manejo adecuado de la información y archivos; **5.** Falta de infraestructura en telecomunicaciones en la mayor parte de los ayuntamientos del Estado y, por consiguiente, de redes de Internet en los ayuntamientos, acentuándose aún más el problema en la Región de la Montaña del Estado; **6.** Falta fortalecer los presupuestos asignados a la Comisión, que le permita contar el número adecuado de personal, mobiliario y equipo, transporte, para cubrir las diferentes áreas y actividades sustantivas, en función de su estructura orgánica natural”¹².

¹¹ www.e-local.gob.mx

¹² Tercer informe de labores 2008. Caipegro. Pág. 45

En el recuento que de las leyes estatales se hace en el estudio *Balance del Derecho de Acceso a la Información en los estados y municipios de México*¹³, se evalúan cuatro aspectos de las leyes estatales de información: 1) Sujetos obligados, 2) Obligaciones de transparencia, 3) Facilidad de Acceso a la Información y, 4) Promoción a la observancia de la ley.

Para el primer indicador, la ley guerrerense se ubicó en el antepenúltimo lugar, sólo arriba de Puebla y Estado de México; para el indicador de obligaciones de transparencia se ubicó por debajo de la media; en facilidad de acceso a la información en un rango en que 1 significa buena accesibilidad, Guerrero obtuvo una calificación de 0.38. Y finalmente, en el apartado de promoción de la ley, la legislación guerrerense se ubicó ligeramente arriba de la media (0.34) al obtener una calificación de 0.38.

En otra evaluación hecha por Ernesto Villanueva y Perla Gómez Gallardo, la legislación local se ubicó en el lugar 32, sólo por arriba de la de Nuevo León. Señalan los autores:

“De las 33 legislaciones, 11 están reprobadas, resaltando entre ellas Chiapas, Hidalgo, Oaxaca y Guerrero, que pese a su retraso en la emisión de la ley en la materia, no aprovecharon la experiencia comparada de las otras legislaciones ni la doctrina especializada que desde 2002 se ha generado en el país”¹⁴.

Por otro lado, en la evaluación de buenas prácticas en las leyes del país, realizada por el IFAI en 2007, de diez aspectos calificados, Guerrero tuvo deficiencias en cinco¹⁵.

Y en métrica de transparencia 2007 realizada por la Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública (COMAIP), el estado obtuvo calificaciones intermedias. A diferencia de los otros estudios que evalúan las leyes de acceso a la información, esta evaluación es de aspectos operativos.

Básicamente son tres los indicadores: 1) Evaluación de los portales electrónicos, 2) Atención al usuario y 3) Calidad de las respuestas.

En general, el estado tuvo una calificación del 69.28%, cuando la media fue de 59.63%. Sin embargo, la acotación que la COMAIP hace al respecto es que se buscó la información básica, aquella que no representara dificultades para los Sujetos Obligados; es decir, la que debería ser más asequible al público. Explica:

“El centro metodológico es el solicitante de información. En otras palabras, se intentó calificar las dificultades reales que un ciudadano común y corriente enfrenta a la hora de buscar información de sus gobiernos o de sus instituciones públicas. Por eso, la Métrica le da tanta importancia a la facilidad y a la simplicidad con las que el acceso tiene lugar (...) Esta es la radicalidad del ejercicio: medir lo simple, medir lo mínimo, medir lo que resulta muy fácil gestionar por parte de cualquier autoridad pública en México”¹⁶.

Más adelante acota respecto a sus hallazgos, en los que se incluye Guerrero:

¹³ López-Ayllón, Sergio. Democracia, Transparencia y Constitución: Propuestas para un debate necesario. UNAM/IFAI. 2006.

¹⁴ Gómez G. Perla, Ernesto Villanueva. Indicadores de transparencia y reforma del artículo 6°. Constitucional. México, Trust, pp27-28

¹⁵ Becerra Ricardo, coordinador. La transparencia en la República, un recuento de buenas prácticas. IFAI 2007.

¹⁶ Métrica de la transparencia en México 2007. COMAIP.

“Es importante repetirlo: lo que la Métrica buscó fue la información más sencilla y los documentos más asequibles. No se hicieron preguntas complejas ni extensas, justamente porque se quería probar el derecho en lo más básico. Aún así, los resultados no son alentadores. Todos los promedios nacionales quedan a la mitad de la tabla y sólo unos cuantos indicadores rebasan una evaluación aprobatoria”.

Y lo más grave:

“El nivel de la no respuesta es muy elevado. Esta es la causa principal por la que muchos gobiernos o poderes acusaron calificaciones muy bajas. Esta práctica (generalizada y cercana al 30 por ciento) no tiene justificación alguna bajo ninguna circunstancia. La no contestación de las solicitudes es el hallazgo más preocupante de todo nuestro estudio y la prueba de la indiferencia con que muchas autoridades asumen el derecho de acceso a la información”.¹⁷

La visión ciudadana

Oficialmente Guerrero se incorporó al proceso de transparencia nacional el 29 de septiembre del 2005 con la aprobación de la Ley de Acceso a la Información del Estado de Guerrero -que entró en vigor en febrero del 2006-, pero varias organizaciones civiles ya antes esbozaban en sus agendas el tema de la transparencia y la rendición de cuentas. Previo a la aprobación de la nueva ley, realizaban acciones tendientes a promover una cultura de la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información, como condiciones necesarias para incentivar la participación social informada y responsable.

Promotores de la Autogestión para el Desarrollo Social (PADS) desde 1999 proponía mecanismos de comunicación para la articulación de ciudadanos y gobiernos municipales, y durante cinco años insistió en que las relaciones de confianza entre gobernantes-gobernados forzosamente tendrían que pasar por la comunicación y ésta por la información.

En el 2004 esta organización, acompañada por la Unicam-Sur, convocó a un ciclo de conferencias sobre la participación ciudadana y el tema central fue *Por una Ley de transparencia y acceso a la información en el estado de Guerrero*, con la asistencia de diversos y diversas representantes de organizaciones sociales.

Más adelante, en septiembre de 2006 un grupo de organizaciones, entre las que se encontró la Unicam-Sur, realizaron el primer foro estatal *Hacia un Guerrero Transparente y Democrático* con la intención de analizar y reflexionar sobre el derecho a saber y las posibilidades que a la organización social representa la utilización de herramientas, como la recién aprobada Ley de Acceso a la Información Pública en la entidad.

Uno de los aspectos fundamentales de ese foro, fue el evidente interés de la sociedad civil organizada por contar con elementos informativos que permitan dar seguimiento a las acciones de gobierno, vigilar la correcta aplicación de los recursos públicos y promover gobiernos democráticos y transparentes.

¹⁷ Idem

En 2007, la Unicam realizó un ejercicio de prueba de la Laipegro y de cómo se estaba otorgando la información a los usuarios. Básicamente se buscó conocer la calidad del servicio y orientación que los sujetos obligados dan a los solicitantes de información.

Los resultados no fueron alentadores para la transparencia en la entidad, entre los resultados se cuenta: poca disposición para otorgar la información, desconocimiento de la ley, intimidación a los solicitantes, requisitos adicionales a los marcados en la ley, y en general, una apatía por transparentar¹⁸.

Producto de este ejercicio, se diseñó una serie de propuestas a la Caipegro para la formulación de una nueva ley.

Lamentablemente la tardía aprobación de una ley de transparencia en Guerrero, ha ubicado al estado, en prácticamente todas las evaluaciones académicas, en los últimos lugares en cuanto a transparentar la gestión de gobierno se refiere.

No se puede pensar una estrategia sin que los ciudadanos estén en el centro de ella. No se trata de tener buenas leyes, y de que se apliquen, sino de que la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información sean de utilidad para el ciudadano o ciudadana, y le ayuden a resolver sus problemas cotidianos.

Transparencia en los municipios

Considerados como el primer nivel de gobierno cercano a la ciudadanía, los municipios y sus ayuntamientos se han convertido en el principal reto para la transparencia en prácticamente todo el país. Pocos son los estudios en este tema; mucho menos lo son en el nivel comunitario.

El Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), hace un seguimiento a las buenas prácticas de buen gobierno. Un reciente estudio ubica la transparencia en dos niveles:

Transparencia limitada. La mayor parte de los municipios no dispone de reglamentación de las leyes de transparencia; las burocracias no tiene conocimiento del derecho de los ciudadanos a la información; existe una concepción limitada de la transparencia al concebirla como un escaparate donde se coloca información que el gobierno decide poner a disposición sin importar la utilidad para el ciudadano. (CIMTRA)

Transparencia no articulada. Los incentivos que generan las reglas en vigor y la falta de capacidades administrativas conducen a un régimen de rendición de cuentas donde

- los mecanismos de control interno sirven, en el mejor de los casos, para dotar al presidente municipal de control sobre el ejercicio de los recursos, pero no para conocer el desempeño y los resultados del gobierno.
- los mecanismos de control externo no están vinculados con los internos y están dirigidos a satisfacer las necesidades de información y control de los gobiernos estatal y federal.
- El resultado es una rendición de cuentas frágil que suele no tener al ciudadano como destino final y que se concentra en la justificación del ejercicio del gasto, sin relación con el desempeño ni los resultados y con pocas posibilidades de incidir con éxito en las decisiones cotidianas. (CIDE)

Explica el CIDE:

¹⁸ Estudio: *Evaluación e incidencia en los programas públicos de los gobierno estatal y municipal*. Unicam Sur-Indesol, 2007

“Los gobiernos municipales interactúan en relaciones de rendición de cuentas en, al menos, tres esferas de acción distintas. Una interna, en donde el Cabildo (actor principal) debe exigir cuentas a los miembros de la administración pública municipal. Una segunda arena externa en donde los gobiernos municipales (el cabildo, principalmente) rinde cuentas a la ciudadanía y, finalmente, una tercera arena –externa también— que responde a la relación que guardan los gobiernos municipales y los estatal y federal”.¹⁹

Es decir, la transparencia y la rendición de cuentas en los municipios están condicionadas más a factores externos que a una auténtica vocación por construir gobiernos transparentes.

En otra evaluación reciente, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), da cuenta de las enormes deficiencias que todavía se tienen en los gobiernos municipales para acercar información a los ciudadanos y ciudadanas.

De acuerdo con este estudio del INAP, realizado a petición de la Secretaría de la Función de Pública (SFP), la transparencia y la rendición de cuentas en los municipios todavía es incipiente en el país.

Dice el estudio en su resumen ejecutivo:

“A *grosso modo* se puede hacer un perfil dicotómico de los municipios y las categorías serían las siguientes: municipios *grandes* caracterizados por una población mayor a 70 mil habitantes, con niveles de desarrollo humano alto y baja marginación, su estructura económica es dominada por los servicios y la industria, con bajos niveles de analfabetismo, con acceso a servicios públicos y viviendas de pisos formes y servicios sanitarios; sus gobiernos municipales cuentan con recursos presupuestales bastos y el nivel de apropiación de las políticas de transparencia y acceso a la información pública gubernamental promedian 7.5.

“Los municipios pequeños están caracterizados por el escaso número de pobladores, con nivel de desarrollo humano medio y bajo, alto grado de marginación, la actividad económica está dominada por lo agrícola y pecuario, con bajo producto interno bruto municipal per cápita, viviendas en las que los pisos de tierra son constantes y con escasez de servicios públicos y sanitarios. Sus gobiernos municipales carecen de recursos e infraestructura, dominan los medios de comunicación tradicionales con la ciudadanía y cuyo nivel de apropiación y acceso a la información promedia 6.2”²⁰

Son interesantes estos resultados puesto que de acuerdo al informe presentado por el INAP, la primera fuente de información fue el presidente municipal; es decir, quien en teoría tendría que conocer con más detalle el quehacer del gobierno municipal.

Fueron siete los aspectos que buscó medir esta encuesta en los gobiernos municipales en cuanto a transparencia se refiere: 1) Conocimiento de la reglamentación vigente, 2) La apertura de la información, 3) Reservas de información, 4) Vinculación ciudadana, 5) Transparencia y rendición de cuentas, 6) Mecanismos de participación social, y 7) Profesionalismo gubernamental.

Significativo es el análisis que se hace en función de región del país y tamaño de los municipios, resultando que los municipios de menor población y considerados rurales tienden a registrar los resultados más bajos si se encuentran en el sur del país. Como es el caso de los municipios de Guerrero.

¹⁹ Cejudo Guillermo. Documento de trabajo La rendición de cuentas del gobierno municipal en México. CIDE 2009.

²⁰ Primera encuesta nacional a presidentes municipales 2008 (ENGOM-08) Transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. INAP/SFP. México 2008.

**Evaluación final de la Transparencia y el Acceso a la Información Pública
 Por región y tamaño de municipio**

(Valores nominales)

	Gral	Región				>70 mil hab	
		Nte	Occ	Ctr	Sur	No	Sí
Conocimiento de la reglamentación vigente	6.3	7.0	6.7	6.8	5.4	5.7	8.3
Apertura de la información	7.4	8.1	8.1	7.2	7.0	7.2	8.4
Reservas de la información	8.1	8.5	8.5	7.6	8.1	8.0	8.4
Vinculación ciudadana	5.0	5.7	4.3	6.0	4.3	4.8	5.9
Indicadores de transparencia y rendición de cuentas	4.8	5.9	5.2	5.6	3.6	4.4	6.3
Mecanismos de participación social	6.4	7.2	6.9	6.5	5.7	6.1	7.5
Profesionalismo gubernamental	7.1	7.6	7.3	7.4	6.5	6.9	7.5
PROMEDIO	6.5	7.2	6.7	6.7	5.8	6.2	7.5

Los valores están en una escala del 1 al 10, donde 10 siempre refleja mejor condición o estado. Fuente: ENGOM-08

De acuerdo con estos datos, el sur, en el que se encuentra Guerrero, tiene los indicadores más bajos de transparencia y rendición de cuentas. En el caso de Guerrero, la encuesta fue realizada en el último año del periodo de gobierno de los presidentes municipales (los actuales entraron en funciones en diciembre de 2008), lo que podría indicarnos una mayor familiarización con el proceso de transparencia.

Sin embargo, es la misma Caipegro quien en su más reciente informe de labores nos indica que justamente los presidentes municipales son los sujetos obligados más reacios a proporcionar información, y son los que, en su mayoría, no entregan al órgano garante su reporte sobre solicitudes de información.

De los 81 ayuntamientos de la entidad, 37 no reportaron informe alguno a la Caipegro sobre solicitudes de información; además, en sólo 20 ayuntamientos se reportó que se han instalados módulos de información o unidades de enlace.

La participación social

Si bien en los últimos años en nuestro país se han impulsado mecanismos e instancias para incentivar la participación social en las acciones de gobierno, los resultados no reflejan un cambio significativo en el comportamiento del Poder.

Lejos está la aspiración de revertir estructuras de poder autoritarias por gobiernos en los que la inclusión ciudadana sea cotidiana.

En Guerrero la visión de la participación social sigue siendo limitada y el enfoque es tradicional aunque en el discurso se sostenga que es moderna. En el más reciente informe de gobierno, el gobernador Zeferino Torreblanca Galindo sostiene que se están instrumentando acciones para que la población participe en la rendición de cuentas y vigilancia de los recursos públicos. Dice el informe:

“Participación ciudadana y contraloría social: Hemos impulsado la participación ciudadana con la creación de nuevos canales de comunicación y vinculación entre la autoridad y los ciudadanos, no sólo con la finalidad de involucrar a la opinión pública en las decisiones gubernamentales; sino también para hacer del ejercicio de gobierno una actividad de corresponsabilidad, donde la sociedad sea un agente de cambio.

A fin de facilitar al ciudadano el derecho a denunciar irregularidades la Contraloría General del Estado cuenta con una red de buzones de quejas y denuncias en los 81 municipios del estado, así como el servicio telefónico gratuito 01800 990 0 990 y un correo electrónico. Por estos medios se recibieron mil 25 quejas o denuncias, de las que 614 se concluyeron satisfactoriamente.

Con el propósito de dotar al ciudadano de las herramientas necesarias para dar seguimiento a las acciones de gobierno y vigilar el correcto uso de los recursos públicos destinado a programas sociales; se capacitó a 27 mil 598 integrantes de comités de vigilancia y de obra de 10 programas federales y dos estatales, 110 por ciento más que en 2007.”²¹

En ninguna parte del documento se habla de incluir a los ciudadanos y ciudadanas en consultas, decisiones o fiscalización efectiva de recursos. En el lapso que se informa, se recibieron sólo 151 solicitudes de información a través de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero.

Actualmente no existen registros de la forma en que los gobiernos estatal y municipal están incentivando la participación de la sociedad en la vigilancia de la correcta aplicación de los recursos. A grandes rasgos se informa de cursos, talleres o capacitación que se ha dado, sin que se diseñen indicadores para medir el nivel de apropiación de funcionarios y ciudadanos sobre su responsabilidad al ejecutar y recibir recursos públicos.

Sin embargo, desde la sociedad civil organizada se han impulsado acciones encaminadas a promover la participación social en aspectos relevantes para el desarrollo democrático del estado. Así, se promueve la vigilancia para la correcta aplicación de programas públicos en tiempos electorales; el seguimiento ciudadano a obras o servicios, o bien se alienta el uso de leyes de acceso a la información.

Estos esfuerzos todavía son insuficientes y la participación social informada en asuntos públicos está lejos de considerarse una realidad. Un obstáculo real es la poca transparencia que hay en todos los niveles de gobierno estatal, una ley obsoleta vigilada por un órgano garante que parece no estar superando el periodo de aprendizaje, y una sociedad escéptica, desilusionada con un gobierno estatal que no termina de perfilar su rumbo.

Pese a ello, el ejemplo que habitantes de comunidades rurales dan al persistir en su demanda de información, no puede menos que alentar la esperanza de que el esfuerzo, el trabajo, la voluntad y la decisión son el camino para avanzar conjuntamente hacia la construcción de un Guerrero transparente y democrático.

Segunda parte

²¹ Torreblanca Galindo Zeferino. Cuarto informe de gobierno. Pág. 38

Los caminos de la contraloría social

Cada vez más, a nivel internacional, se reconoce la importancia que tiene la participación ciudadana en el seguimiento, evaluación e incidencia en el destino de los recursos públicos, para vigilar su buen uso y evitar la corrupción. Cada vez, son más las voces que reclaman saber para decidir, saber para defender intereses colectivos y saber, para tener confianza.

Actualmente, desde las distintas instancias gubernamentales se han diseñado instrumentos que buscan ser un elemento de contraloría en algunos programas de gobierno, particularmente desde las instituciones públicas del gobierno federal. Algunos de los mecanismos utilizados son: buzones de quejas, comités de vigilancia formado por los usuarios de los programas, quejas telefónicas, etcétera. Si bien estos instrumentos representan la intención de medir la eficacia de los programas –o la “satisfacción del cliente”, en términos empresariales–, su efectividad es limitada dado que se requieren de varios supuestos para que se haga uso de ellos. Entre ellos, que el usuario o usuaria tenga información respecto a los lineamientos del programa o la obra en cuestión, que sepa detectar las irregularidades, tenga la capacidad de escribir una queja, tenga un teléfono o la capacidad de realizar una llamada y, finalmente, pueda transmitir con claridad su inconformidad.

A esto le sumamos la posibilidad de que la denuncia se diluya en el entramado trámite burocrático y el usuario-quejoso no logre modificar aquello que motivó su inconformidad.

Sin embargo, es importante la institucionalización de la contraloría social, es un avance en la medida que reconoce que los ciudadanos tenemos derecho a

- Solicitar información
- Conocer el presupuesto
- Conocer el padrón de beneficiarios de un programa y
- Solicitar que se investiguen anomalías, mediante la denuncia.
-

Pero este esquema de contraloría social institucional tiene como limitaciones que no hay sanciones, y que los reglamentos de programas delimitan la información que los ciudadanos deben de tener de un programa y, en consecuencia, lo que deben vigilar. Es decir, institucionalmente se conceptualiza a la contraloría social como una herramienta a usarse en porciones muy pequeñas de los recursos públicos.

¿Y qué pasa con lo demás? Lo que está excluido de las disposiciones de la contraloría, está excluido de la vigilancia; esta condición abre la puerta a la tentación de utilizar los recursos y programas de manera distinta a como originalmente fueron planeados, lo que, sin duda alguna, genera sospechas de corrupción o ineficiencia.

Es aquí donde se hace necesaria la presencia ciudadana, la información amplia de aquello que nos es inmediato: las obras, los servicios o los programas de que una comunidad es objeto. Y más allá de conocer montos, reglas de operación o expedientes técnicos, subyace la gran

pregunta ¿qué tipo de desarrollo se está impulsando? ¿Cómo comunidad, como municipio, como territorio, qué tipo de desarrollo necesito? ¿Bajo qué criterios se decide la inversión?

Así, el equipo de la Coordinación de Investigación Participativa delimitó el perfil de las contralorías sociales comunitarias que buscaríamos impulsar: a) Organizadas b) Participativas c) Informadas y d) Actuantes.

Para ello identificamos como pasos:

1. Definir sujetos de control (a quién controla)
2. Definir objetos de control (qué controla)
3. Las formas de control (cómo la controla)
4. Periodicidad del control (cada cuándo)
5. Identificar el tipo de rendición de cuentas que se genera

Todo este proceso pasa por obtener información a través de los canales institucionales diseñados para ese fin.

Para aquellos ciudadanos o ciudadanas que estén interesados en saber más acerca del destino del recurso o programa de su interés, existe en México la posibilidad de solicitar información a través de la Ley Federal de Transparencia Acceso a la Información Pública; pero se requieren supuestos precisos como saber en qué oficina, dependencia o instancia se tiene que solicitar la información, determinar qué tipo de información se requiere y, en la mayoría de las veces, tener acceso a internet. De acuerdo con cifras oficiales la mayoría de quienes hacen uso de este mecanismo para allegarse de información son académicos e investigadores. Como instrumento social todavía no llega a instalarse entre la sociedad mexicana.

En los estados de la República las condiciones todavía son más difíciles para los ciudadanos y ciudadanas. Las reglas de operación, los mecanismos de asignación de recursos, la disposición para aceptar la vigilancia ciudadana difieren de estado a estado, de municipio a municipio, de ciudad a ciudad y de comunidad a comunidad. Así, no hay forma de que lo que está siendo exitoso en un lugar, pueda replicarse en otro dado que no se han diseñado reglas claras, comunes y atendibles para todo el país.

La escabrosa transparencia en Guerrero

Particularmente en el estado de Guerrero, la transparencia no ha sido un signo de la forma de ser gobierno, y mucho menos en los municipios. Desde la creación de Guerrero como entidad federativa quedó de manifiesto la intencionalidad del gobierno central: dotar de territorio a un grupo de personajes afines al poder²². Así se marcó la historia de este estado cuyo rasgo principal

²² El político y académico guerrerense Efraín Flores Maldonado, en su tesis para obtener el grado de maestro en Derecho por la UNAM señala que las distintas luchas por el poder en el país, en las que participaron varios militares guerrerenses “iban diseñando la Geografía del nuevo estado en el sur, territorio que por encontrarse lejano a las autoridades centrales, tenía una especie de vida y autonomía social y política dominada por fuerzas de facto locales, específicamente por Don Nicolás Bravo y el general Juan Álvarez que se desempeñaban como patriarcas y benefactores de los habitantes de la región y soñaban con tener su propio gobierno. En 1841, un 10 de octubre, Álvarez y Bravo lanzan un comunicado a la opinión pública en el que deciden la formación del departamento de

ha sido ejercer el poder con un sentido patrimonialista y autoritario. Por lo tanto, la vigilancia de obras, recursos o programas ha sido prácticamente nula.

A pesar del avance democrático en el país, en Guerrero el autoritarismo ha sido un rasgo que continúa acompañando la forma de ser gobierno en prácticamente todos los niveles, independientemente de su origen partidista. La transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información apenas comienzan a asomarse como conceptos inherentes al quehacer público; en muchas de las veces, se confunde el sentido social de cada uno de ellos con acciones inmediatas que lejos están de cumplir con el derecho humano a saber.

De las distintas evaluaciones que en el país se han hecho respecto a la transparencia como práctica para prevenir actos de corrupción, en los estados de la República Guerrero se ha ubicado —en prácticamente todos— como una de las entidades en las que mayor oscurantismo informativo hay.

En el centro de todas las evaluaciones aparece la información como un elemento indispensable para que los ciudadanos puedan ser copartícipes del desarrollo local, y precisamente de lo que adolece la democracia en Guerrero es de información.

Entonces, si el derecho a saber no es una condición básica de los gobiernos, el monitoreo, vigilancia y procesos de contraloría comunitaria prácticamente son inexistentes.

¿Porqué contralorías comunitarias? Es justamente en las comunidades, en los pequeños espacios en los que es palpable, visible y medible la ausencia de información básica para la instrumentación de una obra, de un programa o de algún recurso público destinado a la comunidad.

Acapulco, convocando a una junta de notables para que analicen el proyecto y procedan en consecuencia. En esa reunión asistieron representantes de Taxco, Chilapa, Acapulco, Tixtla, Mochitlán, Dos Caminos, Zumpango del Río, Teloloapan, Tlacotepec, Ajuchitlán y Tlalchapa. Tal junta de notables concluyó sus debates declarando que, por confiar en el gobierno central y con el respaldo de Álvarez y Bravo, esperaban la ejecución de la nueva entidad, pero que si tal no sucedía, reiniciarían su gestión incluso con la violencia. El nombramiento de Don Nicolás Bravo como ministro de guerra y posteriormente el del general Vicente Rivapalacio, casado con una hija de Vicente Guerrero, entusiasmó a los promotores del nuevo estado, lo que hizo posible que en el acta constitutiva y de reformas de 1847, en su artículo sexto, se declara erigido un nuevo estado con el nombre de Guerrero, con territorio de Puebla, Michoacán y estado de México, si las legislaturas de esos estados lo consienten. En esos años gobernaba al estado de México Francisco Olaguibel, quien tenía minas en Sultepec y en virtud de que sus habitantes deseaban pertenecer a la nueva entidad, se oponía a la creación de Guerrero, para no perder su capital. Ello ocasionó que Juan Álvarez lo apresara y condujera a Teloloapan, mientras el congreso local de su estado lo desconocía y nombra en su lugar a Juan Madrid, quien en pocos días es sustituido por Don Vicente Rivapalacio, casado con la hija de Vicente Guerrero y simpatizante de la nueva entidad. La legislatura de Puebla condicionó ceder territorio a que los habitantes de Tlapa fueran consultados; Michoacán niega a ceder Coyuca de Catalán, y el estado de México expresó que entregaría su territorio si las otras entidades lo hacían también. En virtud de la negativa de los tres estados afectados, el presidente José Joaquín de Herrera, acude al artículo 50 de la constitución de 1824 que autorizaba al congreso federal crear una nueva entidad con territorios de otros estados, siempre que lo aprobara las tres cuartas partes de las legislaturas locales. El resultado fue favorable, pues 16 legislaturas estatales votaron a favor de la nueva entidad, lo que permitió emitir el decreto del 27 de octubre de 1849 que erige al estado de Guerrero”. Tesis *La formación constitucional del estado de Guerrero*. UNAM 2006.

Guerrero es uno de los estados más pobres de México²³. Cuenta con 81 municipios, gran parte de ellos catalogados como de alta marginación. Ante la ausencia de inversión privada, la dinámica económica la genera la inversión pública²⁴. Tradicionalmente el recurso público se ha ejercido de manera discrecional, si bien el presupuesto es aprobado en el Congreso local y hecho público, no lo es la forma en cómo se gastó. Es decir, sabemos cuánto se pretende ejercer y en qué rubros, pero no existen mecanismos precisos, eficaces y accesibles a través de los cuales los guerrerenses podamos saber en qué, cómo y cuándo fueron aplicados. Si esta es la condición a nivel estatal, en los municipios es todavía más opaca.

Partimos de la construcción de que las contralorías sociales comunitarias basan su fortaleza en la organización y la participación comunitaria, para obtener información respecto a obras, servicios o recursos públicos, vigilar su correcta aplicación, evaluar su efectividad y, en su caso modificar las condiciones en que se ejercen ese dinero.

Contralorías comunitarias en un territorio concreto

Con el propósito de abrir caminos hacia el ejercicio del derecho a saber y las contralorías sociales comunitarias, en el 2009 la Unicam-Sur, focalizó su actividad en tres municipios: Coyuca de Benítez, Atoyac y Chilapa. Fijamos este territorio por la existencia de organizaciones sociales empáticas con la Unicam-Sur y las temáticas que viene trabajando; también por los antecedentes de participación y organización social ahí existentes; en el caso de Chilapa, por la tradicional organización comunitaria y la concentración de población indígena.

Todos estos municipios son considerados rurales, con niveles de marginación altos y sus gobiernos tienen distinto origen partidista (Chilapa es gobernado por el PRI, Coyuca de Benítez por el PCD y Atoyac por el PRD). En estos municipios algunos actores sociales ya habían iniciado con anterioridad acciones independientes para solicitar información.

Así, en Atoyac, entre 2006 y 2007 se registró un movimiento de inconformidad por la falta de información a la ciudadanía sobre obras y recursos públicos; esta inconformidad aglutinó a un grupo de organizaciones que integraron el Consejo Ciudadano Popular de Atoyac de Alvarez, y cuya demanda principal fue conocer el presupuesto y la forma de asignación de recursos; a pesar de recibir capacitación sobre el uso de la ley estatal de acceso a información pública, el movimiento optó por el diálogo directo con los tomadores de decisiones. Ante todo buscaron que las comunidades participantes en el movimiento fueran consideradas en la programación anual de inversiones de obras sociales y proyectos productivos. En base a esta experiencia y el interés público mostrado por saber, la Unicam articuló acciones con las

²³ “Guerrero ocupa los últimos lugares en cuanto a desarrollo humano, bienestar social y económico, así como en salud y cobertura de saneamiento, mientras que ocupa los primeros lugares en marginación, pobreza y analfabetismo. Esta problemática, en mayor o en menor grado, la comparten estados vecinos como Michoacán, Oaxaca y Chiapas, por lo que algunos de los programas y obras habrán de contemplarse desde la óptica regional, lo que obliga a sus gobiernos a organizarse y formular planteamientos al Gobierno Federal, a fin de que incorpore elementos en los programas de desarrollo, particularmente obras de infraestructura carretera y de comunicaciones para la región en su conjunto”. Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011. <http://www.guerrero.gob.mx/?P=planedd>

²⁴ Para este 2009, se estimó un ingreso total de 30 mil 902 millones 962 mil 600 pesos. Ley 1007 de ingresos del estado de Guerrero para el ejercicio fiscal del año 2009. Periódico oficial del estado Num. 92. Viernes 14 de noviembre de 2008.

organizaciones Colectivo de Mujeres Campesinas (Comucam), Organización Campesina de la Sierra del Sur (OCSS), Promotores de la Autogestión para el Desarrollo Social (PADS), y la Red de Agricultores Sustentables Autogestivos (RASA) para promover en sus comunidades de influencias la creación de contralorías sociales comunitarias.

En Coyuca de Benítez desde 2007 existe un movimiento ciudadano por acceder a la información; estas acciones son encabezadas por la Red de Mujeres Trabajando por el Bien Común, quienes durante un taller de capacitación impartido en ese año por la Unicam manifestaron su inconformidad con los cobros que les hacen al ser beneficiarias del programa Oportunidades y usuarias de servicios de salud. Producto del análisis colectivo, las integrantes de esta organización presentaron 29 solicitudes de información al gobierno federal, lo que les permitió tener información acerca de sus derechos y las obligaciones de los servidores públicos en el ámbito de la salud. Al acceder a la información se enteraron de que hay presupuesto público destinado para lo que les piden cooperación. Sin embargo, al tratar de rastrear la pista del dinero, se toparon con que el recurso federal se envía al estado y la Federación deja a criterio de cada entidad su aplicación. Así, en un clima en el que la transparencia no ha sido signo de gobierno, saber en dónde están los recursos y cuánto se aplica a cada centro de salud, ha sido un verdadero reto para esta organización. Para impulsar la creación de contralorías sociales comunitarias, la Unicam-Sur, coordinó acciones con la Red de Mujeres Trabajando por el Bien Común y la Unión de Pueblos de Coyuca de Benítez.

En el municipio indígena de Chilapa desde el 2006 se ha registrado una demanda permanente por saber. Si bien a través del Consejo Ciudadano de Chilapa no se han presentado solicitudes de información, sí existe un interés por saber cuánto, cómo y dónde se aplican los recursos públicos en su municipio. Esta actitud le ha costado al movimiento ciudadano, entre otras cosas, golpes y desalojos policiacos al momento de protestar por saber el destino del dinero público. Originalmente el acercamiento a las comunidades de este municipio para la integración de contralorías comunitarias se dio a través del Consejo Ciudadano, pero dado el interés que el tema despertó se incorporaron otras organizaciones como la Noche Zihuame y el Centro de Derechos Humanos José María Morelos y Pavón.

Para sistematizar nuestra experiencia en los municipios, centramos la reflexión en tres ejes fundamentales orientados a responder las siguientes preguntas generadoras: ¿Cómo encontramos el municipio, las comunidades y a sus autoridades? ¿Cuáles fueron las motivaciones de las comunidades? ¿Qué hizo la Unicam-Sur en cada municipio?²⁵

El enfoque permanente para analizar la situación en cada municipio fue la transparencia y los contrapesos al abuso de poder; es decir, partimos de un análisis de la realidad en cuanto a transparencia municipal, para poder diseñar una estrategia de intervención por municipio en la formación de las contralorías sociales comunitarias. La similitud de las condiciones de la transparencia, acceso a la información y la rendición de cuentas fue tal que, con sus particularidades para cada caso, fue prácticamente la misma. Veamos cómo se desarrolló este proceso en cada municipio.

²⁵ Para tener una aproximación a la caracterización de cada municipio, puede consultarse el documento 2 de la serie de Contraloría Social Comunitaria: *Monografías Municipales y Comunitarias*.

Coyuca de Benítez

En este municipio de la región Costa Grande de Guerrero, a pesar de la historia de organización social que le acompaña, todavía no ha logrado que el poder público asuma una actitud de transparencia y rendición de cuentas.

El equipo de investigadores sociales de la Unicam-Sur acudió a la alcaldía para solicitar información y percibir la actitud de los servidores públicos ante una petición de información. La primera reacción fue cuestionar ¿y para qué la quieren? ¿quién los manda? ¿quiénes son ustedes? Esta reacción del gobierno dejó ver la oscuridad con que conduce la administración y la reticencia a rendir cuentas, pero también nos reforzó la convicción de que a pesar de que en el estado y en el país existen leyes de acceso a la información, todavía no han logrado posicionarse en el imaginario colectivo y formar parte de una cultura de gobierno.

En esta primer entrada quedó claro que los gobiernos municipales no sólo desconocen las leyes de acceso a la información y la obligatoriedad que tienen de informar, sino también la forma de cómo han desvirtuado prácticas de gobierno pensadas para generar una relación gobernante-gobernado horizontal, de acercamiento, de diálogo y entendimiento. Así, fuimos testigos de que las llamadas audiencias públicas (originalmente pensadas para que los gobernantes escucharan de viva voz el sentir ciudadano) están siendo utilizadas como grandes mesas de recepción de documentos, trámites y peticiones sin la presencia del presidente municipal.

El hecho de que el presidente municipal no atienda y escuche directamente a los ciudadanos, tiene una connotación política dada la forma en que se ejerce el poder en México, y particularmente en estados con rezagos tan altos como Guerrero. Esta circunstancia del no aparecer, de no fomentar relaciones de confianza con los ciudadanos dan como resultado que esfuerzos que en teoría servirían para acercar, lo que hacen es fomentar la apatía y el desazón ciudadano para acercarse a los gobernantes.

Desde la perspectiva institucional, se han creado figuras institucionales para vigilar obras y recursos públicos, pero el equipo de la Unicam detectó que desde el gobierno municipal no se fomenta la creación de contralores sociales o comités de vigilancia a pesar de que son instancias institucionales que buscan ser un freno a la corrupción. En las comunidades visitadas nos enteramos que, incluso, algunas obras no existían, o se les informó que sólo el comisario tenía que firmar papeles.

En este municipio se visitaron cuando menos 10 comunidades, a pesar de que en prácticamente todas había la disposición de participar en la formación de contralorías sociales comunitarias, el equipo decidió delimitarlo a cinco considerando los criterios de integración comunitaria, interés general por un programa u obra pública, y la disposición de participar como contralores.

Bajo estos criterios, participaron las comunidades de Agua Zarca, La Lima, El Papayito, Ejido Viejo, y Atoyaquillo. Sin embargo, en todas las comunidades detectamos cuando menos alguna experiencia de desvío de recursos, obras mal hechas o sin terminar, o que no sabían si se había hecho alguna obra. En las comunidades seleccionadas, en asamblea se eligió un programa a monitorear; hubo interés por varios, pero cada comunidad tuvo que definir su prioridad.

Agua Zarca.

La comunidad decidió monitorear la información sobre la construcción de un aula de la escuela primaria *Hermenegildo Galeana*, obra realizada en el ejercicio fiscal 2009 con recursos del Fondo de Aportación a la Infraestructura Social Municipal (FAISM). Si bien es una obra concluida, los habitantes de Agua Zarca suponen que la calidad de construcción no fue la mejor, y temen que por ello se ponga en riesgo la integridad de los niños. Agua Zarca es una comunidad en la que se ha mostrado mucho interés por la educación de los niños. En este aspecto ha influido la actitud que Macario Vargas Salgado, el comisario municipal, ha tenido al respecto.

El FAISM es un recurso federal; se transfiere a los estados y es operado directamente por los municipios, de tal manera que la información de cómo se distribuyó recae en las administraciones municipales.

De acuerdo a la normatividad de este programa, las administraciones estatal y municipal cada tres meses deberán rendir un informe de la aplicación de los recursos a la Secretaría de Desarrollo Social de la Federación; esta secretaría deberá remitir los informes a la Cámara de Diputados la que, a su vez, los subirá a su página electrónica, lo cual no ha sucedido.

La Lima

Esta comunidad decidió vigilar dos obras de rehabilitación del jardín de niños Coyucán, del programa *Mejores Escuelas*. Una de las obras fue concluida el año pasado y la otra, se realizó en el 2009. La primera fue la construcción de una barda perimetral del plantel porque no tuvieron ninguna información sobre el costo, y los ingenieros encargados de realizarla se negaron sistemáticamente a informar al pueblo del costo. La comunidad piensa que está mal construida y que hubo desvíos de recursos, esto se debe a que al iniciar la obra, la primer empresa encargada, la abandonó; y la otra empresa manifestó que por falta de presupuesto (el cual se había llevado la otra empresa) la barda sería más corta.

La otra obra es la rehabilitación del techo del kínder; en este aspecto existe inconformidad porque los responsables del recurso desplazaron al comité de obra de la comunidad²⁶ bajo el argumento de que lo haría el comité de padres de familia al que también, reiteradamente se le ha negado información.

El programa *Mejores Escuelas* es de reciente creación, pues en Guerrero se instrumentó a partir de octubre de 2008 dentro de la estrategia del gobierno federal *Vivir Mejor*. Dice el

²⁶ En Guerrero, la tradición marca que al comisario municipal lo acompañan una serie de comités que lo auxilian en diversas tareas: comité de obra, de vigilancia, de fiestas patrias o religiosas, etc.

programa que su intención es apoyar a que los estudiantes cuenten con espacios dignos para un mejor desempeño.

La normatividad dice que estas acciones deben contar con la corresponsabilidad de las Organizaciones de Participación Social en las Escuelas (OPSE). Esta figura representa lo que sería el comité de padres de familia, pero sólo para la obra ejecutada con este recurso; en teoría, la OPSE sería la responsable de ejecutar el recurso que puede ser de hasta 550 mil pesos.

Sin embargo, en la práctica, a los integrantes de la OPSE se les hace firmar un acta, llamada Acta de Acuerdo y Concertación, en la que reconocen que no cuentan con la capacidad técnica y administrativa para ejercer directamente el subsidio que se les otorga, por lo que le facultan a las autoridades estatales a administrar el dinero autorizado.

Con esta circunstancia, la participación comunitaria en la vigilancia de los recursos asignados se diluye. Por eso, al equipo técnico de Unicam-Sur nos pareció importante la intención de la comunidad de monitorear ese programa como una forma alterna de vigilancia, seguimiento y evaluación. Es decir, es importante en la medida en que la colectividad construye mecanismos autónomos de control de recursos públicos para su desarrollo.

El Papayito

Se está monitoreando la pavimentación del tramo carretero Bajos del Ejido-Tixtlalcingo que cuenta con recursos del Programa Estatal de Carreteras; esta obra se inició pero existe la inquietud por saber si llegará hasta su comunidad pues no ven avances. La información que les han dado es que se acabó el presupuesto, pero no les aclaran si continuará o no.

El Papayito tiene la experiencia de que el gasto de recursos públicos aplicados para otras obras de la comunidad, no ha sido suficientemente aclarado.

Ejido Viejo

Ejido Viejo es la comunidad que mayor experiencia tiene en el monitoreo de recursos públicos. Aquí la Unicam-Sur desde hace dos años impulsa el monitoreo del programas Oportunidades (en su componente salud). A partir de esta experiencia la comunidad ha ampliado sus intereses por obtener información pública. Ahora no sólo buscan saber en qué consisten los programas, sino que ahora vigilan con mayor precisión el funcionamiento de su centro de salud, tratando de saber más acerca del horario de los médicos, los cobros indebidos de luz, agua y medicamentos, etc.

Los intereses se están centrando en saber las obligaciones y derechos del personal médico, el presupuesto asignado para el funcionamiento del centro de salud y en qué consiste la certificación porque, según les ha informado el médico, para que siga funcionando (y obtenga una certificación) los usuarios deben pagar para que alguien haga el aseo de las instalaciones, pagar la luz, el agua y el gas.

Atoyaquillo

La comunidad cuenta con un centro de salud, sin embargo, no tiene medicinas. El interés se centró en saber qué tipo de medicamentos debe existir en estos lugares de atención primaria.

Atoyac de Alvarez

Atoyac es un municipio de la Costa Grande guerrerense que saltó a la vida pública nacional, a partir de que un joven maestro rural se enfrentó al Estado y decidió huir a la sierra a continuar su lucha social a través de las armas. Este joven es conocido como el guerrillero rural Lucio Cabañas, el fundador del clandestino Partido de los Pobres a finales de los años 60.

Desde entonces, Atoyac arrastra fama y legado que difícilmente pueden empatarse a la realidad actual. Sin embargo, la historia ha marcado a un municipio en el que la organización social es mayor que en gran parte de los municipios guerrerenses, y fue de las primeras alcaldías ganadas por la oposición y por mujeres.

Pese a esta característica, en el ámbito gubernamental, no se han instrumentado acciones tendientes a aprovechar la cultura de organización y participación natural de la población para promover el desarrollo local con una visión compartida. Aspectos como la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información, lejos están de ser un sello del gobierno municipal.

El equipo de Unicam-Sur visitó el ayuntamiento con la intención de identificar elementos de transparencia y lo único que encontró fue un módulo de atención ciudadana en el que sólo se reciben las peticiones de la ciudadanía o cualquier otro tipo de documento; no existe información visible sobre qué hace el ayuntamiento y cuando se presenta únicamente reportan acciones abstractas con cifras generales²⁷. Además, bajo el argumento de recorte presupuestal la jornada laboral se redujo a tres días a la semana y se trabaja de lunes a miércoles en las áreas que no generan ingresos para el ayuntamiento.

Las autoridades han insistido en que la información es continua y permanente hacia las comunidades, sin embargo, en el recorrido que realizamos encontramos que la información que llega es escasa, confusa y tardía. De igual manera, detectamos que en prácticamente todas las comunidades había un comité de algo, un mínimo de organización comunitaria.

Las comunidades participantes

Al igual que en los demás municipios, se visitaron varias comunidades y definimos conjuntamente el trabajo en cuatro de ellas privilegiando el criterio de disposición a participar en el proceso de controlar. De esta manera, trabajamos en las comunidades de Agua Fría, Mexcaltepec, El Camarón y El Salto. A continuación, resumimos los programas a vigilar y la motivación principal de la comunidad al definir por qué monitorear esa obra o programa.

²⁷ En este 2009, las alcaldías de Guerrero estrenaron gobernantes; se ha hecho costumbre que al cumplirse 100 días de gobierno se rinda un primer balance de lo que se ha hecho. El equipo de la Unicam fue testigo de este primer informe, y lo único que se percibió, además de un oneroso evento, fueron cifras generales con acciones abstractas como “la entrega de un millón de pesos en láminas de asbesto para comunidades de la sierra”. Fuera quedaron las respuestas a interrogantes elementales como ¿a qué comunidades? ¿cuánto a cada comunidad? ¿cuáles fueron los criterios de selección?

Agua Fría

La comunidad ignora gran parte de los programas o de las obras que realiza el ayuntamiento; aunque son beneficiarios de varios programas, sobre todo federales, ignoran qué está haciendo el ayuntamiento.

En el diálogo con la Unicam-Sur, se les explicó que existe una instancia colegiada llamada Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (Coplademun) en la que, por ley, se decide qué obras se realizarán cada año y en qué comunidad. Los recursos provienen del ramo 33 constituye su principal motivo de planeación.

Así, en asamblea el poblado decidió informarse de qué ha aprobado el Coplademun para su comunidad. De acuerdo con la normatividad, el Coplademun está concebido como una instancia de participación y decisión colegiada, en la que de acuerdo a la proyección del desarrollo municipal, se deciden las obras a ejecutar cada año. Integran este órgano los comisarios de las comunidades que forman el municipio, y una vez definidas las obras y las comunidades en las que se desarrollarán, deberá incorporarse un comité de vigilancia en cada una de ellas.

Pero es tal el nivel de desinformación, que la comunidad de Agua Fría desconocía siquiera la existencia del Coplademun y, en consecuencia, sus decisiones.

Mexcaltepec

Esta comunidad se encuentra en la ruta Atoyac-Pie de la Cuesta, en la parte intermedia de la sierra guerrerense. El actual camino es de terracería y en la temporada de lluvia el acceso se dificulta; el gobierno del estado autorizó la pavimentación de la carretera en una primera etapa. A los habitantes es importante saber cuándo llegará el camino a su comunidad pues facilitaría la comercialización del café, y la oportuna atención médica en casos de emergencia. En su ejercicio de acceso a la información han logrado saber de los presupuestos autorizados, y dicha información la han compartido con las otras 8 comunidades que se encuentra en la ruta del tramo carretero, con lo que han incentivado la integración de un grupo de contraloría regional con representantes de todas las comunidades.

El Camarón

Desde las primeras reuniones con la comunidad, fue manifiesta la inconformidad de las beneficiarias del programa Oportunidades por que se les pida cooperación para casi todo lo relacionado con el Centro de Salud de la comunidad. Un aspecto que más ha inquietado a la comunidad es que tengan que cubrir el salario de la doctora que atiende el centro de salud. Además de que consideran que su salario debería pagarlo el gobierno, la doctora atiende poco y se ausenta constantemente. De esta manera han solicitado el presupuesto anual del sector salud para esta comunidad. La decisión de la asamblea comunitaria cobra particular relevancia para la Unicam-Sur, dado que el cobro indebido de cuotas a las beneficiarias de Oportunidades se ha registrado en otros municipios. Entonces, contar con elementos informativos de la continuidad de una conducta indebida por parte de los servidores públicos nos abre la posibilidad de impactar en un mayor número de personas.

El Salto

El Programa de Apoyo al Campo (Procampo) prácticamente se distribuye en todo el país. Desde su surgimiento las dudas sobre su efectividad estuvieron presentes. En esta comunidad hay una gran desinformación sobre el funcionamiento del programa, sobre quiénes son los beneficiarios; aseguran que hay personas que reciben este beneficio sin cumplir con los requisitos que se establecen. De esta manera, han solicitado el listado de beneficiarios para hacerlo público en la comunidad y conjuntamente revisarlo y cotejarlo con lo que están recibiendo.

El Procampo fue creado con la finalidad de contrarrestar los efectos negativos de la apertura comercial con la firma del Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos. Es básicamente un subsidio que la Federación entrega a los productores de acuerdo al número de hectáreas que siembre y que previamente hayan sido registradas ante un padrón diseñado para tal efecto.

De entre las muchas críticas que ha recibido este programa figuran que no hay una supervisión efectiva sobre quién siembra y quién no, por lo tanto es común que se otorgue el subsidio a quien menos lo necesita, a quien no le corresponde por el cambio de uso de la superficie (residencial o industrial) o, incluso, para la siembra de estupefacientes.

Chilapa de Álvarez

El municipio de Chilapa está ubicado en el inicio de lo que se conoce como la región Montaña de Guerrero. En esta zona se concentra el mayor número de población indígena de la entidad, y Chilapa es considerada la entrada al corazón indígena guerrerense. A pesar de la enorme riqueza cultural, artesanal y de organización social comunitaria, en este municipio ha prevalecido una visión de gobierno tradicional que se refleja en el trato discriminatorio hacia los indígenas.

Visitar comunidades del municipio es retroceder más de un siglo en el tiempo, observar comunidades prácticamente abandonadas, eminentemente rurales, con servicios básicos limitadísimos, y un gobierno local prácticamente ausente.

Desde las primeras visitas al ayuntamiento, el equipo de Unicam-Sur percibió una actitud de opacidad del gobierno municipal hacia la población; esta situación se agrava con un trato discriminatorio hacia la población indígena. La ausencia de información es la regla, nadie habla, nadie dice, nadie informa si no lo autoriza el presidente municipal.

De los tres municipios en los que se trabajó, éste es quizá en el que más centralismo de información se da, en el que mayor autoritarismo de gobierno se percibió, y en el que incluso, hubo amenazas veladas al equipo de investigación y a los contralores comunitarios si continuaban promoviendo el acceso a la información.

Evidente ha sido el uso de medios de comunicación para promocionar la imagen personal del presidente. El gobierno municipal produce un programa de radio semanal en el que sólo se habla de las acciones del presidente relacionadas con actividades asistencialistas, de entrega de recursos o visitas a escuelas.

Al igual que en el ayuntamiento de Coyuca de Benítez, se han desvirtuado acciones de acercamiento con la población para promover la imagen personal del alcalde. Así, se realizan sesiones de Cabildo Abierto²⁸ en las que el presidente municipal se dedica a entregar recursos públicos menores a beneficiarios diversos. Los investigadores de Unicam-Sur atestiguaron la entrega de bicicletas, donadas por la Fundación Telmex, a un grupo de niños en un dispendioso evento público anunciado como sesión de Cabildo Abierto; en ningún momento se clarificó el monto total de la donación ni bajo qué criterios se seleccionó a los beneficiarios. Huelga decir que éste fue el único punto de la agenda de la llamada sesión abierta.

Dada la limitación del idioma nahua (predominante en el municipio), para el acercamiento a comunidades el equipo de Unicam-Sur recurrió como intermediarios a organizaciones sociales amigas. En una primera reunión se registró la presencia de ocho comunidades que posteriormente se redujeron a tres, y se incorporó a una colonia indígena de la cabecera municipal.

En este municipio se registró una situación peculiar: no hay obras recientes, lo cual limitó el interés por participar. Así, el criterio de decisión fue principalmente que la comunidad estuviera dispuesta a monitorear alguna obra pasada o algún programa del que sean beneficiarios. De esta manera, participan en el proceso las comunidades de San Jerónimo Palantla, Buena Vista (anexo de Alcozacán), El Limón, y la colonia indígena Los Pinos, ubicada en la cabecera municipal.

San Jerónimo Palantla

El kiosco es la única obra que esta comunidad tiene como inversión más cercana (data de hace 3 años y nunca se terminó). No hay obras recientes. La comunidad comentó que en la presidencia les han dicho que la obra ya está terminada y que tienen un acta de recepción firmada por el comisario del lugar; sin embargo, dado el alto nivel de analfabetismo prevaleciente el comisario no supo qué firmó. Ante la inconformidad comunitaria por el estado en que se entregó la obra, la respuesta del gobierno municipal ha sido la amenaza de que si hacen escándalo no habrá ninguna obra más.

Para el equipo de apoyo técnico ha sido difícil identificar el origen de los recursos pues el ayuntamiento se ha negado a informar si la obra se realizó con inversión estatal directa, con programas de apoyo a los indígenas, o con transferencias federales. La comunidad, por su parte, nunca supo de dónde provenía el dinero, ni cuánto se destinó, ni cómo se distribuyó. La obra fue programada e iniciada en el periodo de gobierno municipal 2002-2005.

Buena Vista de Alcozacán

Dado las condiciones de marginación de la zona, la comunidad ha solicitado la introducción de agua potable sin que hasta el momento se haya logrado. De realizarse esta obra beneficiaría a

²⁸ Las sesiones de Cabildo Abierto, es una facultad que la ley otorga al gobierno municipal para que la población pueda estar enterada de qué se discute en su órgano de gobierno, qué posturas asumen los regidores en torno a determinados problemas y qué se decide de manera colegiada. En síntesis, bien utilizada esta facultad, permite transparentar el ejercicio de gobierno y la toma de decisiones.

otras dos comunidades: Mexcalcingo y Xicaitláhuac. De tal manera que los pobladores en asamblea decidieron solicitar el expediente técnico de la obra para saber si hay viabilidad o proyección de la misma.

El Limón

No hay obras en la comunidad. En asamblea se decidió investigar primero qué obras o programas está realizando el ayuntamiento para saber qué comunidades se incluyeron, conocer los criterios y montos de asignación de recursos. De esta manera esperan conocer los procedimientos para lograr que su comunidad sea considerada dentro de los programas operativos anuales.

Colonia Los Pinos

Esta colonia forma parte de un conjunto de colonias con preponderancia de población indígena asentadas en la cabecera municipal. A pesar de que está ubicada en el área urbana, ha sido excluida de la introducción de servicios básicos por parte del ayuntamiento quien argumenta que esta área debe ser atendida por la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). Sin embargo, la dependencia federal argumenta que no es población indígena, y por lo tanto no son sujetos de este derecho. Los habitantes de esta colonia decidieron solicitar el expediente de viabilidad para la introducción de agua potable a su colonia y cuatro más colindantes.

Tercera parte

Nuestros primeros pasos

¿Cómo impulsar un proceso de contraloría social comunitaria? ¿Cómo iniciar un proceso con muy pocos referentes a nivel nacional? Estas fueron las primeras interrogantes al momento de iniciar los recorridos por los municipios y comunidades.

Desde el principio fue evidente el desconocimiento de lo que está haciendo la autoridad municipal en cada uno de sus territorios. Fue evidente también la falta de transparencia de gobierno, el desconocimiento de una ley estatal de acceso a la información y, evidente también, el deseo por saber y por cumplir sus responsabilidades como servidores públicos.

Como pudo observarse en el capítulo anterior, en todas las comunidades es presente la ausencia de elementos informativos que les den certeza sobre lo que está pasando en su municipio, en su comunidad y, en síntesis con su desarrollo. El término transparencia les es ajeno.

Frente a esta realidad, diseñamos nuestra intervención en tres etapas: a) Sensibilización, b) Información y formación, y c) Incidencia y acción.

Etapas de sensibilización

La primera etapa consistió en recorrer las comunidades de los municipios con la intención de conocer como percibían los pobladores su rol en la operación de las obras y programas públicos;

y difundir la campaña permanente *El derecho a saber ¡hagámoslo valer! y el deber de informar ¡también!*²⁹, en las que además de compartir la existencia de un derecho humano a saber y la legislación del derecho de acceso a la información, invitamos a las comunidades a integrar grupos de monitores/contralores de obras, programas o recursos en sus comunidades.

A pesar del interés despertado en las comunidades, fue necesario realizar más de una reunión en cada una para lograr que se apropiaran del proceso dado el desconocimiento del tema³⁰. Esta parte nos permitió identificar con mayor precisión el programa, obra o recurso público que se monitorearía conjuntamente.

Ilustrante fue presenciar la forma en que las comunidades delimitan sus prioridades y buscan mecanismos de cohesión comunitaria. En este sentido, en cada una de las comunidades inicialmente se planteó una amplia lista de obras o programas a vigilar, sin embargo, en cada nueva reunión se presentaron otros argumentos, visiones e incluso intereses que fueron perfilando los programas u obras que cohesionaran el interés colectivo³¹.

Si bien en cada una de las localidades se designó a un comité o grupo de contralores, se ha orientado a que la comunidad se mantenga informada de los hallazgos, las debilidades, los obstáculos y las tareas pendientes.

A esta etapa de reuniones le llamamos de sensibilización³². Retomando nuestro enfoque, diríamos que en cada uno de los municipios las comunidades definieron qué controlar y a quién controlar. El siguiente paso, dentro del proceso de la formación de contraloría social comunitaria fue cómo controlar.

Etapa de información y formación

En la segunda etapa enfocamos las acciones hacia lo que llamamos acercamiento de información para la formación. Esto es buscar, a través de eventos de reflexión, capacitación e incidencia (solicitudes de información pública, talleres, reuniones comunitarias y municipales, el seminario-diplomado Gobiernos locales y participación social, y el foro estatal *Hacia un Guerrero transparente y democrático*) nuevos significados a los conceptos de información pública, participación social, trabajo en equipo, etc., para modificar la realidad adversa.

²⁹ La campaña como tal es una iniciativa de la Unicam-Sur que desde el 2006 ha venido impulsando en distintos eventos con organizaciones sociales con el propósito de fomentar la cultura de la transparencia. Los componentes que la definen son carteles, mantas, folletos, playeras y videos que difunden el mensaje representando el slogan de la campaña.

³⁰ La Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero (Laipegro) no se ha difundido con amplitud en todo el territorio estatal (ni aún en las áreas urbanas), y en consecuencia se desconocen conceptos como transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información.

³¹ Un ejemplo de esta situación se dio en la comunidad de Mexcaltepec, municipio de Atoyac, donde existen serios problemas de abasto de agua. La comunidad se surte de un pozo que está en terrenos de propiedad privada; en inicio la comunidad planteó buscar la forma de expropiar el terreno a su vecino; en reuniones posteriores la comunidad cambió su postura y optó por monitorear la carretera que va a su pueblo.

³² Para mayor información consúltese el documento 4 de la *Serie CSC* de la Unicam-Sur: *Memoria de eventos de reflexión, capacitación e incidencia*. 2009.

Partimos de fortalecer la visión de la comunidad como un equipo de trabajo que participa en torno a un objetivo común. Después se buscó que los contralores involucraran a la comunidad en la búsqueda de información respecto a los programas de interés, a través de preguntarle al comisario, si había la posibilidad, indagando en internet, o bien, preguntando a algún integrante de comité de obra o vigilancia.

Dentro de esta parte, el equipo facilitador del proceso consideró conveniente profundizar en la capacitación-formación. Así, se instrumentó un seminario permanente que abarcara otros componentes de la participación y la forma de ser gobierno.

Este seminario-diplomado que se realizó de agosto del 2009 a enero del 2010, consistió en seis sesiones bajo los siguientes temas:

- Módulo 1: ¿Qué son los gobiernos locales?
- Módulo 2: Planeación, ordenamiento territorial y desarrollo local en el municipio
- Módulo 3: La participación social en la política y en el gobierno municipal
- Módulo 4: Transparencia, contraloría social y rendición de cuentas
- Módulo 5: Comunicación y participación social
- Módulo 6: Conflictos sociales y participación política

Este seminario³³ en el que participaron los contralores de cada comunidad, permitió ver de manera integral todos los elementos que influyen en el municipio para que se desarrolle en armonía y con la confianza ciudadana.

Posteriormente, identificadas las deficiencias informativas, se capacitó sobre la forma de solicitar información, las instancias, los mecanismos y los plazos que fija la ley para pedir información, recibirla o inconformarse por el contenido entregado.

Cada equipo de contralores elaboró solicitudes de información respecto al programa, obra o servicio monitoreado³⁴; en las primeras incursiones la Unicam presentó, en algunos casos, las solicitudes de información por el temor que todavía tienen algunas comunidades de interrogar directamente al gobierno.

¿Qué encontramos aquí? Lo más evidente fue que la transparencia y la rendición de cuentas no forman parte de la cultura de gobierno de los municipios en los que se trabaja. Al momento de realizar las primeras solicitudes de información, la actitud de los gobernantes en los tres municipios fue hostil, de cuestionamiento y, en algunos casos, hasta de amenaza³⁵.

De alguna manera, en las comunidades percibimos cierto escepticismo respecto a la utilidad que tiene el saber, el contar con información y la posibilidad de verificar su autenticidad en cada una de sus comunidades. Pese a ello, la participación social comunitaria ha sido frecuente.

³³ Ibid

³⁴ Ibid.

³⁵ Fueron recurrentes las preguntas: ¿para qué quieren la información? ¿quién los manda? ¿qué quieren? El caso más drástico fue en el municipio de Chilapa donde el director de obras, Jorge Alcocer Navarrete, llegó al extremo de amenazar a los contralores comunitarios con que si continuaban solicitando información, no habría obras en sus comunidades en los tres años de gobierno municipal.

También abonamos a la reflexión sobre ¿cuál es el papel de la comunidad?, ¿hasta dónde llega la responsabilidad comunitaria con su propio desarrollo? y ¿qué acciones pueden emprender para tener mayor control sobre los recursos y programas que se destinan a sus pueblos?

Etapas de incidencia y acción

Una tercera etapa instrumentada por la Unicam, fue promover talleres de sistematización de las experiencias de contralorías comunitarias, con el propósito de visibilizar sus resultados y propuestas hacia otros actores sociales, las instancias de gobierno y la opinión pública. O para definir acciones de incidencia o de denuncia. En este contexto se inscriben los talleres municipales de intercambio de experiencias entre contralores comunitarios y el foro *Hacia un Guerrero transparente y democrático*.

En estos eventos buscamos que la comunidad y los contralores sociales reflexionaran sobre qué estaban haciendo, porqué lo estaban haciendo y cómo lo estaban haciendo³⁶. Al igual que en todo el proceso el eje fue la organización-participación comunitaria y la construcción de propuesta y acciones conjuntas de incidencia.

Estos eventos también han sido una fuente de reflexión para la Unicam-Sur. Explicar la existencia de un derecho, motivar la formación de contralores sociales comunitarios, y presentar solicitudes de información fue, relativamente, poco complicado dada la enorme opacidad que se vive en los municipios. El gran reto lo significó, a lo largo del proyecto, mantener la energía, el ánimo de los participantes y del equipo en general, ante el carácter burocrático de la actual ley de acceso a la información en Guerrero y la negligente actitud de los llamados sujetos obligados.

De estos talleres surgieron propuestas interesantes, como la de Atoyac, en la que el conjunto de contralores comunitarios, acompañados por dos regidoras del ayuntamiento, organizaron una conferencia de prensa con la intención de visibilizar lo que están haciendo y la necesidad de saber que está pasando en cada una de las comunidades³⁷. La participación social en este municipio es significativa pues el proceso no se ha reducido a formar grupos de contralores comunitarios, sino que éstos han dado un paso adelante al regionalizar sus acciones de monitoreo a varias comunidades para dar seguimiento conjunto a la pavimentación de la carretera Atoyac-Pie de la Cuesta. A diferencia de los demás municipios, en Atoyac se registró la participación activa de dos regidoras del ayuntamiento, lo que generó confianza en los contralores comunitarios. Sin embargo, esta circunstancia no ha abonado para que la información fluya fácilmente y los contralores logren su objetivo primordial; es decir, como proceso social comunitario la presencia de dos representantes municipales abona a un clima de confianza, pero no allana el camino a la información; la resistencia a proporcionar datos sigue siendo muy fuerte, se administra como si fuera patrimonio personal de los funcionarios titulares.

En el caso de Coyuca de Benítez, durante un taller intercomunitario de incidencia las comunidades celebraron que pudieron obtener información sobre la carretera Bajos del Ejido-Tixtlalcingo, sin embargo fue evidente que a pesar de haber logrado acceder a datos, éstos son

³⁶ Ver Memoria de eventos... Obra citada.

³⁷ Anexamos memoria de la conferencia de prensa. Ver Memoria de eventos... Obra citada.

sumamente técnicos y de difícil comprensión para el ciudadano, lo que, en síntesis, prácticamente deja a la comunidad sin saber. Un acuerdo importante de este evento fue que las comunidades decidieron dar un paso más y atreverse a preguntar directamente a las autoridades gubernamentales lo que quieren saber; urgieron a sostener un encuentro con el director de la Comisión de Infraestructura Carretera y Aeroportuaria del Estado de Guerrero (Cicaeg) para que confirmara y ampliara directamente la información contenida en los papeles.

Y en Chilapa, pese a que prácticamente no hay obras recientes, las comunidades encontraron un punto de convergencia que incluso va más allá de las contralorías sociales comunitarias, pero que hace énfasis en *saber para vigilar*. Este punto convergente fue el programa de salud.

Durante uno de los eventos, Benito Varales, contralor de Buenavista, expresó su entusiasmo por saber: “Si yo sé más y los compañeros (de la Unicam-Sur) me enseñan, entonces me va a respetar el presidente municipal”.

Todas estas experiencias reflejan el tipo de rendición de cuentas que buscamos generar: oportunas, útiles, horizontales y corresponsables.

Para abonar a la percepción de la importancia que tiene saber y en la búsqueda de propagar el conocimiento y los beneficios del derecho a saber, organizamos un foro con perspectiva estatal cuyo eje fundamental fue la utilidad de la información, es decir saber ¿para qué?³⁸

De los resolutivos de ese foro destaca el compromiso de los asistentes de “Promover entre las organizaciones sociales una red u observatorio de transparencia y monitoreo de la acción pública, que apoye las iniciativas ciudadanas y en su caso denuncie las irregularidades de los sujetos obligados”, lo que nos habla de la necesidad de articular esfuerzos para que cada una de las comunidades y organizaciones comparta sus experiencias y pueda, en una estrategia coordinada, encaminar sus esfuerzos a objetivos más amplios.

Aprendizajes y construcciones

Como todos los asuntos sociales, la formación de contralorías sociales comunitarias es todavía un proceso inacabado. Valoramos haber abierto alternativas de organización, participación y saberes en las comunidades participantes; valoramos haber despertado en las comunidades el interés por acceder a la información pública, por atreverse a preguntar, por desafiar a la autoridad y por construir relaciones de confianza con organizaciones sociales y comunidades con fines similares³⁹.

Impulsar a los contralores sociales comunitarios a atreverse a solicitar información, fue un paso importante en el ejercicio de hacer valer el derecho a saber. Esta actitud ha sido

³⁸ Ver Memoria de eventos... Obra citada.

³⁹ Juan Santiago, investigador de la Unicam-Sur en el municipio de Atoyac, reflexionó al respecto “¿qué hicimos? Motivamos a la comunidad; ellos nos han dicho que les estamos dando alternativas; pues nadie les había dado opciones en este sentido, ni les habían incentivado en explorar caminos distintos para obtener mejores resultados”.

replicada por otros miembros comunitarios y, aunque el proceso para obtener la información es largo⁴⁰, el ánimo se mantiene.

Es difícil adjudicarse el desarrollo organizativo comunitario puesto que la tradición indica que en los pueblos siempre hay experiencia y organización de algo: del comité de padres de familia de las escuelas, de la fiesta religiosa patronal, de las obras sociales, de la vigilancia agraria, etc. Pero enterarnos que en la comunidad de Agua Zarca, del municipio de Coyuca de Benítez, sus habitantes se negaron a firmar el acta de entrega-recepción de la construcción de un aula de la escuela primaria del lugar porque detectaron que faltaron cosas comprometidas en el expediente técnico –obtenido a través de una solicitud de información–, es sumamente alentador⁴¹.

Para reflexionar sobre el camino andado y los logros obtenidos, el equipo de Investigación Participativa de la Unicam-Sur realizó dos talleres de sistematización. Buscamos entender, compartir reflexiones y valorar nuestras acciones y esfuerzos; y definir los pasos que seguiremos dando. De estos eventos podemos sustraer como aprendizajes lo siguiente:

- a. Corroboramos la inexistencia de la transparencia en el ejercicio de gobierno; sólo existe en el discurso y las buenas intenciones de los gobiernos municipales y el estatal.
- b. Evidenciamos la inoperancia de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero (Laipegro) en municipios alejados de la capital del estado. La ley es limitada, burocrática y anquilosada⁴². Esta circunstancia nos hizo denunciar públicamente las irregularidades de la ley y motivar al Congreso local a trabajar en una propuesta de ley útil, funcional y efectiva para las condiciones guerrerenses.
- c. Valoramos el potencial organizativo de las comunidades y sus integrantes, su decisión a actuar y la importancia de saber.
- d. Reafirmamos nuestra convicción de que acceder a la información abre las posibilidades a la toma de decisiones informadas y responsables.

El proceso que impulsó la Unicam-Sur tuvo como eje hacer efectivo el derecho a saber, motivar la organización comunitaria para vigilar obras, recursos o programas públicos; y avanzar hacia el empoderamiento de las instancias públicas de planeación y toma de decisiones, tales como el Coplademun, el CMDRS, los consejos consultivos de comisarios municipales, etc. Este

⁴⁰ En promedio, obtener información en Guerrero lleva de tres a seis meses. La Unicam-Sur tiene la experiencia de haber esperado hasta dos años para obtener información relativa a la salud en la región Costa Grande.

⁴¹ En Chilapa, en uno de los talleres de sistematización, un indígena preguntaba a la audiencia “Yo no participaba ni sabía nada de programas de gobierno. Al gobierno le llegan recursos y nosotros no sabemos, y si no sabemos ¿cómo vamos a pedir obra? El gobierno, el presidente tiene la misma sangre, nomás que más estudios y nosotros que somos campesinos no sabemos exigir. Pero ya estamos aprendiendo”.

⁴² De hecho, la Laipegro está fuera de lo que marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Desde 2007 hay un mandato constitucional para que sea reformada la ley, pero el Congreso guerrerense, bajo diversos argumentos, se ha negado a reformarla, de tal manera que esta ley es inconstitucional. Tanto en el foro estatal como en una Mesa Redonda organizada por la Unicam-Sur, los participantes hicieron propuestas para que la reforma pendiente de la Laipegro colocara el derecho a saber de los ciudadanos por encima de los derechos gubernamentales. Ver documento Declaración Pública *El Derecho a saber y acceso a la información en Guerrero* (Chilpancingo, Gro, Junio del 2009).

proceso necesariamente tiene que pasar por acceder a la información, de ahí que una herramienta esencial es el uso de las leyes de acceso a la información estatal y federal.

La legislación guerrerense en la materia tiene varias deficiencias, entre ellas un proceso burocrático que beneficia a los sujetos obligados y acota las posibilidades ciudadanas en el momento de hacer solicitudes de información. De igual manera, el órgano garante de esta ley, la Comisión de Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero (Caipegro) desde su integración decidió ponerse del lado del poder público y dejó a los ciudadanos en desamparo, de tal manera que obtener información por esta vía, se ha vuelto un verdadero desafío en Guerrero⁴³.

Ahora, después de este transecto andado, pareciera que las cosas siguen igual de difíciles. Sin embargo, con esta experiencia piloto, se abrieron nuevos caminos en la búsqueda de soluciones a problemas ancestrales y cotidianos de las comunidades participantes. Ahora, se tienen referentes propios para pasar a una nueva etapa en el monitoreo de obras y programas públicos. Lo que sigue es fortalecer y ampliar el funcionamiento de los grupos de contralores sociales comunitarios; lograr espacios de articulación e incidencia municipal; y promover a nivel estatal, con la confluencia de una amplia gama de organizaciones sociales afines a la temática, un Observatorio Ciudadano por la transparencia y la democracia en Guerrero.

Referencias bibliográficas

Jonathan Fox y Libby Haight. “El condicionamiento político del acceso a programas sociales en México,” en David Gómez Álvarez (coord.), *Candados y contrapesos: La protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*, México:: ITESO/PNUD, 2009.

Jonathan Fox. “El acceso a la rendición de cuentas. ¿Voces individuales o colectivas?” Proyecto Protección de programas sociales federales. *Documento de trabajo* No. 10. Mexico: PNUD, Junio del 2007.

Marcos Méndez, et al. *El derecho a saber ¡hagámoslo valer!*. Chilpancingo, Gro: Unicam-Sur.. 2009. 130pp

Unicam-Sur, Coordinación de Investigación Participativa. Documentos de la *Serie CSC* del proyecto *Contraloría social, mecanismo para fortalecer el ejercicio del derecho a saber y la participación social en la operación de los programas públicos en Guerrero* (2009):

1. *Lecturas básicas*
2. *Transparencia y Contraloría Comunitaria en Guerrero. Documento analítico*
3. *Monografías municipales y comunitarias*
4. *Memorias de eventos de reflexión, capacitación e incidencia*
5. *Minutario de reuniones del equipo de investigación participativa*

Unicam-Sur. *El derecho a la salud, hagámoslo valer!* Memoria del primer foro realizado el 4 de septiembre del 2008 en la ciudad de Acapulco, Gro. 68pp

Unicam-Sur y varias organizaciones. Declaración pública de la Mesa redonda: *El Derecho a saber y acceso a la información en Guerrero*. Congreso del Estado de Guerrero, 25 de junio del 2008.

Unicam-Sur. *Contralorías sociales comunitarias*. Díptico. 2009.

⁴³ Ver el libro en línea http://www.derechoasaber.org.mx/data/arch_public/Libro-unicam.pdf