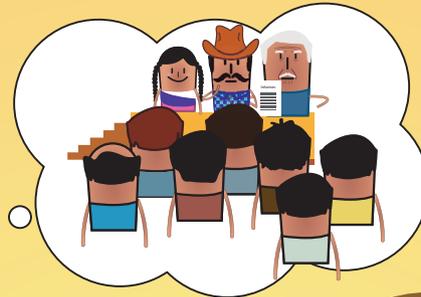


2015

# INVOLUCRAMIENTO COMUNITARIO EN TOMA DE DECISIONES PÚBLICAS





## Guía de Control Ciudadano Comunitario

**Centro de Investigaciones y Estudios  
Superiores en Antropología Social (CIESAS)**

Juárez 87, Col. Tlalpan, Del. Tlalpan C.P.  
14000, México, D.F.  
Tel.: (55) 54 87 36 00  
<http://www.ciesas.edu.mx/>

**Director General**

Agustín Escobar Latapí

**CCIUDADANO**

**Construcción y Articulación de lo Público**

Tel.: (55) 54 87 71 00, ext. 1609 y 1617  
<http://ccs-ciesas.org/>  
[www.cciudadano.org.mx](http://www.cciudadano.org.mx)

**Profesor Investigador  
Responsable Académico**

Ernesto Isunza Vera

**Directora Ejecutiva**

Almudena Ocejo Rojo

**Coordinación General**

Ivonne Patricia Ortuño Martínez

**Centro de Estudios Ecuménicos A.C. (CEE)**  
**Yosemite 45, Col. Nápoles, Del. Benito**

Juárez, C.P. 03810, México, D.F.  
Tel.: (55) 5523 2114  
<http://estudiosecumenicos.org.mx/>

**Directora Ejecutiva**

Sara San Martín

**Responsable**

Luisa Guzmán Aguirre

---

**Investigación y textos**

Luisa Guzmán Aguirre, Zarel León Segura e  
Ivonne Patricia Ortuño Martínez

**Coordinación de edición**

Lizeth Castillo

**Diseño**

Nancy Monroy, Alfonso Arvizu y Efrén  
Galaviz (DT GROUP)

Esta guía se encuentra disponible en formato electrónico en la página

<http://ccs-ciesas.org/>, <http://www.cciudadano.org> y <http://estudiosecumenicos.org.mx/>.

Si está interesado en subir la información de esta guía a su página electrónica, envíe un correo a [iortuno@ccs-ciesas.org](mailto:iortuno@ccs-ciesas.org)



# Introducción

Esta guía surge de reconocer la importancia de las comunidades en la definición de las prioridades públicas que impactan en su calidad de vida. Está dirigida a cualquier persona que quiera organizarse con habitantes de su comunidad para exigir que el gobierno local cumpla sus obligaciones.



## Objetivos de la guía

1. Brindar información básica sobre cómo funciona el gobierno.
2. Delimitar el marco de las acciones de control ciudadano comunitario (ccc).
3. Identificar los pasos que se deben seguir para realizar este tipo de ejercicios.
4. Compartir aprendizajes que fomenten una cultura de participación activa de los ciudadanos en asuntos de interés público, es decir, el involucramiento de las personas en acciones de gobierno que tengan resultados reales en beneficio de su comunidad.

La guía contiene una serie de herramientas que facilitan la realización de un diagnóstico participativo que define y prioriza las necesidades e intereses de la comunidad, así como las alternativas que les permitan involucrarse en la toma de las decisiones públicas con un impacto en la vida comunitaria. Se enfatiza la importancia de que las comunidades ejerzan su derecho a participar en las decisiones públicas, a dar seguimiento a la actuación de sus representantes y demás funcionarios públicos, y a exigir una clara y precisa rendición de cuentas de las autoridades.



### ¿Por qué es importante el involucramiento informado y responsable por parte de las comunidades?

Porque todos los programas, proyectos, servicios, las obras y los funcionarios del gobierno se pagan con recursos públicos, es decir, **con dinero de todas y todos los mexicanos**. Desarrollar prácticas de control ciudadano comunitario es una forma de cuidar que estos recursos sean utilizados de manera adecuada.



# 1. ¿CÓMO ESTÁ ORGANIZADO EL GOBIERNO?

Antes de iniciar cualquier ejercicio de ccc necesitamos saber cómo funciona el gobierno en México, es decir, cuál es su estructura y su organización.

## CONCEPTOS BÁSICOS

### ESTADO

En los países democráticos, las personas delegan la responsabilidad de la organización de sus comunidades a una estructura de poder mayor que proporcione orden, seguridad y establezca las leyes para organizar la vida colectiva. A esta agrupación de personas, que viven en un territorio y que se organizan bajo un mismo sistema de gobierno se le conoce como Estado. El Estado incluye al gobierno, pero no son lo mismo.



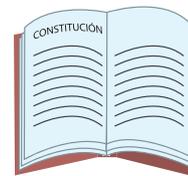
### Gobierno

Es la estructura organizativa que permite el ejercicio del poder del Estado. El gobierno es el responsable de realizar las tareas que permitan el desarrollo de la población y la convivencia pacífica. También puede entenderse como el conjunto de servidores o funcionarios públicos encargados de materializar las decisiones públicas en beneficio de la ciudadanía.



### Ley

Es la herramienta que el Estado usa para organizarse. En México la Ley Fundamental es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Se dice que es fundamental porque establece la estructura y el funcionamiento del Estado Mexicano.





A continuación mencionaremos algunos artículos de la Constitución que explican la organización y el funcionamiento del gobierno en México.

## El artículo 40 de la Constitución señala:

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una **República representativa, democrática, laica, federal**, compuesta de **Estados libres y soberanos** en todo lo concerniente a su régimen interior; pero **unidos en una Federación** establecida según los principios de esta ley fundamental” .<sup>1</sup>

- ▶ **República:** forma de gobierno en la que el pueblo tiene la soberanía y facultad para el ejercicio del poder a través de los gobernantes, elegidos por medio del sufragio efectivo, es decir, el voto libre, secreto y directo.
- ▶ **Democrática:** implica la posibilidad de que los ciudadanos elijan a sus representantes por medio del voto.
- ▶ **Representativa:** mediante el voto las personas delegan la responsabilidad de las decisiones públicas en los gobernantes, quienes se convierten en sus representantes.
- ▶ **Laica:** significa que en México existe libertad de culto y no se reconoce ninguna religión por mandato.
- ▶ **Federal:** está formada por un conjunto de estados libres y soberanos que juntos forman una federación de estados.



1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, en [<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>] última visita 28 de enero de 2015.



## División de poderes

El artículo 49 de la Constitución establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.



**Ejecutivo**

Órgano administrador del Estado, representado por el Presidente de la República, quien se apoya en la estructura de la Administración Pública Federal para realizar su función. Tiene, entre otras facultades, promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión y nombrar a los secretarios de Estado.



**Legislativo**

Órgano del Estado que se encarga de hacer las leyes por medio del proceso legislativo, que implica proponer una iniciativa o reforma de ley que después es discutida, aprobada, sancionada (es decir, validada por el poder Ejecutivo) y, finalmente, publicada para que inicie su vigencia.



**Judicial**

Órgano que se encarga de aplicar la ley en los casos específicos en los que una persona o grupo de personas cometan una conducta catalogada como delito en las leyes penales.



## Niveles de gobierno

La Constitución también establece tres órdenes o niveles de gobierno con distintas responsabilidades, atribuciones y funciones: la Federación, los Estados Federados (o entidades federativas) y los Municipios. La división de poderes se repite en cada uno de los tres niveles de gobierno, como se muestra a continuación.

ORDEN O NIVEL DE GOBIERNO	PODER EJECUTIVO	PODER LEGISLATIVO	PODER JUDICIAL
<b>Federal</b>	Presidente (auxiliado por la Administración Pública Federal)	Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, en conjunto forman el Congreso de la Unión	Poder Judicial de la Federación formado por la Suprema Corte de Justicia, Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito)
<b>Estatal</b>	Gobernador del Estado (auxiliado por la Administración Estatal)	Congreso del Estado	Tribunal Superior de Justicia estatal
<b>Municipal</b>	Presidente municipal (auxiliado por la Administración Municipal)	No hay un poder legislativo como tal, pero el presidente municipal y el cabildo tienen facultades para elaborar reglamentos y bandos de policía y buen gobierno	Jueces municipales

Aunque formalmente sólo hay tres niveles (federal, estatal y municipal), en la práctica existe un cuarto nivel de gobierno: el comunitario. Este nivel incluye la forma de gobierno que tradicionalmente tienen las comunidades, por ejemplo, por usos y costumbres. Esto significa que la forma de organización y las prácticas de las comunidades son resultado de acuerdos comunitarios que surgen en su interior, válidos y aplicables a todos los integrantes de la comunidad, siempre y cuando no vayan en perjuicio de la misma.

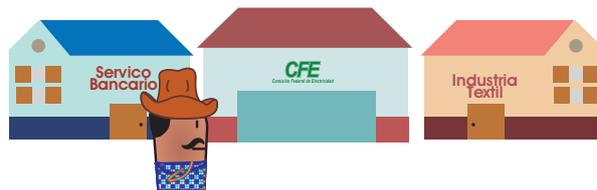


## ¿Cuál es la diferencia entre los niveles de gobierno?

La diferencia principal es el ámbito territorial en el que tienen competencia. Las decisiones federales tienen consecuencia en todo el país, las del ámbito estatal sólo en la entidad federativa donde se haya tomado esa decisión y las municipales únicamente en el territorio que comprende el municipio.

## Sistema de competencias

En México existe un sistema de **competencias**, esto es una división de temas o **materias** que son responsabilidad exclusiva de las autoridades del ámbito federal. Por ejemplo: industria textil; eléctrica; cinematográfica; hulera; azucarera; minera; servicios de banca y crédito. Todo lo que no es materia exclusiva de competencia de la federación corresponde a las autoridades de las entidades federativas.



## ¿Por qué es importante entender los diversos órdenes de gobierno en el proceso de ccc?

Porque necesitamos identificar con claridad quiénes son las autoridades obligadas al cumplimiento de la acción de gobierno que nos afecta. México es una república representativa, eso implica que los gobernantes que elegimos están obligados a proteger nuestros intereses y rendir cuentas de sus acciones.



## 2. ¿CÓMO OPERA EL GOBIERNO?

Para cumplir con sus tareas, el gobierno cuenta con distintas instituciones y dependencias que se organizan de manera similar en cualquiera de sus tres niveles. Vamos a analizar cuál es esta estructura y cómo funciona la Administración Pública Federal.

### Administración Pública Federal (APF)

El Poder Ejecutivo se encarga de la administración de los bienes y servicios del país. A nivel federal se apoya en instituciones que forman la Administración Pública Federal, regulada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF). La APF se divide de la siguiente forma:

**A. CENTRALIZADA:** formada por la Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados, se subdivide en:

- ▶ **Administración pública concentrada**, que corresponde a las Secretarías de Estado que son: Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; y Turismo. También se incluye dentro de esta categoría a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal a los Órganos Reguladores Coordinados.
- ▶ **Administración pública desconcentrada**, formada por los órganos creados por las secretarías, sin autonomía propia, que sirven para dar un servicio más eficiente a los ciudadanos. Por ejemplo, los órganos desconcentrados de la Secretaría de Desarrollo Social son: el Instituto Nacional de Desarrollo Social; la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, y las delegaciones de la secretaría en las entidades federativas.



**A. PARAESTATAL:** se encuentra agrupada por actividades en distintas dependencias y entidades. Por las características de sus funciones y atribuciones se divide en:

- ▶ **Organismos descentralizados.** Son aquellos que no dependen jerárquicamente del gobierno central y que han sido creados para realizar actividades estratégicas, prestar algún servicio público, o bien, obtener recursos para fines de asistencia o seguridad social. Un ejemplo de estos organismos son: la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra; Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero; y la Comisión Nacional Forestal.
- ▶ **Empresas públicas paraestatales.** Empresas en las que el gobierno federal es propietario de una parte del capital; se dividen en mayoritarias, si la participación de gobierno es de más del 50%, y minoritarias si es menor de ese porcentaje. Algunos ejemplos de empresas de participación estatal mayoritaria son Liconsa y el Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C. Dentro de las empresas de participación estatal mayoritaria encontramos a las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, por ejemplo el Banco Nacional de Crédito Rural y Agroasemex.
- ▶ **Fideicomisos.** Son organismos creados por el gobierno federal para canalizar recursos vía el crédito para el desarrollo de ciertas actividades prioritarias que de otra manera se estancarían por no tener acceso a créditos normales. Algunos ejemplos son el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, y el Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios, entre otros.
- ▶ **Órganos y entidades públicas autónomas.** Instituciones creadas por mandato constitucional que gozan de autonomía, es decir, que no dependen de otros poderes del Estado, por ejemplo la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Universidad Nacional Autónoma de México.





## Niveles de operación

La Administración Pública Federal puede operar en los estados (nivel local) en función de las atribuciones de los tres niveles de gobierno de manera **desconcentrada** o **descentralizada**.

**A. La operación desconcentrada** consiste en delegar facultades del gobierno federal a órganos internos que funcionan a nivel local, interactúan directamente con los beneficiarios y están sujetos a la autoridad federal.

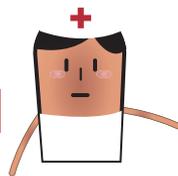
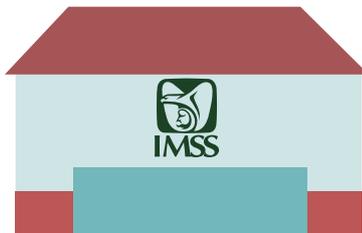
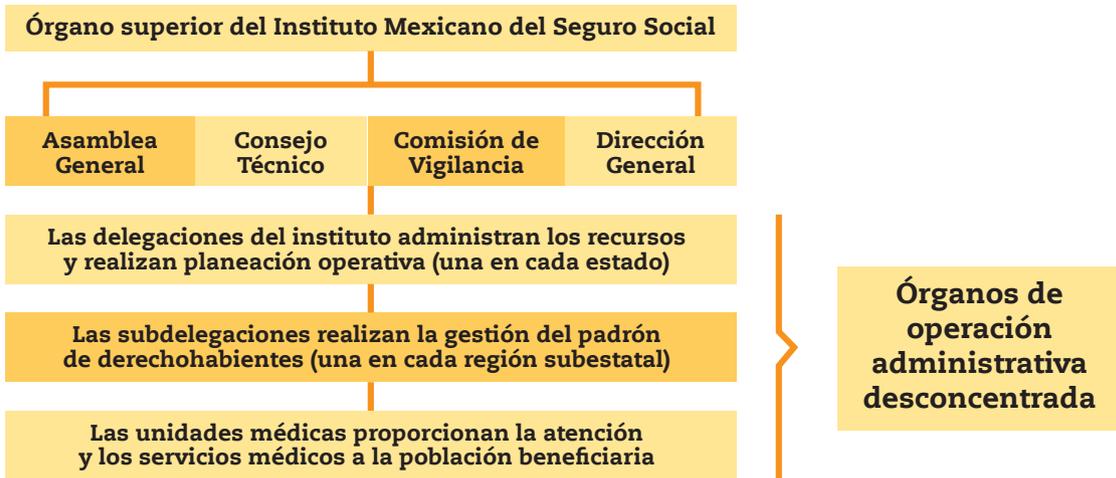


### ¿Para qué sirve la operación desconcentrada?

Permite a las autoridades de menor categoría tomar decisiones más rápidas y asegura un funcionamiento más eficaz de la administración.



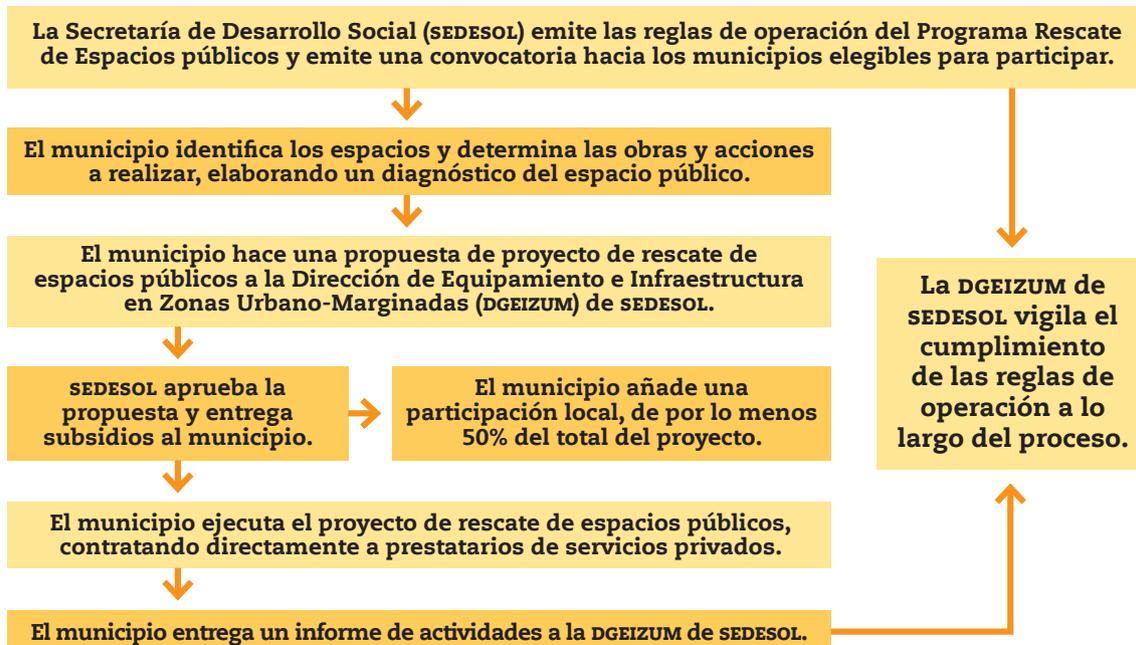
Ejemplo de una estructura desconcentrada: la operación del Instituto Mexicano del Seguro Social:





**A. La operación descentralizada** es el proceso de transferencia de autoridad y responsabilidad de funciones públicas de un gobierno central a gobiernos estatales o locales. Incluye la reorganización de las competencias en tres niveles: político, fiscal y administrativo.

Ejemplo de funcionamiento de un programa federal descentralizado: Rescate de Espacios Públicos:





## ¿Cuál es la diferencia concreta entre administración desconcentrada y administración descentralizada?

Es el nivel de gobierno en el que reside el poder. Es desconcentrada si la institución a nivel local pertenece y depende directamente del nivel de gobierno federal y es descentralizada cuando el gobierno federal transfiere el poder público a los estados, a los municipios o a ambos.

## Políticas públicas

La mayoría de los bienes y servicios que impactan de manera directa la calidad de vida de los ciudadanos tienen detrás una política pública. Las políticas públicas son el conjunto de acciones que emprende el gobierno para cumplir con sus obligaciones. Pueden clasificarse de diferentes formas, de acuerdo con el sector en el que se inscriben o con la atención a determinada problemática. Éstas incluyen, entre otras:

SOCIALES	SECTORIALES	DISTRIBUTIVAS	REGULATORIAS	ECONÓMICAS	INTERNACIONALES
Destinadas a garantizar el bienestar social de la población e incluir por lo general educación, salud, alimentación y atención a grupos vulnerables.	Afectan al conjunto de instituciones de un determinado sector, por ejemplo, el sector salud, el educativo o el productivo. Pueden incluir también cursos de acción relacionados con el funcionamiento de las propias instituciones del gobierno, como el servicio profesional de carrera del sector público, el acceso a la información pública, etc.	Dirigidas a solucionar problemáticas en ciertos grupos de la población, como pueden ser las políticas relacionadas con la desigualdad y la pobreza.	Regulan la actividad de distintos sectores o grupos y ponen límites a su actuación en favor del bien común, como son las políticas de regulación de la competencia económica.	Establecen los cursos de acción del gobierno en materia de desarrollo económico del país. Relacionadas con otras políticas destinadas a mantener la estabilidad económica.	Establecen el tipo de acciones a seguir en relación con tratados y convenios internacionales.



Uno de los componentes más importantes de las políticas públicas son los programas: la manera en que una política pública se realiza. En el siguiente cuadro se muestra un conjunto de programas, de acuerdo con los tipos de políticas que existen.

Administración pública	Sociales	Sectoriales				REGULATORIAS	ECONÓMICAS
		SEGURIDAD	EDUCACIÓN	SALUD	MEDIO AMBIENTE		
Combate a la corrupción	Cruzada Nacional Sin Hambre	Programas de Atención a Quejas y Recomendaciones por Presuntas Violaciones a Derechos Humanos	Programa de Escuelas de Tiempo completo	Provisión de servicios médicos a la población y Combate a enfermedades	Programa de fortalecimiento ambiental de las entidades federativas	Establecimiento de normas y estándares	Control de la inflación
Servicio civil de carrera	Prospera	Programa Hacia una Comunidad Segura	Programa Escuela Siempre Abierta	Programa de prevención de adicciones	Fomento para la conservación y el aprovechamiento sustentable de la vida silvestre	Norma Oficial Mexicana NOM-197-SSA1-2000 que establece los requisitos mínimos de infraestructura y equipamiento de hospitales y consultorios de atención médica especializada.	Establecimiento de prioridades de desarrollo y crecimiento
Contraloría social			Programa Nacional de Lectura				Manejo de finanzas públicas Acceso igualitario al crédito y fomento del ahorro



## ¿Para qué sirven las políticas públicas?

Sirven para que el gobierno pueda proveer bienes y servicios a la población, así como para establecer las metas de desarrollo del país y encaminar las acciones gubernamentales o públicas hacia ese fin, y regular las actividades de los distintos sectores de la sociedad y entre ellos, como el sector público, el sector económico y el sector social.



## Acción gubernamental

Las acciones gubernamentales son los distintos tipos de actividades que realizan instituciones de la administración pública en cualquiera de los tres niveles de gobierno. Éstas involucran ejercicio de recursos públicos y están orientadas a resolver un problema o atender una necesidad gubernamental o pública.

Los elementos de la acción gubernamental son:

- A.** Los recursos financieros y materiales otorgados para cada acción gubernamental
- B.** Las atribuciones de cada institución (normatividad)
- C.** Los operadores
- D.** Los objetivos de la acción gubernamental



Para profundizar en el conocimiento de la organización de la acción gubernamental y las responsabilidades y atribuciones de cada institución, se recomienda consultar la Ley de Planeación<sup>2</sup>.



2. Ley de Planeación, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf> última visita 9 de septiembre de 2014.



### 3. ¿QUÉ SON LOS RECURSOS PÚBLICOS?

Para que el gobierno funcione necesita recursos materiales, humanos y monetarios, por lo que, así como los estados y los municipios, el gobierno federal elabora un Plan Nacional de Desarrollo.

#### Plan Nacional de Desarrollo

Al inicio de su mandato, el Ejecutivo Federal propone un Plan Nacional de Desarrollo (PND) en el cual define las estrategias y líneas generales de las políticas públicas que se realizan mediante programas y otras acciones gubernamentales. Para contar con los recursos que requiere la implementación del pnd el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SCHP), conforma el Paquete Económico que incluye, entre otros, el Presupuesto de Egresos de la Federación (Proyecto PEF) y la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación. El Ejecutivo entrega al Poder Legislativo el Paquete Económico para su aprobación a más tardar el día 15 del mes de noviembre de cada año.

Cuando el Legislativo aprueba el Paquete Económico la schp inicia la liberación de recursos a las dependencias (administración pública centralizada y paraestatal) encargadas de ejecutar las actividades del PND<sup>3</sup>. Para recibir los recursos, cada dependencia y cada entidad federativa debió haber diseñado un Proyecto de Presupuesto de Egresos, es decir, una estrategia de gasto.



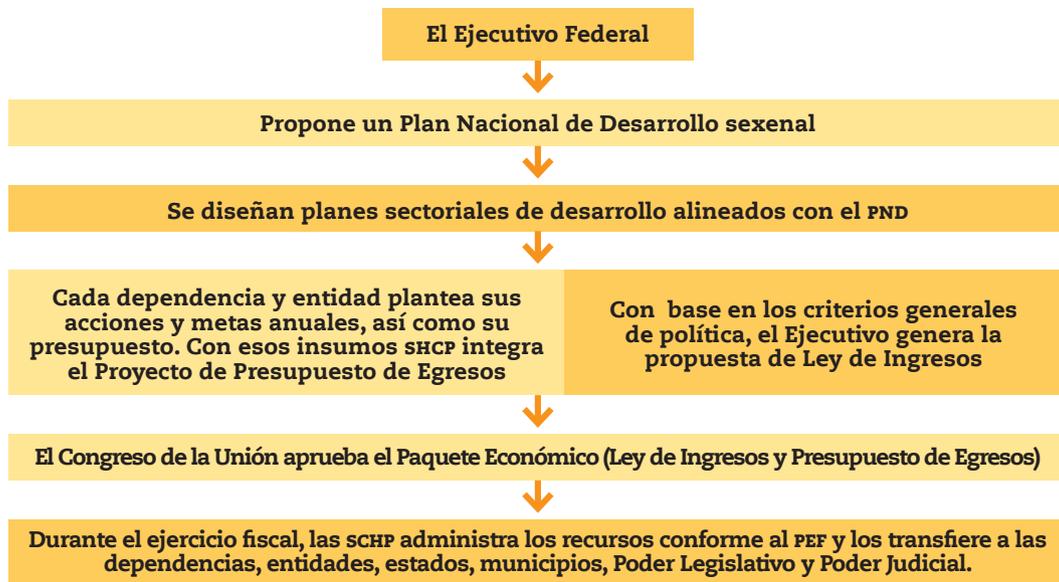
3. Para mayor información consultar la página de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

[http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2015/paquete\\_economico\\_2015.html](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2015/paquete_economico_2015.html)

La información contenida en este material sólo es de carácter informativo y por ningún motivo representa una postura oficial por parte de la SHCP.



## Proceso de diseño de la acción gubernamental



### ¿En qué se gasta el dinero el gobierno?

Cuando recibimos nuestro sueldo o gasto doméstico, generalmente contamos y separamos ese dinero para priorizar en qué vamos a gastarlo. Lo mismo pasa con los recursos públicos, el gobierno cuenta el dinero público que tiene disponible y establece en qué se lo va a gastar. Existen dos grandes tipos de gasto que hace el gobierno: el gasto corriente y el gasto de inversión.



### GASTO CORRIENTE

Es el que se utiliza en lo más importante o indispensable: programas sociales; suministros de materiales de los servicios básicos de educación, salud, abastecimiento de agua, seguridad pública; salarios, pensiones y jubilaciones de maestros, policías, médicos, soldados y funcionarios que prestan esos servicios.

### GASTO DE INVERSIÓN

Es el que se utiliza en la construcción de infraestructura (puentes, carreteras, escuelas, hospitales y otras acciones de remodelación, ampliación o mejora de inmuebles).



Si te interesa revisar el comparativo de gastos del gobierno, de acuerdo con las funciones a las que están destinados los recursos puedes verlo en:  
[www.transparenciapresupuestaria.gob.mx](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx)

## ¿Cómo sabemos en qué se gasta el dinero?

Cada año la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SCHP) emite un documento llamado Presupuesto Ciudadano para que la ciudadanía conozca, de manera clara y transparente, cómo se usan los recursos públicos y a qué se destinan. Ahí se establece que los recursos públicos son de todos los mexicanos, son limitados y se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.



## 4. ¿QUÉ ES EL CONTROL CIUDADANO COMUNITARIO?

El control ciudadano comunitario (ccc) es el involucramiento informado y responsable de grupos comunitarios en la toma de decisiones públicas que afectan su calidad de vida, a partir de los intereses, necesidades y características de las comunidades a las que pertenecen.

Se conoce de muchas formas: contraloría social, monitoreo ciudadano, social accountability, control social, control ciudadano, control democrático, auditoría ciudadana y contraloría ciudadana, entre otros. Pero todos estos conceptos hablan de lo mismo: la transformación del gobierno desde la sociedad a través de participación de los ciudadanos en acciones de seguimiento al quehacer gubernamental, buscando influir la toma de decisiones públicas.

### Características distintivas del ccc

1	2	3
Es realizado por grupos comunitarios y organizaciones civiles o sociales.	Involucra tareas de conocimiento del funcionamiento del gobierno y seguimiento a las acciones que éste lleva a cabo.	Busca influir en el establecimiento y modificación de cursos de acción gubernamental que se consideran inadecuados, por ser insuficientes o erróneos, y participar así en la definición de prioridades públicas en beneficio de la comunidad.

### Principios rectores de la práctica de ccc

- ▶ **Conocer:** implica comprometerse a obtener la información necesaria para exigir al gobierno que cumpla con sus obligaciones, partiendo del reconocimiento de que las soluciones a los problemas de la comunidad deben surgir de la misma y que para hacerlo bien se deben conocer los problemas públicos que nos preocupan y cómo se lleva a cabo el trabajo gubernamental encargado de solucionarlos.



- ▶ **Exigir:** significa involucrarse en el seguimiento de servicios, programas y políticas públicas para participar de manera responsable en la toma de las decisiones públicas que impactan en nuestra calidad de vida. Se logra a través del fortalecimiento de las competencias y habilidades y, al mismo tiempo, buscando abrir espacios efectivos de diálogo entre el gobierno y la comunidad, adecuados a su contexto sociopolítico y económico.
- ▶ **Responsabilizarse:** implica asumir las consecuencias de la participación y reconocerse como autor/impulsor de la toma de decisiones públicas, reconociendo que no se saben de inicio todos los efectos que pueda tener la incorporación de nuestras propuestas, pero hay que hacerse cargo de haberlas sugerido.

## ¿Por qué hablamos de “control”?

Cuando hablamos de control nos referimos a la **posibilidad de definir y cambiar, tener el control del desarrollo de nuestra comunidad**. Cambiar implica tomar decisiones sobre lo que nos gusta y lo que no nos gusta; es asumir la responsabilidad de transformar lo que no queremos por lo que sí queremos, lo que está mal hecho por lo que está bien hecho y es digno para todas y todos.

Muchas de las acciones para el desarrollo de nuestra comunidad son responsabilidad del gobierno, ya que nosotros le delegamos esa tarea; por lo tanto, el control tiene que ver con el acto de vigilar y dirigir la actuación de los funcionarios públicos responsables de llevar a cabo el trabajo del gobierno. Por eso, el ccc entiende el control de dos maneras complementarias:

- ▶ **Vigilar:** significa **observar cuidadosamente y darle seguimiento** a la ejecución de los programas, servicios y obras públicas. La vigilancia puede llevarse a cabo desde la planeación de una obra o un servicio, durante su ejecución o hasta donde la comunidad determine. La vigilancia busca reunir y documentar sistemáticamente toda la información posible (horarios, personal, materiales, proveedores, etc.) para reportar, aclarar y analizar de forma crítica la implementación de la obra o el servicio.



- **Controlar:** implica proponer cambios, ajustes o modificaciones al trabajo del gobierno para que responda realmente a lo que necesita la comunidad.

## Control ciudadano y rendición de cuentas

El sistema de rendición de cuentas (SRC) está conformado por las instancias o agencias públicas encargadas de vigilar el cumplimiento de las acciones de gobierno, así como por organizaciones y grupos independientes y autónomos que conocen sus derechos y exigen a las autoridades el cumplimiento de los mismos. El SRC puede dividirse en institucionalizado —el que se integra por instancias o agencias públicas— y el independiente o autónomo (no institucionalizado) —formado por organizaciones sociales que no dependen del gobierno—, como se muestra en los siguientes cuadros.

### Sistema de rendición de cuentas institucionalizado

DEPENDENCIA	ACTOR	ROL EN EL SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS
Poder Judicial	–Suprema Corte –Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa	Constitucionalidad de leyes y actos de gobierno
Poder Legislativo	–Auditoría Superior de la Federación –Órganos Estatales de Fiscalización –Comisión de Finanzas y Fiscalización de Cabildos Municipales	Fiscalización externa del desempeño y gasto gubernamental



<b>Poder Ejecutivo</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>–Secretaría de Hacienda y Crédito Público</li><li>–Secretaría de la Función Pública</li><li>–Contralorías generales de los estados</li><li>–Contralorías municipales</li></ul>	Fiscalización interna del desempeño y gasto gubernamental
<b>Agencias especializadas de rendición de cuentas</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>–Comisiones de derechos humanos</li><li>–Institutos de acceso a la información</li><li>–Consejos de evaluación de políticas públicas</li></ul>	Defensa de derechos ciudadanos y evaluación técnica de la gestión

## Sistema de rendición de cuentas independiente o autónomo

<b>ACTORES</b>	<b>OBJETIVOS</b>	<b>EJEMPLOS</b>
<b>Organizaciones y grupos ciudadanos</b>	Monitoreo al desempeño de los distintos poderes y niveles de gobierno, y exigencia de rendición de cuentas	Organizaciones ciudadanas, civiles y sociales, organizaciones comunitarias o de base, asociaciones de profesionistas y medios de comunicación
<b>Movimientos</b>	Introducir cambios en el marco legal y reconocimiento de nuevos derechos	Movimiento feminista, movimiento gay, movimiento ecologista



Espacios institucionales (administración pública)	Abrir espacios para la participación en la definición de prioridades, toma de decisiones y planeación de políticas públicas	Consejos o comités técnicos y consultivos
Grupos intersectoriales de toma de decisiones	Construir alternativas de política pública sectorial	Comité por una maternidad segura / Comité multisectorial VIH Veracruz
Ciudadanía organizada	Conocer el desempeño gubernamental, participar en la toma de decisiones públicas	Observatorios ciudadanos, acciones de protesta, iniciativas de monitoreo e incidencia pública
Análisis técnico de política pública	Influir en el diseño de políticas públicas	Centros de investigación aplicada
Evaluación de acciones, programas y políticas públicas	Asesoría para el mejoramiento de la gestión pública	Consultorías privadas

Como se observa en los esquemas, los diversos actores en la práctica del control ciudadano cumplen diferentes roles que favorecen la rendición de cuentas del gobierno a la ciudadanía. La fortaleza del control ciudadano no institucionalizado radica en la independencia y autonomía del sistema formal, lo que garantiza una posición imparcial y objetiva sobre la acción de gobierno. Cuando se logra transformar la acción gubernamental con el ccc se genera una mayor confianza en las instituciones gubernamentales, ya que se fomenta la comunicación horizontal y la colaboración entre autoridades y ciudadanía, además se instala



un esquema de corresponsabilidad en la toma de decisiones públicas. Sin embargo, hasta ahora no se han considerado a los actores no institucionalizados como parte fundamental del sistema “formal” de rendición de cuentas, desestimando su importancia en la vigilancia y el control de la gestión gubernamental.

## ¿Para qué sirve el control ciudadano comunitario?

El ccc tiene fines específicos en cada comunidad pero, en términos generales, sirve para:

- ▶ Lograr que la autoridad municipal o delegacional rinda cuentas sobre el uso de los recursos públicos, sus acciones y resultados.
- ▶ Fomentar una participación activa de las personas de la comunidad y con ello abrir espacios para la toma de decisiones públicas a otros actores que no sean sólo políticos y funcionarios.
- ▶ Lograr que las decisiones tomadas por las comunidades se realicen con eficiencia, eficacia y calidad, es decir, que si se necesita una obra o servicio se realice en los tiempos acordados, de acuerdo con el presupuesto programado y con el personal apropiado.
- ▶ Funcionar como un mecanismo de prevención ante la ineficiencia de la acción gubernamental, al vigilar que los programas se desarrollen conforme a la norma y detectar aspectos que no contribuyan al objetivo de creación de valor público.
- ▶ Ser un mecanismo de presión social para que los funcionarios públicos asuman la responsabilidad política de su acción ante los ciudadanos.
- ▶ Dar poder a la comunidad para exigir que se realicen las obras y los servicios necesarios.



## ¿Quién puede hacer control ciudadano comunitario?

- ▶ Mujeres y hombres de cualquier comunidad y de todas las edades. La actividad de ccc se construye colectivamente, es decir, que cada uno de los integrantes de la comunidad tiene una tarea fundamental para lograr el resultado propuesto. Dado que es un ejercicio democrático, las mismas comunidades determinan quiénes son los responsables.

## ¿Qué necesitamos para hacer control ciudadano comunitario?

- ▶ Que la comunidad decida involucrarse en el seguimiento a proyectos, programas, obras y servicios que aplican en su localidad, para exigir un mejor desempeño de sus autoridades.
- ▶ Obtener información sobre el presupuesto y las tareas que están detrás de la prestación de una acción gubernamental que nos preocupa o interesa.
- ▶ Una actitud propositiva para que se modifique lo que no está bien hecho, es decir, disponibilidad para hacer propuestas al inicio, durante y al final del proceso.
- ▶ Identificar las estrategias de presión que podemos utilizar para que las autoridades respondan nuestros planteamientos.



## 5. EL PROCESO DEL CONTROL CIUDADANO COMUNITARIO

### Definir los problemas prioritarios de la comunidad

La comunidad tiene que identificar las necesidades y problemas que hay que resolver; aunque todas las propuestas sean muy importantes, será necesario elegir una o dos, pues serán las primeras que se soliciten. A éstas les llamaremos problemas prioritarios y así se plantearán en la agenda de ccc. Algunas preguntas iniciales son:

- A.** ¿Qué necesitamos en nuestra comunidad y por qué?
- B.** ¿Cuáles son las posibles soluciones?
- C.** ¿Por qué estos problemas y no otros?

### Agenda de control ciudadano comunitario

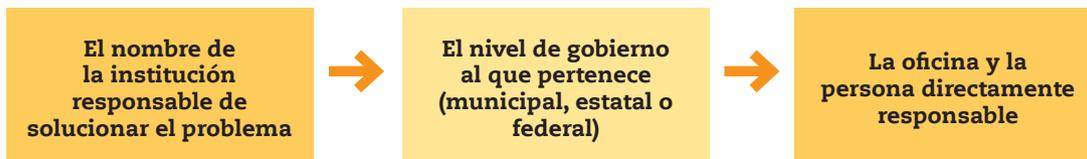
Con los problemas prioritarios seleccionados habrá que hacer un esfuerzo extra para especificar el tema sobre el cual se hará el ejercicio de ccc. Por ejemplo, si se quiere hacer sobre los servicios de salud en la comunidad tendrá que definirse con precisión cuál servicio de salud: “la falta de medicamentos” o “la ausencia sistemática del personal de salud”. Este paso es de suma importancia, pues mientras más específico, más fácil será ubicar a los responsables e identificar qué es lo que necesitamos hacer para exigir una solución o cambio. Es necesario definir un problema y sólo un problema prioritario por ejercicio de ccc.



Una vez identificados los problemas prioritarios y sus aspectos concretos, vamos a establecer los objetivos de nuestro ejercicio de ccc, es decir, la situación ideal que queremos lograr con nuestra participación. Para ello debemos preguntarnos: ¿Cuál es el resultado que queremos obtener? Por ejemplo: “el abasto oportuno de medicamentos en el centro de salud o clínica local” o “la asistencia de personal de salud para atender las demandas de las personas de la comunidad”.

## Identificar a las instituciones de gobierno responsables

En este paso tenemos que identificar:



El mapa de actores es una herramienta útil para identificarlos.



## Ejemplo: mapa de actores

<b>NIVEL MUNICIPAL</b>	Nombre del presidente municipal	Presidente municipal de San Luis Acatlán, Guerrero C. Alejandro Contreras Velasco
	Nombre de la persona encargada de ese tema en el municipio	Regidora encargada de salud C. Aurelia Aparicio Morales regiduriasalud@hotmail.com / 01 767 685 0199
<b>NIVEL ESTATAL</b>	Datos de contacto	Secretaría de Salud del Estado de Guerrero
	Nombre de la secretaria	C. Lázaro Mazón Alonso
	Nombre del secretario(a)	Subsecretaría de Prevención y Control de Enfermedades
	Nombre de la dependencia	Dr. Cornelio Bueno Brito
	Nombre del subsecretario(a)	Jurisdicción Sanitaria 06 Costa Chica
	Área responsable	Dr. Cecilio Mariche Sandoval
<b>NIVEL FEDERAL</b>	Persona responsable	mariche@hotmail.com / 01 767 685 0193
	Datos de contacto	Secretaría de Salud
	Nombre de la secretaria	Dra. Mercedes Juan López
	Nombre del secretario(a)	secsalud@hotmail.com / 01 55 55 34 65 98
	Datos de contacto	Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud
	Nombre de la dependencia	Dr. Pablo Kuri Morales
	Nombre del subsecretario(a)	prevencionypromocion@hotmail.com / 01 55 52 13 45 12
	Datos de contacto	Secretaría Particular de la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud
	Área responsable	C. Ruth Basáñez Arriola
	Persona responsable	secreteriaprevencion@gmail.com / 01 55 65 21 84 79
	Datos de contacto	Dirección de Operación
	Área responsable	C. Edith Acosta Pérez
	Persona responsable	acosta@gmail.com / 01 55 057 32 68 94
	Datos de contacto	Unidad administrativa y órgano desconcentrado adscrito a la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud
Área responsable	Lic. Roberto Pérez	
Persona responsable	perezr@gmail.com / 01 55 57 84 56 32	
Datos de contacto	Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGSR)	
Área responsable	María Luisa Galván Ochoa	
Persona responsable	galvanochoa@hotmail.com / 01 55 65 23 14 57	
Datos de contacto		



## Realizar el plan de monitoreo

### Realizar un plan de monitoreo implica lo siguiente:

- A.** Recolectar información pública, realizando las solicitudes de información sobre la normatividad (cómo debe funcionar) del programa o servicio público objeto de ccc y el presupuesto existente.
- B.** Definir la manera en que se realizará el monitoreo, elaborar los formatos para: la observación, las entrevistas, las bitácoras diarias, las fotografías, etcétera.
- C.** Integrar un expediente con toda la información, la que se obtenga del gobierno y la que se genere de la vigilancia realizada, de manera que la información esté organizada.





## Informe de ccc a la comunidad

Este informe se realizará tantas veces como los responsables del proceso de ccc o la comunidad decidan. Es importante que la comunidad sepa con detalle cómo se está llevando a cabo el proceso de ccc y los resultados de la vigilancia, para que a partir de esto se vayan tomando las decisiones pertinentes. Con esta información la comunidad puede y debe determinar los ajustes que se realizarán.

## Informe de ccc a las autoridades

Este informe se elaborará después de realizar algunas acciones de vigilancia. El objetivo es plantear los resultados del proceso del análisis y las decisiones o acuerdos a los que ha llegado la comunidad. Estos informes deben incluir el análisis de los principales hallazgos, es decir, lo que vamos descubriendo a lo largo del proceso y, de preferencia, debe entregarse por escrito.

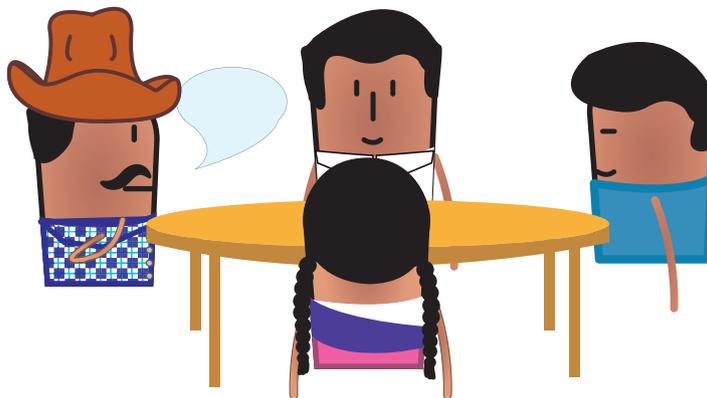
## Interacción con autoridades gubernamentales

Se sugiere realizar, si la comunidad así lo decide, una asamblea invitando a las autoridades de uno o varios niveles de gobierno a informar acerca del proceso de ccc que se pretende realizar. Otras reuniones se tendrán que realizar para ir analizando junto con la autoridad los hallazgos y sus evidencias, así como los ajustes acordados por la comunidad.



## Formación de Consejo Intercomunitario

Para dar mayor apoyo al proceso de ccc se puede organizar un Consejo Intercomunitario con personas de comunidades cercanas (comisarias, comisarios, comisariados ejidales y de adultos mayores) con las cuales se compartan los análisis y aprendizajes del proceso, para poder escuchar e integrar las ideas que den al respecto.



Para realizar control comunitario hay que hacer un esfuerzo organizativo, de manera que las tareas no recaigan en una sola persona, sino que muchas personas se involucren en cada paso del proceso. Aunque tenemos que nombrar una persona responsable (puede ser el comisario o la comisaria municipal) también se puede nombrar un equipo responsable. Las reuniones con los funcionarios de gobierno serán mejores si todo el equipo es responsable.



## 6.1. Guía de observación comunitaria

### ► ANEXO

Una de las actividades que vamos a realizar durante el proceso de control ciudadano comunitario es la observación de la actuación de las autoridades, para lo cual proponemos dos esquemas de actividades de observación:

**A.** Una decisión del ayuntamiento o autoridad delegacional

**B.** La ejecución de una obra

### Lista de actividades de observación enfocadas a la decisión del ayuntamiento o delegación

REALIZADAS POR:					
Actividad	Fecha	¿Salió publicada?	¿La difundieron?	¿Enviaron oficios las autoridades comunitarias o representantes ciudadanos?	¿Por qué medio te enteraste?

Los observadores deberán realizar un informe con contenidos de estos cuadros para presentarlo a la comunidad y tomar nota del análisis y las conclusiones que la asamblea o Consejo Ciudadano expresen, para hacer un documento final de observación que formará parte de la documentación del proceso de CCP y que servirá también para darlo a conocer a las autoridades.



## Lista de actividades de observación enfocadas a la ejecución de una obra

REALIZADAS POR:					
OBRA:					
COMUNIDAD:					
Descripción de la obra	Fecha en que se acordó empezar	Fecha en la que se comenzó la obra	Empresa responsable de realizarla	Monto del ramo que se empleara en la obra	Desglose del presupuesto de la obra
Fecha de documentación de la obra	¿El ayuntamiento o delegación cuenta con el expediente técnico de la obra?	¿Existe una relación de compras de los materiales y herramientas para la obra en el ayuntamiento o delegación?	¿Existe un comité de CCP o de obra que verifique la obra?	¿Cuál es el nombre del encargado de obra?	Lista de trabajadores contratados por la empresa que el ayuntamiento o delegación paga
Fecha de primera visita de la obra	¿Cuántos trabajadores llegaron a la obra?	¿Cuántos de los encargados a la obra llegaron?	¿Qué materiales de trabajo se pueden observar?	¿Qué herramientas de trabajo se pueden observar?	
Fecha de segunda visita a la obra	¿Cuántos trabajadores llegaron a la obra?	¿Cuántos de los encargados a la obra llegaron?	¿Qué materiales de trabajo se pueden observar?	¿Qué herramientas de trabajo se pueden observar?	



CCIUDADANO (Construcción y Articulación de lo Público)  
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)  
Centro de Estudios Ecuménicos A.C. (CEE)



**CCIUDADANO**  
Construcción y articulación de lo público



Centro  
de Estudios  
Ecuaménicos

