

# Incidencia ciudadana en políticas públicas Municipales en Guerrero



**Ejerciendo el Derecho a saber y la Contraloría social**  
(Reporte preliminar de estudio de caso en Guerrero)

Promotores de la Autogestión para el Desarrollo Social  
American University  
Costa Grande de Guerrero, México.  
Octubre del 2015.

# Contenido

## Presentación

## Introducción

- 1. El despertar ciudadano en la Costa Grande de Guerrero**
- 2. Del derecho a saber al control ciudadano de los asuntos públicos.**
- 3. Instancias de participación ciudadana en el ámbito municipal. Pros, contras y asegunes.**
  - 3.1. Coplademun**
    - 3.1.1. ¿Qué es?
    - 3.1.2. Sustento legal
    - 3.1.3. Programas en los que debería participar
    - 3.1.4. ¿Cómo viene funcionando?
  - 3.2. Comunders**
    - 3.2.1. ¿Qué es?
    - 3.2.2. Sustento legal
    - 3.2.3. Programas en los que debería participar
    - 3.2.4. ¿Cómo viene funcionando?
  - 3.3. Comités de cuenca**
    - 3.3.1. ¿Qué es?
    - 3.3.2. Sustento legal
    - 3.3.3. Programas en los que debería participar
    - 3.3.4. ¿Cómo viene funcionando?
- 4. Contraloría sociales: de la incertidumbre a los primeros pasos**
  - 4.1. Marco referencial**
    - 4.1.1. Sustentación jurídica
    - 4.1.2. Conceptos y enfoques
    - 4.1.3. Hacia una significación ciudadana
  - 4.2. Percepción de actores sociales y públicos.**
    - 4.2.1. ¿Qué significa para usted contraloría social?
    - 4.2.2. ¿Cómo funciona la Contraloría social en el municipio?
    - 4.2.3. ¿Cómo promueve el ayuntamiento las contralorías sociales?
    - 4.2.4. ¿Cómo interviene la ciudadanía en la vigilancia y funcionamiento de los programas públicos que impulsa el ayuntamiento?
    - 4.2.5. ¿Cuál es el impacto que han tenido los programas Concurrencia e Infraestructura Social municipal?
    - 4.2.6. ¿Qué acciones ciudadanas pueden facilitar el monitoreo y la contraloría social de los programas públicos descentralizados?
  - 4.3. Contralorías sociales comunitarias, una nueva experiencia**
    - 4.3.1. Reuniones comunitarias
    - 4.3.2. Talleres municipales
    - 4.3.3. Foro regional

- 5. Acceso a información pública e incidencia ciudadana en municipios.**
  - 5.1. Del ejercicio del derecho a saber al empoderamiento de la información
  - 5.2. Acciones de incidencia
    - 5.2.1. Coplademun
    - 5.2.2. Comunders
    - 5.2.3. Comités de cuenca
- 6. Conclusiones y propuestas.**
  - 6.1. Generales
  - 6.2. Al marco jurídico e institucional
  - 6.3. En el ejercicio del derecho a saber
  - 6.4. Para las Contralorías Sociales Comunitarias
  - 6.5. Para la incidencia en políticas públicas municipales
- 7. Referencias bibliográficas**
- 8. Anexos**
  - 8.1. Memoria fotográfica
  - 8.2. Notas Periodísticas
  - 8.3. Listado de Comités de Contraloría Social Comunitaria.
  - 8.4. Formato de acta de integración de Comités de Contraloría Ciudadana
  - 8.5. Formato de informe de observación de obra pública



## Presentación

El presente documento sistematiza los resultados del proyecto *Incidencia en programas públicos utilizando el derecho a saber, el monitoreo y la contraloría social*, realizado esencialmente durante marzo a octubre del 2015 en los municipios de Coyuca de Benítez, Atoyac de Álvarez y Tecpan de Galeana, en la región Costa Grande del estado de Guerrero. El proyecto fue operado por el área de Comunicación e Incidencia en Políticas Públicas de Promotores de la Autogestión para el Desarrollo Social (CIP-PADS) con el auspicio de American University, y la colaboración del Consejo Ciudadano para la Reactivación del Desarrollo Sustentable de la Costa Grande (Credescog), la Universidad Campesina del Sur (Unicam-Sur) y el Centro de Contraloría Social del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CCS-CIESAS).

Los objetivos del proyecto se plantearon en los siguientes términos:

- *Monitorear al menos un programa público en los temas productivos, social y medio ambiental, con el propósito de incidir para que sean útiles al desarrollo sustentable a nivel municipal y regional.*
- *Incidir en la reorientación y/o reactivación de las instancias locales de participación social, facultadas para la planeación, vigilancia y evaluación de los programas públicos orientados a la cuestión social, productiva y ambiental.*
- *Fortalecer al Credescog como una instancia ciudadana de observación, monitoreo y contraloría social de los programas públicos municipales y de promoción del desarrollo regional sustentable.*

La información, testimonios y resultados aquí sistematizados fueron posibles gracias a la integración de un grupo promotor (integrado por profesionistas y representantes sociales participantes en Credescog), que buscó lograr los objetivos mediante una metodología reflexivo-participativa consistente en una exploración documental acerca de los aspectos jurídicos, teóricos y experiencias sociales en los temas esenciales del proyecto; una encuesta a actores sociales e institucionales acerca de las contralorías sociales; reuniones comunitarias, talleres municipales y un foro regional de evaluación e intercambio de experiencias; y la producción de materiales de difusión para posicionar los temas entre los ciudadanos participantes y la opinión pública local. Estas acciones, desagregadas en los breves 8 meses mencionados, permitieron en un sector de representantes comunitarios y sociales de los tres municipios, ensayar el derecho a saber, el monitoreo y la formación de contralorías sociales en torno a programas e instancias públicas municipales.

¿Cuáles son los componentes, montos y requisitos de acceso a los programas públicos? ¿Cómo podrían operar con mayor eficacia y eficiencia dichos programas? ¿Cómo puede la ciudadanía y las organizaciones sociales vigilar y controlar la operación de estos programas? ¿Cómo pueden estos programas públicos operar como palancas para la reactivación del desarrollo sustentable regional? Estas fueron algunas preguntas originales que guiaron el presente estudio e intervención orientados a incidir en la transformación de los programas públicos y las instancias institucionales de toma de decisiones, para que realmente sean útiles al desarrollo sustentable de la Costa Grande.

Circunstancias específicas en el país, en Guerrero y en la Costa Grande hicieron posible la gestación y desarrollo de este despertar social en los asuntos públicos por mucho tiempo vedados a la exclusividad de la llamada clase política. Entre dichas circunstancias es pertinente resaltar la situación de violencia e inseguridad pública agravadas en los últimos cinco años, los efectos destructivos de los huracanes *Ingrid* y *Manuel* en el 2013, los trágicos hechos de Iguala y la desaparición de 43 estudiantes de la Normal Rural de Ayotzinapa en 2014, la epidemia de *chinchucunya* que azotó preponderantemente a los sectores más pobres en las entidades más pobres del país, y las elecciones en 2015 (para presidentes municipales, diputados y gobernador). La respuesta omisa y poco eficiente de las instituciones públicas frente a estos hechos, exhibieron los vicios de corrupción, impunidad, discrecionalidad con las que opera el Estado mexicano. Todo ello ha provocado un despertar

ciudadano y una búsqueda de opciones más eficaces de participación e incidencia en los asuntos públicos.

Los modelos de gobierno abierto y gobernanza postulados por estudiosos y organismos internacionales se presentan como un destino posible. Pero ¿cómo allanar este camino hacia estos modelos? La experiencia que aquí presentamos, son justamente una rendija por donde se visualizan algunos caminos por donde habría que transitar. Estos caminos al ser andados nos lleva a lugares comunes: acceso a información pública, monitoreo de programas públicos, contraloría social y empoderamiento ciudadano de los espacios institucionales que permiten la participación social.

Fincado en tres ejes de intervención (social, productiva y ambiental) el despertar ciudadano en la Costa Grande ya empezó a dar los primeros pasos hacia este destino. En la parte productiva se plantea el monitoreo del Programa de Concurrencia (destinado a equipamiento e infraestructura rural) y con ello la reactivación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (Comunders); en la parte social se pretende la observación del Ramo 33, y con ello lograr la reorientación del funcionamiento de los comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (Coplademun); y en la temática de medio ambiente se busca difundir los programas orientados a preservar y aprovechar sustentablemente los recursos naturales, para lo cual se pretende la reactivación de los comités de cuenca, instancia de regulación de acciones medioambientales y productivas en este ámbito territorial.

En el breve tiempo de incidencia ciudadana -enmarcado en el proyecto en cuestión y cuyos aspectos más relevantes se rescatan en el presente documento-, fue posible concretar algunos resultados tangibles: la información y formación básica a un grupo representativo de actores sociales tres municipios acerca del derecho a saber, el monitoreo de programas públicos y los espacios institucionales que permiten la participación social; la creación de comités de Contraloría Social Comunitaria; una coordinación intermunicipal para el seguimiento e intercambio de información y experiencias; y la incorporación de estos nuevos conceptos (orientadas hacia la instauración de gobiernos abiertos y la gobernanza) en las propuestas y acciones de los actores sociales, y al menos en el discurso de algunos funcionarios públicos locales.

Concebido este documento como un ejercicio de sistematización del breve camino andado, es entonces un instrumento para el análisis y la retroalimentación tanto de los actores sociales que buscan clarificar los pasos subsiguientes en este escabroso camino, como para los estudiosos que buscan la significación de los conceptos y nuevos modelos de desarrollo a la luz de la acción concreta.

CGJ  
Octubre del 2015  
Costa Grande de Guerrero

## Introducción

Derecho a saber, contraloría social e incidencia en políticas públicas son conceptos que significan acciones y momentos diferenciados, pero entrelazados y empoderados por la sociedad civil constituyen herramientas que pueden coadyuvar a mejorar el ejercicio de gobierno, y en consecuencia, la calidad de vida<sup>1</sup> de los habitantes de un territorio determinado.

Cada uno de estos conceptos surgió y se han venido afirmando social, política y jurídicamente en momentos y rutas específicas de tal forma que hoy día son herramientas legales y legítimas. En manos de la ciudadanía pueden ayudar a resolver problemas y necesidades cotidianas, y promover la participación social en el desarrollo local; y en manos de los gobernantes pueden facilitar el ejercicio de gobiernos abiertos<sup>2</sup> y la implementación de buenas prácticas de gobierno que de tajo erradiquen el centralismos, autoritarismo, discrecionalidad, y otras expresiones ligadas al concepto de malos gobiernos.

El derecho a saber está garantizados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en las leyes reglamentarias federal (de Transparencia y Acceso a la Información Pública gubernamental) y estatal (de transparencia y acceso a la información pública de Guerrero). El artículo 6 constitucional establece claramente que “toda información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial... que reciba y ejerza recursos públicos o realiza actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública... En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad”.<sup>3</sup>

La contraloría social se sustenta en el artículo 6 de la Ley General de Desarrollo Social: “el Gobierno federal, los de las entidades y los municipios garantizarán el derecho de los beneficiarios y de la sociedad a participar de manera activa y corresponsable en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social”. En este sentido la Secretaría de la Función Pública define la contraloría social como “un mecanismo de participación ciudadana para la rendición de cuentas con base en el acceso a la información; es necesaria como alternativa de empoderamiento de los beneficiarios e imprescindible para la construcción de una ciudadanía activa y vigilante del adecuado uso de los recursos públicos”.

La incidencia social se respalda en lo que establece la Constitución Política Mexicana en materia de derechos civiles y políticos de los ciudadanos (título primero), y lo correlativo que se enuncia en las leyes federal y estatal de desarrollo social, de planeación, de fomento de las organizaciones de la sociedad civil, entre otras.

Aunque el marco legal permite a los ciudadanos el ejercicio de estas tres acciones de intervención social, en la práctica los avances son apenas incipientes debido a la preexistencia de abruptas estructuras institucionales y formas de ejercicio gubernamental presidencialistas, discrecionales y autoritarias.

En un estado como Guerrero, en el que históricamente la relación gobierno-gobernados ha sido polarizada, y en donde la presión social y la dádiva gubernamental son las herramientas predominantes para conseguir objetivos en uno y otro extremo, el uso de estas herramientas se presenta como algo ajeno a los usos y costumbres. No obstante, en años recientes, organizaciones

---

<sup>1</sup> Mejor calidad de vida es una expresión ideal de condiciones de vida que permiten garantizar a un individuo y/o grupo social el acceso a trabajo, salud, alimentación, vivienda digna y educación, de manera autogestiva y sustentable y en un entorno sociopolítico favorable a ello. *Hacia una mejor calidad de vida*. Unicam-Sur-Fundación. Ford. 37 pp. Guerrero-Morelos, México, 2010.

<sup>2</sup> El Gobierno Abierto tiene como objetivo que los ciudadanos colaboren en la creación y el mejoramiento de servicios públicos y en el robustecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas. [https://es.wikipedia.org/wiki/Gobierno\\_abierto](https://es.wikipedia.org/wiki/Gobierno_abierto)

<sup>3</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 6. Fracción I. 2015.

sociales guerrerenses han incursionado en el ejercicio de acceso a la información pública, en la formación de contralorías sociales y en acciones de incidencia en programas públicos. De esta forma, aunque de manera esporádica y desarticulada, han abordado y logrado modestos resultados en los temas de obra pública, salud, incentivos agrícolas, presupuesto para el campo, entre otros. A pesar de que estos ensayos no se han consolidado ni se han asumido como una acción ciudadana sistemática, representan una experiencia innovadora de intervención social en los asuntos públicos; en otros términos, son un pequeño paso en la vía ciudadana que busca transformar la histórica relación de supeditación social al poder hacia una relación horizontal entre gobierno y ciudadanos.

En el Guerrero de hoy, envuelto –tras los trágicos hechos de Iguala (septiembre, 2014)- en una crisis de credibilidad hacia sus gobernantes, los temas de justicia, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana resultan pertinentes como una opción de gobernabilidad.

En este contexto, desde hace un año el Consejo Ciudadano para la Reactivación del Desarrollo Sustentable de la Costa Grande (Credescog), con la colaboración de Promotores de la Autogestión para el Desarrollo Social (PADS) y la Universidad Campesina del Sur (Unicam-Sur), ha venido impulsando acciones de monitoreo de programas públicos descentralizados a los municipios, y animando la reactivación de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (Coplademun), los Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable (Comunders) y los comités de cuencas hidrológicas, como espacios institucionales para la incidencia social en las políticas públicas sectoriales.

Representantes del Credescog en los municipios de Coyuca de Benítez, Atoyac de Álvarez y Tecpan de Galeana, han venido ejerciendo el derecho de acceso a la información pública del Ramo 33 (que incluye fondos públicos para obras sociales comunitarias), de los programas de Concurrencia e Incentivos a productores de maíz y frijol (que destinan recursos para equipamiento e insumos al sector agropecuario), y algunos programas medioambientales (para el manejo integral de cuencas hidrográficas). Correlativamente, para ejercer la contraloría de dichos programas, han venido integrando comités de contraloría social comunitarias (CCC) e impulsando la reorientación del funcionamiento de los Coplademun, Comunders y Comités de Cuenca. Y de manera simultánea, han incursionado en la incidencia social mediante solicitudes de información y audiencia con funcionarios públicos, el cabildeo o diálogo no formales con actores institucionales, la organización de comisiones numerosas para presionar a que se cumplan compromisos institucionales, y la realización de conferencias de prensa para denunciar irregularidades. En este breve transecto los ciudadanos y organizaciones sociales agrupadas en el Credescog, han logrado la entrega de información pública solicitada, y el compromiso –al menos de palabra- de los funcionarios públicos municipales de considerar en su gestión de gobierno la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en los órganos institucionales.

A pesar de que el camino andado aun es breve, sin embargo, ya es posible evaluar y compartir los primeros resultados de la intervención del Credescog en asuntos públicos. Ello, gracias a una metodología reflexiva-participativa aplicada en talleres y reuniones con ciudadanos y organizaciones sociales, al monitoreo de información pública respaldado en las leyes de transparencia, y a la aplicación de una encuesta a autoridades comunitarias, funcionarios municipales y representantes de organizaciones sociales.

Tales acciones se realizaron en el marco del proyecto denominado *Incidencia en programas públicos utilizando el derecho a saber, el monitoreo y la contraloría social en Coyuca de Benítez, Atoyac de Álvarez y Tecpan de Galeana, Guerrero*, auspiciado por American University de los Estados Unidos. ¿Cuáles son los componentes, montos y requisitos de acceso ciudadano a los programas públicos municipales? ¿Cómo podrían operar con mayor eficacia y eficiencia dichos programas? ¿Cómo puede la ciudadanía y las organizaciones sociales vigilar y controlar la operación de estos programas? ¿Cómo pueden estos programas públicos operar como palancas

para la reactivación del desarrollo sustentable regional? Fueron algunas de las preguntas que sirvieron de referencia y sustento del estudio cuyos resultados ahora presentamos.

El presente documento de sistematización de resultados se compone de los siguientes capítulos:

En el primero se aborda información básica de la región de estudio y de los sujetos sociales involucrados; se precisan las causas y razones que motivaron abrir esta línea de intervención social.

En los capítulos 2 y 3, a manera de marco teórico referencial, se abordan los conceptos Derecho a saber y Poder como herramienta básica que fundamentan el control ciudadano de los asuntos públicos. Con base en este enfoque referencial se describe el status de operación de tres instancias de participación ciudadana en los gobiernos locales: Coplademun, Comunders y Comités de cuenca; se abunda en los fundamentos legales que permiten la participación social en materia de evaluación, monitoreo y planificación de los recursos públicos en las vertientes social, productiva y ambiental, respectivamente; a la luz del marco legal se evalúa su funcionamiento actual; y se visualizan propuestas y acciones encaminadas a replantear su funcionamiento para que efectivamente incluyan el ingrediente de transparencia y participación social.

En el capítulo 4, se describe la percepción que de contraloría social tienen los actores locales: autoridades comunitarias, representantes de organizaciones sociales, y funcionarios que trabajan la parte de contraloría municipal y obras públicas. Para lograr los testimonios aquí sistematizados aplicamos un cuestionario y entrevistas considerando las siguientes interrogantes: ¿Qué significa para usted contraloría social?, ¿Cómo funciona la contraloría social en el municipio? ¿Cómo promueve el ayuntamiento las contralorías sociales?, ¿Cómo interviene la ciudadanía en la vigilancia y el funcionamiento de los programas públicos que impulsa el ayuntamiento?, ¿Cuál es el impacto que han tenido los programas de Infraestructura social municipal y Concurrencia? ¿Qué acciones ciudadanas pueden facilitar el monitoreo y la contraloría social de los programas públicos descentralizados a los municipios?

En el capítulo 5, rescatamos la experiencia de intervención social en los asuntos públicos articulando el derecho a saber, la contraloría social y la incidencia. Este ejercicio incluyó la integración de comités de contraloría ciudadana comunitaria, eventos de información y capacitación a contralores y autoridades comunitarias (para facilitar el empoderamiento y uso adecuado de dicha información) y reuniones regionales de intercambio de experiencias entre actores sociales de los tres municipios participantes.

En el último apartado presentamos las conclusiones y propuestas de esta experiencia de intervención social, en la perspectiva de avanzar hacia un estadio de gobernanza local. En este sentido, el presente documento es una manera de recapitular el camino andado, revalorar los logros, y para -a la luz de ello- replantear los pasos subsiguientes.

# 1. El despertar ciudadano en la Costa Grande de Guerrero

La Costa Grande se localiza al suroeste de Chilpancingo, capital del estado de Guerrero. Se extiende sobre altitudes que van desde el nivel costero hasta las inmediaciones de la Sierra Madre del Sur. De acuerdo a su localización geo hidrológica dicha región pertenece a la provincia Sierra Madre del Sur que cubre todo el territorio de la entidad.

Avanzando desde el nivel del mar hacia las mayores elevaciones, es posible definir cuatro ecosistemas: la planicie costera (0 a 150 msnm), los lomeríos suaves (150 a 600 msnm), y los lomeríos abruptos (600 a 1000 msnm); la topografía accidentada es el aspecto predominante del relieve y representa el 70% de la superficie regional.



Gracias a la existencia de diferentes ecosistemas, la región posee un mediano y diversificado potencial de recursos naturales. En la planicie costera o zona baja, predominan los manglares y la selva baja caducifolia, lo que permite la actividad pesquera, el turismo; y cultivos agrícolas como el limón, el cocotero y el plátano. La zona media o de lomeríos suaves, que se localiza en la franja transicional de la costa y la sierra, se caracteriza por el predominio de vegetación del tipo selva baja subperennifolia, apropiada para cultivos básicos (maíz, frijol y calabaza), el mango y la ganadería. La zona alta o de lomeríos abruptos, localizada en los suburbios de la Sierra Madre del Sur, posee todavía algunos manchones de bosques de pino-encino y de selva mediana subcaducifolia con la condición climática del más cálido de los templados, adecuado para cultivos perennes como el aprovechamiento maderable, y los cultivos de café y aguacate.

Sobre esta geografía se ha sustentado la actividad económico-productiva y la historia de los pobladores de los ocho municipios que integran la región Costa Grande. La resonancia identitaria regional data desde los levantamientos insurreccionales del general José María Morelos y los hermanos Galeana en el época de la Independencia (1810-1815); la conspiración federalista de don Juan N. Álvarez (1850-1870); la lucha cívico-agrarista liderada por los hermanos Escudero y Vidales contra el poderío español en la época posrevolucionaria y que tuvo su epicentro el puerto de Acapulco (1920-1930); el agrarismo cardenista y pos cardenista que permitió la formación de los ejidos (1934-1960); el enfrentamiento sangriento de los ejidos forestales contra los taladores y madereros privados (1950-1960); la lucha autogestionaria de la Unión Regional de Productores de Copra por mejorar el precio de sus cosechas y que culminó en una masacre en Acapulco (1960-1967); la masacre a padres de familia en Atoyac de Álvarez que devino en el alzamiento guerrillero de Lucio Cabañas y Genaro Vázquez y la consiguiente instauración del Plan Guerrero (1967-1974); el desarrollo de la organización socio-económica de los productores de café que derivó en una experiencia de organización regional multiactiva articulada desde Atoyac de Álvarez a través de la denominada Coalición de Ejidos de la Costa Grande (1980-1994); el levantamiento cívico contra el fraude electoral que culminó en la instauración de consejos municipales plurales (1990-1991); la emergencia de la Organización Campesina de la Sierra del Sur (OCSS) que por demandas sociales, económicas y cívicas enfrentó a los tres órdenes de gobierno lo que desembocó en la masacre de Aguas Blancas, la caída del gobernador Rubén Figueroa y el asesinato de sus principales líderes (1994-2015); la articulación de organizaciones sociales de los 8 municipios de la región que confluyeron en el Consejo Promotor del Desarrollo Sustentable de la Costa Grande (Coprodescog) desde donde se ensayó un modelo de concertación de acciones con instituciones de los tres ámbitos de gobierno (2000-2003)... hasta el actual despertar ciudadano que, tras los impactos destructivos de los huracanes *Ingrid* y *Manuel* (septiembre del 2013), dio lugar a la conformación del Consejo

Ciudadano para la Reactivación del Desarrollo Sustentable de la Costa Grande (Credescog) como una instancia de intercambio y gestión conjunta para incidir desde el ámbito local en los temas de desarrollo social, mejoramiento productivo y cuidado del medio ambiente.

El despertar ciudadano en la historia reciente de la Costa Grande se sustenta en las lecciones heredadas de los diversos movimientos sociales que en diferentes épocas han cimbrado el sistema económico y político dominante, y en el contexto de inseguridad pública e impunidad gubernamental que desde hace una década vivimos en el país y cuyo principal iceberg es la desaparición forzada de 43 estudiantes de la normal rural de Ayotzinapa. Ello es lo que ha moldeado el dinamismo y orientación de las acciones emprendidas por los actuales actores sociales.

Continuando esta tradición, a raíz de las pasadas contingencias ocasionadas por las tormentas tropicales de septiembre del 2013, fueron precisamente las organizaciones de la sociedad civil quienes reaccionaron inmediatamente para atender la situación de emergencia (apertura de caminos y dotación de alimentos y cobijas), rebasando la responsabilidad que corresponde a los tres órdenes de gobierno. Estos eventos naturales generaron un acercamiento, en principio, de tres agrupamientos sociales de mayor trayectoria organizativa en tres de los principales municipios de la región: la Unión de Ejidos Forestales de Tecpan de Galeana, el Consejo Ciudadano de Atoyac de Álvarez y la Unión de Pueblos de Coyuca de Benítez.



Luego, en las reuniones itinerantes realizadas en los tres municipios, a las que se incorporaron más organizaciones sociales, se evaluaron las acciones del gobierno frente a la contingencia de los huracanes, el Plan Nuevo Guerrero (PNG) que devino como propuesta del Gobierno Federal para reconstruir la infraestructura y la economía tras los desastres naturales, y la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH) la principal acción gubernamental para combatir el hambre y la pobreza en el país; asimismo, se generaron propuestas orientadas a reactivar la actividad productiva e impulsar la restauración de las cuencas hidrológicas y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales de la región.

Como resultado de estos intercambios, en el encuentro regional realizado en Atoyac de Álvarez el 20 de febrero del 2014, representantes de 13 organizaciones sociales y productivas de los tres municipios mencionados<sup>4</sup>, suscribieron la “Plataforma de Acciones para mitigar el hambre, la pobreza, el desempleo y los riesgos ambientales en la Costa Grande”, cuyos ejes de intervención se plantearon en los siguientes términos:

- A. *Constituir y fortalecer el Consejo Ciudadano para la Reactivación del Desarrollo Sustentable de la Costa Grande (Credescog) como una instancia de la sociedad civil que rescate la tradición de lucha de los campesinos guerrerense, y promueva la participación organizada de los distintos sectores de la sociedad civil en acciones que permitan la reactivación del desarrollo sustentable de la Costa Grande. En este sentido, a partir de hoy se instala la Comisión Promotora Regional integrada por 3*

---

<sup>4</sup> Unión de Pueblos de Coyuca de Benítez y Acapulco, Unión de Ejidos Hermenegildo Galeana (Tecpan), Unión de Ejidos y Comunidades Silvicultoras del Estado de Guerrero, Consejo Ciudadano para el Desarrollo Sustentable de Atoyac de Álvarez, Red de Mujeres Trabajando por el Bien Común, Red de Lombricultores, Red de Agricultores Sustentables Autogestivos, Sociedad Cooperativa de Cafecultores de Atoyac, Red de Productores Guardianes del Maíz Nativo, Asociación de Ayuda a Personas con Discapacidad, Asociación Estatal de Jóvenes Emprendedores, SPR Chilpan, SSS Región Oriente de Coyuca de Benítez, Organización de Pueblos Indígenas Me pha (OPIM), Unidad Académica para el Desarrollo Sustentable.

*representantes ciudadanos de cada municipio participante, que coordinará la planeación y gestión participativa de dichas acciones.*

- B. Impulsar las demandas prioritarias y estratégicas de la región que permitan sentar las bases de un modelo de desarrollo sustentable que reactive las capacidades de autosuficiencia local, el uso transparente y equitativo de los recursos públicos, y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.*
- C. Promover la instalación de mesas de trabajo temáticas, que en un marco de corresponsabilidad Gobierno-Ciudadanía, al mismo tiempo que resuelvan la situación de emergencia en familias siniestradas y pobres, también permitan la producción sustentable de alimentos, la prevención de los efectos destructivos de los eventos climáticos, y la generación de fuentes de trabajo e ingresos económicos. Dichas mesas de trabajo serán el espacio interinstitucional y ciudadano para lograr el aterrizaje de los recursos públicos en los temas de Manejo integral de cuencas, Seguridad alimentaria y Reactivación de la producción excedentaria.*

Bajo estas premisas, la nueva organización social al momento de constituirse asumió como uno de sus retos: “funcionar como instancia de monitoreo, contraloría e incidencia en los programas públicos vinculados a las vertientes social, productiva y ambiental, para que efectivamente contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores”. En este sentido, durante 2014 y 2015 se realizaron talleres temáticos municipales y regionales para la construcción de propuestas comunes, cuyas conclusiones se llevaron a mesas de trabajo con funcionarios públicos alineados a dichos temas.

En la parte social, luego de evaluar el pobre impacto de la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH), el Credescog se asumió como observatorio permanente de dicha estrategia gubernamental con el propósito de transparentar sus diferentes componentes y la posibilidad de que la ciudadanía pueda acceder a sus beneficios. Así también, se abordó el monitoreo del Programa Fondo de Apoyo a la Infraestructura Social del Ramo 33 en su componente descentralizado a municipios; de lo cual ha derivado la necesidad de replantear el actual funcionamiento de los comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (Coplademuns), la instancia responsable de planificar y autorizar la obra pública social en el marco municipal; y en este mismo sentido, también se ha asumido el objetivo de promover la apertura de los cabildos municipales al veredicto de los ciudadanos.

En la parte productiva, tras evaluar los programas de Concurrencia (destinado a equipamiento e infraestructura rural) y de Incentivos para Productores de Maíz y Frijol (Pimaf), resultó la propuesta de promover la producción agroecológica de maíz, café y mango; esto, en el contexto de reactivación de los consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (Comunders), la instancia facultada para planear y evaluar los distintos programas que se aplican al desarrollo productivo en el ámbito municipal.

Y en la temática medio ambiente se resolvió acceder a información y difusión de los programas orientados a preservar y aprovechar sustentablemente los recursos naturales, y aquellos que pueden permitir la mitigación de los efectos del cambio climático si se aplican con un enfoque de manejo integral de cuencas. Para esta vertiente se aspira a reactivar los Comités de Cuenca, instancia de regulación de las acciones medioambientales y productivas en este ámbito territorial.

Avanzar hoy día hacia un modelo de desarrollo sustentable en la costa Grande, resulta más complejo que las luchas polarizadas de otras épocas. Por ello, en la actual circunstancia socioeconómica y política que vive Guerrero, se precisa de una ciudadanía organizada, informada y capacitada al menos en las tres vertientes de intervención que el Credescog se propuso en su Plataforma de acciones. Por lo pronto este es su desafío.

## 2. Del derecho a saber al control ciudadano de los asuntos públicos

Información y poder son dos aspectos indexados inexorablemente. Históricamente el resguardo de información ha sido un medio de control del poder público hacia la sociedad. El poder, para mantenerse, necesita del secreto y de la invisibilidad (Bobbio, 2013); en un sistema autocrático ocultarse de la vista pública permite que crezca el abuso y la corrupción de quienes detentan el poder visible<sup>5</sup>.

Develar esa información ha generado resistencia en quienes han asumido que la información les pertenece, por eso es preponderante el papel que el Derecho a Saber, o de Acceso a la Información, está jugando en la vida democrática de México.

De aquel 1995 en que la organización Alianza Cívica decidió cuestionar a la oficina de la presidencia de la República bajo el amparo de un vago artículo 6 Constitucional<sup>6</sup>, en el país hemos transitado de suponer a saber. Hoy, la ciudadanía tiene acceso a un complicado diseño institucional para acceder a la información, cuya novedad en América Latina fue la de constituir un órgano garante que funja como vigilante de que se respete el Derecho a Saber de los ciudadanos.

Sin embargo, acceder a este saber se ha vuelto un saber especializado. Particularmente en Guerrero, la transparencia y el acceso a la información se han convertido en un verdadero reto para el ciudadano común<sup>7</sup>. Pues a pesar de que es un derecho al que se accede a nivel local desde 2007, cada vez son menos las personas que hacen uso de él.

De acuerdo con información del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información en Guerrero (ITAIG) de 2007 -en que rindió su primer informe- al 2015 -en que presentó su noveno informe- se ha registrado un decremento de solicitudes de acceso a la información de casi el 5%<sup>8</sup>, es decir en nueve años no ha crecido el número de solicitudes de acceso a la información, lo que contrasta con lo que pasa a nivel federal, donde el número de solicitudes ha crecido de manera permanente.<sup>9</sup>

Es de destacar que en casi diez años de que operan mecanismos institucionales, mandatados por ley, en Guerrero no se ha disminuido significativamente el número de

---

<sup>5</sup> Parafraseando a Bobbio, existen diversos niveles de gobierno, el poder visible, el que se detenta públicamente, y el poder invisible, que “opera en la penumbra” y está detrás del poder visible, y el criptogobierno que, según el autor, es “un gobierno que opera en la obscuridad más perfecta”.

<sup>6</sup> En 1995, en un ejercicio por poner a prueba el artículo sexto constitucional que vagamente aseguraba “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, la organización civil Alianza Cívica entregó una carta al presidente Ernesto Zedillo en la que solicitaba “de manera pacífica y respetuosa, la siguiente información:

- El organigrama completo y las funciones de todas las oficinas y asesores del Presidente;
- La forma en que había ejercido la suma que por ley había sido asignada al Presidente de la República y a sus oficinas para desahogar la gestión presidencial;
- El monto al que ascendía el ingreso mensual del Presidente de la República con cargo al erario público, incluyendo el salario aprobado por el Congreso de la Unión, el sistema de bonificaciones y compensaciones, así como cualquier otra cantidad que percibiera a cargo del erario público,
- Las condiciones bajo las que haría pública su declaración patrimonial el Presidente de la República”.

El silencio de la Presidencia de la República duró un año, y la Coordinación Nacional de Alianza Cívica tuvo que recurrir al amparo para que tiempo después recibieran una respuesta de la oficina de atención al público de la Presidencia; pese a ello, la respuesta no llenó la necesidad de información de los solicitantes. (Barreda, 2014).

<sup>7</sup> El informe Métrica de la Transparencia 2014, realizada por el CIDE, ubica en transparencia a Guerrero en el lugar 29 de 31 en el país.

<sup>8</sup> Ver gráfica comparativa en anexos.

<sup>9</sup> Para más información consultar <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Informes-2014.aspx>

ayuntamientos que omiten presentar sus informes de transparencia y acceso a la información al órgano garante. De acuerdo con información del ITAIG, en 2007, 65 ayuntamientos incumplieron con su obligación, y en 2015, 64 hicieron lo mismo. Es decir, hay una deliberada actitud de incumplimiento frente a obligaciones de transparencia y acceso a la información que abonan a la gobernanza.

Este incumplimiento va más allá de faltar a una norma. No es menor que los ayuntamientos, primer orden de gobierno y de contacto con la ciudadanía, envíe un mensaje de impunidad sobre el uso y destino de recursos públicos, pues esa actitud repercute en prácticas corruptas y de impunidad. Los ayuntamientos, en Guerrero se están convirtiendo en los sujetos obligados más sancionados por el órgano garante; en 2014, de 30 autoridades sancionadas por incumplimiento del derecho a saber, el 65% corresponde a ayuntamientos o dependencias de los mismos<sup>10</sup>.

Entonces, el gran reto para el Derecho a Saber en esta empobrecida entidad, es abrir los archivos de los gobiernos municipales.

## **De participación, acceso a la información y control social**

Desde hace décadas la participación social en México se ciñó a la democracia electoral o consultiva sin que ello implicara una participación directa en la toma de decisiones de los asuntos públicos que afectan o benefician directamente a la ciudadanía.

Con el desarrollo de las democracias en América Latina la participación de la sociedad civil ha transitado del nivel de solo ser consultada al nivel de ser considerada en espacios de toma de decisiones públicas; de participación individual a participación colectiva o societal<sup>11</sup>. Es decir, de los sustentos del poder Ejecutivo en América Latina (Carpizo, 1978)<sup>12</sup> hemos pasado a considerar a la sociedad civil como un actor político que de la movilización para exigir derechos económicos ha evolucionado a construir un discurso basado en la exigibilidad de derechos económicos, sociales, culturales y políticos; movimientos que cada vez más se incorporan a procesos propositivos para construir colectivamente, con sus pares y con el poder público, alternativas de acción basadas en la inclusión y en principios de equidad.

Una de estas construcciones ha sido la creación de propuestas para abrir al gobierno al escrutinio público; para ello se crearon mecanismos institucionales que permiten al ciudadano de manera individual o colectiva, saber qué hace el gobierno. El principal instrumento ha sido la creación de leyes de acceso a la información y la construcción de órganos garantes. Términos como gobernanza, transparencia, rendición de cuentas y controles sociales, se han vuelto un lenguaje común en el nuevo diseño de políticas públicas, pero hacerlo posible requiere de altos niveles de participación social.

¿Qué papel juega la información para la participación y el control del poder? Ese es el gran pendiente. No podemos suponer que con ausencia de información útil, oportuna y precisa se puede construir procesos participativos que influyen directamente en procesos decisorios. Contar con información contribuye a animar la participación y el control societal sobre el poder público. Ahí la importancia de que los actores sociales se acerquen información útil para incidir en la toma de decisiones en los espacios decisorios, y que beneficien a la colectividad.

---

<sup>10</sup> Para más información consular [http://www.itaig.org.mx/art13/files/9\\_INFORME\\_.pdf](http://www.itaig.org.mx/art13/files/9_INFORME_.pdf)

<sup>11</sup> Defino societal como participación colectiva para la incidencia pública.

<sup>12</sup> Jorge Carpizo cita a Salvador Valencia Carmona al afirmar “el poder del ejecutivo está basado en la organización del partido, en la disciplina del partido, y en el liderazgo del partido, y el multipartidismo en Latinoamérica generalmente ha sido aparente, puesto que ha escondido la dictadura de un solo partido, lo que ha contribuido a la concentración de poderes en favor del Ejecutivo”.

Los Comités de Planeación para el Desarrollo Social (Coplademun), los Comités Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable (Comunders) y los Comités de Cuenca, son espacios de participación ciudadana que influyen en la toma de decisiones locales sobre el desarrollo de una sociedad en tres vertientes temáticas. Contar con información oportuna y útil sobre los programas públicos que están a su cargo, y su marco legal de funcionamiento, constituyen un ingrediente fundamental para poder ejercer control sobre los mismos a fin de incentivar la rendición de cuentas y la gobernaza.

### 3. Instancias de participación ciudadana. Pros, contras y asegunes

Hablar de participación ciudadana en los asuntos públicos, no es sólo hablar de los fundamentos legales en los que aquella se enmarca. Todos los caminos nos llevan hacia el derecho libre y legítimo que tienen los ciudadanos para ser partícipes de la planeación, la toma de decisiones, la ejecución de los programas públicos y la evaluación o control social de la función pública en general. Sin embargo, no todo opera como debería ser. En la práctica se cree que los asuntos públicos son únicamente facultad de los funcionarios públicos, y que los ciudadanos sólo son beneficiarios de aquellos.

No es del dominio público lo que a todas luces son facultades ciudadanas en los asuntos públicos, menos aún se conoce que la participación ciudadana no es en abstracto sino en espacios o instancias concretas que están reconocidas y reguladas por distintos instrumentos legales, a saber:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero
- Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero
- Ley de Desarrollo Social (federal estatal)
- Ley de Coordinación Fiscal (federal y estatal)
- Ley de Transparencia y acceso a la Información Pública (federal y estatal)
- Ley Federal de fomento de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil
- Ley que Establece las Bases para el Fomento de la Participación de las Comunidades.
- Ley de Planeación (federal y estatal)
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable de Guerrero (federal y estatal)
- Ley de Aguas Nacional
- Ley del Equilibrio Ecológico

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Art. 115 establece:

“Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal...”

Por su parte, la Constitución Política del Estado de Guerrero, en el artículo 25 establece:

*“El poder del Estado reside en el pueblo y se ejerce por los órganos que lo representan, en los términos respectivamente establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Constitución. El Poder ejecutivo someterá a consulta de la ciudadanía, conforme a las técnicas y métodos de referéndum<sup>13</sup>, los asuntos que de manera trascendente afecten el bienestar popular y reclamen importantes recursos fiscales. Asimismo, dentro del proceso de planeación democrática, consultará a la propia ciudadanía, en términos de Ley, sobre las prioridades y estrategias estatales.”*

Sin entrar a detalles en lo que señalan las distintas leyes, reglamentos, y reglas de operación de los programas públicos, en todos los casos la participación ciudadana es el denominador común. Y ésta se materializa a través de instancias específicas de participación cuyas facultades y alcances están claramente definidas en los instrumentos afines a su propia naturaleza o razón de ser.

---

<sup>13</sup> El Referéndum es una forma de consulta a la ciudadanía sobre algún tema de interés público.

Así como en el ámbito estatal y federal se reconoce una diversidad de instancias de participación ciudadana, en el ámbito municipal también se reconocen una diversidad de ellas. Para efectos del presente estudio hemos focalizado al Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (Coplademun), al Consejo Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable (Comunders) y al Comité de Cuenca, que respectivamente abordan los temas de desarrollo social, desarrollo rural y recursos naturales.<sup>14</sup>

¿Cómo se definen estas instancias, cuál es su marco jurídico, qué programas públicos operan y cómo están funcionando actualmente? Son las preguntas que en los párrafos subsiguientes intentaremos responder.

### **3.1. Coplademun**

#### *3.1.1. ¿Qué es?*

El Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (Coplademun), es un órgano colegiado de planeación en donde se decide de manera democrática el destino de los recursos del municipio, desde su programación hasta su control, seguimiento y evaluación. Es como una gran asamblea donde participan representantes de todo el municipio para opinar, comentar y decidir qué hacer con los recursos financieros que recibe el ayuntamiento.

Al Coplademun asisten el Cabildo en pleno, un representante del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guerrero (Copladeg), los comisarios y delegados municipales, los presidentes de comisariados ejidales y de bienes comunales, los representantes de organizaciones sociales y del sector privado, los representantes de las dependencias estatales y federales, un vocal de control y vigilancia y los comités comunitarios.

De acuerdo a lo que se establece en distintos instrumentos legales, las funciones del Coplademun son las siguientes<sup>15</sup>:

- Aplicar y conducir la planeación del desarrollo municipal.
- Promover e impulsar la participación organizada de las comunidades y grupos sociales en las diversas etapas del proceso de ejecución de la política social (definición de prioridades, planeación, ejecución, control y evaluación).
- Seleccionar las obras a realizar con base en las propuestas que hicieron las comunidades
- Efectuar el control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones, garantizando la aplicación transparente y honesta de los recursos para el desarrollo social.
- Promover e impulsar el desarrollo de una estrategia de contraloría social.
- El Coplademun además de ser un órgano de planeación, es un espacio de comunicación entre las autoridades del ayuntamiento y los representantes de las comunidades; es una oportunidad para “reconocernos, escucharnos y entendernos”, y una oportunidad también para fomentar la participación y la organización social.

#### *3.1.2. Sustento legal*

De manera directa el Coplademun está regulado por la Ley de Planeación del Estado de Guerrero y la Ley Orgánica del Municipio Libre.

En el artículo 1, fracción IV de la Ley de Planeación se establecen las bases “para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de

---

<sup>14</sup> Estos temas son afines a los tres ejes de intervención que conforman la plataforma de trabajo del Consejo Ciudadano para la Reactivación del Desarrollo Sustentable de la Costa Grande (Credescog), una organización que tiene presencia social en los municipios de Atoyac, Coyuca de Benítez y Tecpan de Galeana. Y tiene como premisa promover la participación de la ciudadanía, las autoridades comunitarias y las organizaciones sociales en las acciones del desarrollo local.

<sup>15</sup> *Manual del Comisario Municipal. Bajo el Ala del Sombrero Serie 9.* Promotores de la Autogestión para el Desarrollo Social, S. C. Chilpancingo, Gro. 2009

sus organizaciones representativas, en la elaboración del plan y los programas a que se refiere esta ley.” El Art. 13 precisa que las autoridades y órganos responsables del Estado para la planeación democrática son los siguientes:

- I. El Congreso del Estado;
- II. El Gobernador Constitucional del Estado;
- III. Los Ayuntamientos;
- IV. El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guerrero (Copladeg);
- V. **Los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal**, y
- VI. Las dependencias y entidades de las administraciones públicas estatal y municipal.

Para el ámbito municipal en los artículos 16 y 17 se define la integración del Sistema Municipal de Planeación Democrática con el objetivo de formular, ejecutar, controlar y evaluar los planes y programas municipales de desarrollo. En este sistema “concurrirán, en forma coordinada y obligatoria el sector público y de manera inducida y concertada los sectores social y privado; la comunidad, a través de consulta popular, debe participar con la presentación de demandas, obras y servicios”. El Art. 18, hace énfasis en que el Coplademun es el responsable de coordinar el Sistema Municipal de Planeación Democrática, y le corresponde:

- I. Establecer los procedimientos, proyectar y coordinar las actividades de planeación en el ámbito territorial de su Municipio con la participación de los sectores social y privado, elaborando los programas específicos que señale el Presidente Municipal;
- II. Elaborar el Plan Municipal de Desarrollo correspondiente, tomando en cuenta las propuestas de las Dependencias Entidades y Organismos auxiliares de la Administración Pública Municipal, así como los planteamientos y propuestas de los grupos sociales y particulares interesados, y
- III. Cuidar que el Plan Municipal y los programas que se generen en el sistema, mantengan congruencia en su elaboración y contenido con el Plan Nacional, el Plan Estatal y los Programas Federales cuyo alcance sea el ámbito del Municipio respectivo.

En el Art. 19 se establece que “los ayuntamientos dictarán los lineamientos generales de planeación, considerando los Sistemas Nacional y Estatal de Planeación, y deberán:

- I. Adecuar sus bases reglamentarias en materia de planeación, en el Bando de Policía y Buen Gobierno;
- II. Constituir el **Comité de Planeación Municipal y vincularlo al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guerrero (Copladeg)**;
- III. Elaborar y mantener actualizado el inventario municipal de necesidades sociales y económicas de obras y servicios públicos, como un instrumento de medición cuantitativa y cualitativa para inducir las acciones de planeación del desarrollo municipal;
- IV. Celebrar con el Ejecutivo del Estado los convenios o acuerdos necesarios para la formulación, control y evaluación de los planes municipales de desarrollo y sus programas (sic)
- V. Fomentar la participación democrática de la población, para el logro de los objetivos y metas del Plan Municipal de Desarrollo y de sus programas respectivos, por instancia del **Comité de Planeación Municipal**.

El Art. 21 y 22 da cuenta de los actores que pueden formar y ser parte de la planeación del desarrollo, entre ellos:

“Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales y de otras agrupaciones sociales, así como de los partidos, sindicatos o asociaciones políticas con registro, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad, a través de foros de consulta popular que al efecto se convoquen. Asimismo, participarán en los mismos foros los Diputados y Senadores del Estado al Congreso de la Unión y los Diputados al Congreso Local.”

Al ser un órgano de planeación democrática donde se elaboran los planes y programas del gobierno, la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, en su Art. 172 contempla este propósito como uno de los aspectos específicos donde se requiere la participación ciudadana. Y en el art. 49 establece la celebración de cabildos abiertos como una práctica que pueda contribuir a la construcción de vínculos con la ciudadanía:

“Los ayuntamientos celebrarán inexcusablemente dos sesiones ordinarias mensualmente de las cuales una deberá, cada bimestre por lo menos, ser sesión de cabildo abierto a efecto de que la ciudadanía y los consejos y grupos ciudadanos que las Leyes prevén conozcan los asuntos que se ventilen y proporcionen sus puntos de vista y propuestas de interés colectivo”

En el ámbito municipal y para los temas de desarrollo social, además del Coplademun, existen otros grupos u órganos de participación y planeación, como el Consejo Consultivo de Comisarios y Delegados Municipales, el Consejo Consultivo de Presidentes de Comisariados Ejidales y Bienes Comunales, entre otros.

### *3.1.3. Programas en los que debería participar*

Uno de los recursos públicos en los que está directamente inmerso el Coplademun es el Ramo 33, que se integra por 8 fondos de los que dos llegan directamente a los municipios: el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) y el Fondo de Fortalecimiento Municipal (Fortamun). El primero de ellos, el FISM, está regido por la Ley de Coordinación Fiscal donde se establece que debe ser destinado sólo para el “financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema”. El FISM debe ser canalizado para mejorar la infraestructura básica social en 10 aspectos: *Agua, Alcantarillado, Drenaje y letrina, Urbanización municipal de calles, Electrificación, Mejoramiento de Vivienda, Salud, Caminos rurales, Educación, Infraestructura productiva rural.*

De acuerdo a las leyes antes mencionadas, el Coplademun debe aplicar sus funciones respecto a este fondo de manera directa; debe realizar una planeación estratégica para aprovechar los recursos públicos etiquetados en este fondo para encaminar el desarrollo social del municipio.

Otras acciones que debiera retomar el Coplademun, de acuerdo a las facultades que le confieren las leyes, es organizar el aterrizaje de estrategias federales como la Cruzada Nacional Contra el Hambre, el Plan Nuevo Guerrero y los programas emergentes derivados de las declaratorias de desastres.

### *3.1.4. ¿Cómo viene funcionando?*

En los municipios de la Costa Grande, el Coplademun prácticamente no opera; en el mejor de los casos el Presidente Municipal llama a autoridades comunitarias que le son afines para “instalar el Coplademun”, y para que avalen y firmen el Plan Operativo Anual, mismo que no se consulta con nadie. En la mayoría de los casos un emisario municipal recoge firmas y sellos de pueblo en pueblo (se priorizan comunidades afines al presidente municipal y aquellas comunidades que fueron beneficiarias con alguna obra social), y también se falsifican firmas, solo para cumplir con el requisito documental a fin de que el Gobierno del Estado transfiera al municipio los recursos del Ramo 33.

Aunque el Coplademun debiera planear y monitorear todos los programas del gobierno municipal, sin embargo, en la realidad solo se centra en los FISM y Fortamun. En el primer caso, se trata de obras para comunidades marginadas, las cuales deben de provenir de una planeación participativa en asambleas locales; luego ser presentadas, y autorizadas en el

Coplademun; después, debe elaborarse su expediente técnico y entregarlo a la comunidad, quien tiene que nombrar un comité de obra para que monitoree y vigilar que la ejecución de la obra se realice en tiempo y forma según lo que se establece en el expediente técnico. En la práctica, las obras sociales se realizan sin considerar los puntos anteriores. Lo “normal” es que no se considera a todas las comunidades; las mayores inversiones, además de que tienen presupuestos inflados, se aplican en la periferia de la cabecera municipal, en las localidades rurales con más habitantes y en algunas comunidades pequeñas con quien existe un compromiso político por parte del presidente municipal. Esta forma de operar finalmente se valida en la simulada “sesión” de Coplademun tal como arriba se ha descrito.

En resumen: En todos los municipios los Coplademunes se instalan de manera protocolaria y facciosa, solo para cumplir la formalidad de levantar el acta de aprobación del plan de Inversiones del FISM; entonces, generalmente no disponen de una estructura operativa y ni de un Reglamento interno. Los integrantes del cabildo (y muchas veces en el propio presidente municipal), los comisarios municipales y los ciudadanos generalmente desconocen las facultades de esta instancia de planeación y monitoreo.

## **3.2. Comunders**

### *3.2.1. ¿Qué es?*

“Desarrollo Rural Sustentable -según la ley estatal del mismo nombre- es el conjunto de acciones públicas, sociales y privadas que contribuyen al mejoramiento integral de la calidad de vida de la población y de las actividades económicas en el medio rural, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales, en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos de acuerdo con las disposiciones aplicables; considerando también, el respeto de los valores culturales, usos y costumbres de los habitantes rurales”.

De acuerdo a lo anterior, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable mandata a que en todos los municipios opere un Consejo Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable (Comunders o CMDRS) con autoridad y competencia en los asuntos relacionados con el campo. Su objetivo principal es planear, aplicar y evaluar las políticas, programas y acciones públicas rurales. Esta instancia colegiada, en la que se incluye la participación de los distintos sectores productivos organizados, es la encargada de coordinar la elaboración del plan sectorial de desarrollo rural sustentable, y en este marco alinea las demandas y proyectos que fomenten y fortalezcan el desarrollo rural sustentable en el ámbito municipal.

### *3.2.2. Sustento legal*

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Estado de Guerrero en su artículo 30 literalmente establece que los Comunders “son instancias de participación de los distintos actores rurales, que en el ámbito del municipio y las regiones económico administrativas del sistema de planeación estatal, definen, coordinan y evalúan las acciones de desarrollo rural sustentable en congruencia con el plan sectorial estatal de desarrollo, y las leyes federal y estatal de desarrollo rural sustentable”.

La organización y funcionamiento de los Comunders –según el artículo 31 de dicha Ley- se regirá por el reglamento interno que sus integrantes elaboran el cual estará validado por el Consejo Guerrerense para el Desarrollo Rural Sustentable.

El artículo 34 señala que este órgano, considerando las necesidades y propuestas de los actores rurales de sus municipios, elaborará el plan municipal de desarrollo rural sustentable, el cual debe incluir el enfoque de cuenca, y alinearse al Plan Estatal de Desarrollo Rural.

Los miembros permanentes de los Comunders serán los siguientes:

- I. Los presidentes municipales, quienes los presidirán;
- II. Los representantes en el municipio correspondiente de las dependencias estatales y federales del sector rural;
- III. Las instituciones de educación e investigación pública y privada agropecuaria;
- IV. Las asociaciones o colegios de profesionistas, relacionados con actividades agropecuarias;
- V. Los representantes de las organizaciones sociales y privadas del sector rural en el municipio correspondiente, en forma similar a la integración que se adopta para el Consejo Estatal ; y que tengan presencia en al menos dos comunidades

La importancia de este órgano se extiende al ámbito ejecutivo en la medida que de acuerdo con la ley, puede proponer al Ejecutivo municipal la terna para la designación de los directores o coordinadores de Desarrollo Rural, y de Ecología (Art. 36), asegurando que sus trayectorias y perfil profesional sean afines al desarrollo rural sustentable. En los municipios con presencia de 40% o más de población indígena, puede proponer la instauración de una Dirección de Asuntos Indígenas para que coadyuve a la organización productiva de este sector de la población. También, “impulsará y fomentará la creación y consolidación de organizaciones sociales y económicas rurales autogestivas, mediante asesoría y capacitación técnica para la organización y constitución de figuras jurídicas, planeación estratégica, capacitación técnica y administrativa, formación y desarrollo empresarial, entre otras temáticas”. Por lo tanto, cabe en el gobierno municipal la responsabilidad de organizar a los productores y organizaciones enfocadas al desarrollo productivo, sea como sector especializado o como sistema- producto<sup>16</sup>: mangueros, cococultores, cafeticultores, horticultores, etc.

Correlativamente, en el artículo 68 de la Ley Orgánica del Municipio Libre se establecen las facultades y obligaciones del Ayuntamiento en materia de Desarrollo Rural:

- I. Colaborar al incremento de la producción agrícola y ganadera, así como a la organización económica de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios;*
- II. Establecer con las autoridades correspondientes programas para combatir el robo de productos agrícolas y el abigeato;*
- III. Colaborar con las autoridades correspondientes en la vigilancia de los recursos forestales evitando la tala sin autorización y previniendo la destrucción forestal y los incendios;*
- IV. Promover con la colaboración de las autoridades estatales en la implementación de programas de desarrollo rural Integral;*
- V. Elaborar y poner en operación, con la colaboración de las autoridades federales y estatales, programas que faciliten la titulación de la pequeña propiedad;*
- VI. Apoyar los trabajos de rehabilitación de Distritos de Riego y establecer sistemas de información sobre el estado de operación de la infraestructura hidráulica del Municipio;*
- VII. Ejercer las facultades que le confiere la Ley Ganadera y en particular las que conciernen al fomento, mejoramiento, desarrollo y protección de las actividades pecuarias;*
- VIII. Ejercer las atribuciones que le competen en materia forestal y en particular las que tiendan a evitar la tala inmoderada y la prevención y atención de incendios y devastación forestales;*
- IX. Coadyuvar con las autoridades federales y estatales en los programas de desarrollo, protección y cuidado de la riqueza pesquera;*
- X. Ejercer las facultades que le confiere la Ley Federal de la Reforma Agraria, y*
- XI. Todas aquellas que faciliten y aseguren el mejor desempeño de sus tareas.*

Más adelante, en el artículo 218 se menciona que “La participación ciudadana podrá ser individual o colectiva y será libre, gratuita y complementaria de las distintas formas de

---

<sup>16</sup> La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y alimentación (Sagarpa) refiere a Sistema Producto como el conjunto de elementos y agentes concurrentes de los procesos productivos de productos agropecuarios, incluidos el abastecimiento de equipo técnico, insumos y servicios de la producción primaria, acopio, transformación, distribución y comercialización.

representación vecinal y política que definan la Constitución de la República, la del Estado y las Leyes y ordenanzas que rigen a los procesos electorales, los partidos, asociaciones políticas y la participación vecinal”. El artículo 220 precisa que “el Desarrollo Rural es un área de participación ciudadana, al igual que las relacionadas con el Desarrollo social y asistencia; Justicia y Seguridad Pública; Servicios Públicos; y Apoyo a la Vida Municipal”.

### 3.2.3. *Programas en los que debería participar*

Las dependencias del gobierno federal, estatal y municipal, promueven diversos programas enfocados al desarrollo rural; no obstante, a nivel municipal, los programas públicos en los que debería intervenir el Comunders, en virtud de su importancia económica y social, son los siguientes: Concurrencia<sup>17</sup>, Agroincentivos<sup>18</sup>, Incentivos para Productores de Maíz y Frijol (PIMAF)<sup>19</sup>, Fertilizante Subsidiado<sup>20</sup>, y Procampo<sup>21</sup>. Sin embargo, los Comunders solo vienen operando el primero.

Al Programa de Concurrencia se le denomina de esta manera, porque en él concurren dependencias federales, estatales y municipales, así como los propios productores o beneficiarios. Anteriormente se denominaba, Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura, PAIE (2013) y Alianza para el Campo (2012). Su objetivo: Impulsar en coordinación con los gobiernos locales, la inversión, dictaminación y autorización de proyectos productivos o estratégicos. Está dirigido a unidades de producción agrícola, pecuaria, de pesca y acuícolas; puede tener como beneficiarios a personas físicas o morales. Los apoyos están enfocados a proyectos estratégicos (personas morales o físicas, con al menos 5 integrantes) y proyectos simples o de demanda libre (personas físicas o morales). Los montos de apoyo son de hasta 250 mil pesos.

### 3.2.4. *¿Cómo viene funcionando?*

El Comunder, al igual que el Coplademun funciona de manera opaca, clientelar y discrecional, en el sentido de que es poco conocido por la ciudadanía, las organizaciones de productores y las autoridades comunitarias (comisariados ejidales y comisarios municipales).

En el 2014 el Credescog realizó talleres municipales enfocados a conocer y evaluar el funcionamiento de dicha instancia de participación ciudadana. En los tres municipios de estudio los participantes manifestaron que conocían muy poco acerca de los Comunders y de las funciones que realiza. He aquí las conclusiones al respecto<sup>22</sup>:

- En relación a los programas públicos que en el Comunders intervienen, se desconocen los montos, objetivos y las formas de cómo se eligen a los beneficiario/as, así como de los impactos que éste ha generado hacia el desarrollo rural.
- No hay transparencia del plan de trabajo del Comunders.

---

<sup>17</sup> Incluye recursos federalizados orientados a equipamiento e infraestructura productiva en los setores agrícola, ganadero y pesquero.

<sup>18</sup> Este programa generalmente considera la entrega de paquetes de semillas mejoradas y agroquímicos a pequeños productores.

<sup>19</sup> El PIMAF está orientado a “incrementar la producción y productividad de las Unidades Económicas rurales agrícolas mediante incentivos para: integración de cadenas productivas (sistemas producto), desarrollo de agrocluster; inversión en capital físico, humano y tecnológico, reconversión productiva, agroinsumos, manejo postcosecha, uso eficiente de la energía y uso sustentable de los recursos naturales. Está dirigido a personas físicas o morales para la aplicación de paquetes tecnológicos que permitan incrementar la productividad. Los tipos de apoyo, son en dos formas: 1. Paquete tecnológico para pequeños productores con acompañamiento técnico masagro (modernización sustentable de la agricultura tradicional). 2. Paquete tecnológico para alta productividad: Semilla híbrida certificada, Consultoría especializada.

<sup>20</sup> Se trata de un subsidio descentralizado a los municipios, destinado a la adquisición de fertilizante químico para productores maiceros.

<sup>21</sup> Es un subsidio compensatorio para productores de granos básicos surgido en 1994 tras la firma del Tratado de Libre Comercio de nuestro país con EEUU y Canadá.

<sup>22</sup> Extracto del Documento-Propuesta Para la incidencia en la democratización de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS). 15pp. Credescog-UP-Oxfam. 2014

- Existe desconocimiento del marco jurídico que avala al Comunders por parte de sus integrantes.
- Hay una baja capacidad de propuesta en su funcionamiento. Solo sesiona cuando llega el presupuesto, esto es, en los primeros tres meses del año. El presupuesto solo se distribuye en porcentajes, sin análisis ni parámetros de evaluación para que los resultados sean de impacto y resuelvan la problemática del sector rural.
- No hay seguimiento y evaluación de los proyectos, ni del funcionamiento del Comunders.
- Falta iniciativa por parte de los integrantes del Comunders para fortalecer y acrecentar los recursos que llegan a esa instancia.
- El presupuesto es manejado directamente por el presidente municipal y su círculo de funcionarios más allegados. Para ello se requiere que sus integrantes sean poco activos y que estén dispuestos a avalar las propuestas pre elaboradas.

### 3.3. Comité de cuenca

#### 3.3.1. ¿Qué es?

Los comités de cuenca son un órgano auxiliar de los Consejos de Cuencas para atender y entender la problemática, necesidades, demandas y objetivos, comunitarios; y conciliar decisiones de sus habitantes para resolverlos de manera positiva. Por ello, se hace necesario disponer de un sistema de gestión bajo el enfoque de cuenca.

Una cuenca hidrográfica es una unidad territorial en la cual el agua que cae por precipitación pluvial, desde sus partes más altas se reúne y escurre a un punto común o fluye a un río, lago, o el mar.

Cabe precisar que la Comisión Nacional del Agua (Conagua) a contracorriente del resto de las dependencias del sector medio ambiente (entre ellas, Semaren, Conafor, Semarnat) usa el adjetivo hidrológico para referirse solo al territorio que delimita la cárcava en donde escurre o drena el agua; es decir, se ocupa solo de los ríos, lagunas y sistemas de riego. No obstante en razón de los flujos de agua, la Conagua organiza el territorio nacional por cuencas hidrográficas en diferentes escalas; en este sentido, Guerrero está ubicado en la cuenca del río Balsas, misma que comparte con otras siete entidades de la parte central del país. Al interior de esta gran cuenca la geografía se segmenta en otras tantas subcuencas y microcuencas, distinguidas cada una por algún sistema de río o laguna.

A nivel nacional, de acuerdo a lo que promueve la Conagua, solo existen tres comités de cuenca que están adscritos al Consejo de Cuenca del Río Balsas:

Clave	Comité de cuenca	Fecha de instalación	Consejo de cuenca	Organismo de cuenca
10a	Río Huacapa - Río Azul	01-ago-03	10 Costa de Guerrero	V Pacífico Sur
10b	Río la Sabana - Laguna de Tres Palos	11-dic-03	10 Costa de Guerrero	V Pacífico Sur
10c	Río de Coyuca - Laguna Mitla	27-sep-07	10 Costa de Guerrero	V Pacífico Sur

Fuente: Conagua. Coordinación General de Atención de Emergencias y Consejos de Cuenca. Atlas Digital del Agua México 2012. Sistema Nacional de Información del Agua

Aunque debería haber un comité de Cuenca en cada municipio que disponga de un río caudaloso, en la Costa Grande de Guerrero solo viene funcionando el de Río Coyuca-Laguna de Mitla. Por tanto, para efectos de este estudio solo nos centraremos en este comité, cuyo ámbito territorial de acción se extiende a una superficie de 541.65 km<sup>2</sup> de la cual forman parte la Laguna de Mitla, y el Río Coyuca, y sus afluentes que provienen de las localidades La Pintada, Las Compuertas, Las Hamacas, Huapanguillo.

### 3.3.2. *Sustento legal*

De acuerdo a lo que establecen las normas, principios y objetivos de la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento así como las disposiciones que emite la Comisión Nacional del Agua, se define a Comité de Cuenca “como un órgano auxiliar de los Consejos de Cuenca<sup>23</sup> con ámbito de acción a nivel de microcuenca o grupo de microcuencas, correspondiente a una subcuenca específica”. Por lo tanto, se considera como la unidad básica de atención de proyectos económicos, de conservación de suelo y agua y de desarrollo comunitario.

El Comité de Cuenca se enmarca principalmente en la Ley de Aguas Nacionales, en cuyo Art. 4 establece su propósito:

“Promover y participar en la Gestión del Agua y Gestión Integrada de los Recursos Hídricos ..., e impulsar las acciones necesarias para resolver la problemática hídrica con la participación de los gobiernos Federal, Estatal y Municipal, Usuarios y Sociedad Organizada, cumpliendo con lo establecido en la Ley de Aguas Nacionales y reglamento y las demás disposiciones que emita la Comisión.”

Luego, en el art. 5 se menciona que para cumplir su misión el Comité de Cuenca mediante la participación de todos los actores dentro de su ámbito territorial, tendrá como objetivos generales: coordinar, consultar, apoyar la formulación y ejecución de programas y acciones. Y tiene como facultades, proponer en la programación hídrica acciones para:

- a) Impulsar una cultura del agua que considere a este elemento como un recurso vital y escaso de alto valor económico, social y ambiental, estratégico y de seguridad nacional.
- b) Lograr el equilibrio entre la oferta y demanda de agua en la microcuenca y acuíferos para sus diversos usos y usuarios.
- c) Sanear la cuenca, barranca, acuíferos y cuerpo receptores de agua y prevenir y corregir su contaminación.
- d) Conservar, preservar y mejorar los ecosistemas de la microcuenca con los que el agua forma sistemas naturales indivisibles.
- e) Eficientar y promover la sustentabilidad del agua en todas las fases del ciclo hidrológico.
- f) Impulsar la implementación de su instrumento de gestión del agua en el ámbito territorial del Comité.
- g) Cumplir con las acciones que la Ley de Aguas Nacionales confiere a los Comités de Cuenca.

Las funciones más relevantes que se establece en el reglamento para el comité, son:

- a. Gestionar apoyos financieros ante las instancias federales. Participación con voz y voto dentro del Comité de Cuenca... Proponer previsiones presupuestarias anuales y en su caso los mecanismos para su ejercicio considerando la posible aportación de los usuarios, de la sociedad civil organizada y del sector académico (Art. 6).
- b. Pondrán a disposición del pleno, por conducto de la coordinadora, la información pública relativa a los programas y acciones que formulen para orientar y conducir el desarrollo hídrico de la microcuenca y de sus regiones, así como los documentos e información que resulte en la atención de acuerdos del propio Comité (Art. 7)
- c. Captar opiniones y propuestas para que se consideren por el Consejo en la programación de acciones, vigilando en todo momento la congruencia con la política hídrica y las necesidades ambientales del territorio del comité.
- d. Promoverá y participará en la formulación, difusión y actualización periódica de diagnósticos generales y específicos; de los programas, proyectos y acciones para la gestión integrada de los recursos hídricos en su ámbito territorial (Art. 8).

---

<sup>23</sup> La Ley de Aguas Nacionales establece que los consejos de cuenca son órganos colegiados de integración mixta, para la planeación, realización y administración de las acciones de gestión de los recursos hídricos por cuenca hidrológica o por región hidrológica. Constituyen instancias de apoyo, concertación, consulta y asesoría entre la Conagua y los diferentes usuarios del agua a nivel nacional. <http://www.conagua.gob.mx/atlas/impacto38.html>

- e. Buscará los mecanismos para promover e informar sobre las acciones que se realicen para lograr la participación de los usuarios, sociedad organizada y sector académico, en la formulación, aprobación, seguimiento, actualización y evaluación de la programación hídrica en el ámbito territorial del Comité. (Art. 9)
- f. En el ámbito de su competencia, conocerá y dará seguimiento a los conflictos hídricos a través de los vocales, para lo cual en sus reuniones establecerá un espacio para analizarlos a efecto de proponer alternativas de atención y solución. (Art. 12).

De igual forma que el Coplademun y Comuders, el marco legal de los Comités de cuenca da cabida a que en él participe la sociedad organizada (art. 14 y 19).

En virtud de la importancia de las cuencas hidrográficas como reservorios de agua para la vida y el desarrollo de las poblaciones, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable de Guerrero establece en su artículo 45:

“La Secretaría de Desarrollo Rural, en coordinación con las dependencias respectivas del ámbito federal y municipal, fomentará el manejo y uso sustentable de los recursos naturales y el desarrollo de las actividades productivas, auspiciando como una política rectora la realización de estudios de ordenamiento ecológico territorial y la planeación con enfoque de cuenca, subcuenca y/o microcuenca hidrográfica, considerando esto a escala estatal, regional, municipal, comunitaria, y de predio”

### *3.3.3. Programa en los que debería participar*

Por ser una instancia enfocada al manejo del agua bajo un enfoque de cuenca, con impactos en la sustentabilidad de los recursos naturales, en este comité se podrían insertar una diversidad de programas que operan Sagarpa, Conafor, Semaren, Semarnat y por supuesto la Conagua. Esta última, la responsable de que este comité funcione, dispone de programas que subsidia con el 50% del costo para proyectos de suministro de agua potable; y hay proyectos que apoya con el 100%.

Algunos programas que se deberían estar impulsando para aprovechar de manera sustentable los recursos naturales, y para mitigar los efectos del cambio climático, son: Conservación y uso sustentable de suelos y agua (impulsados como componentes de algunos programas de Conafor y Semarnat), Restauración Integral de ecosistemas (impulsado este 2015 por la Semaren), Pago por Servicios Ambientales, entre otros.

### *3.3.4. ¿Cómo viene funcionando?*

Existe limitada información de cómo opera y quiénes son los que integran el comité de Cuenca del Río Coyuca-laguna de Mitla, sin embargo es de mencionar que por ser una instancia que hace referencia al principal afluente hídrico del municipio de Coyuca de Benítez éste –tal como lo establece el reglamento- es presidido por el presidente municipal en turno, y que quienes lo integran son también personas afines a su partido y a sus intereses. Entonces, el deficiente funcionamiento es similar al Coplademun y Comuders.

Lo lamentable de esto es que a las autoridades municipales y a los encargados de la Conagua en Guerrero, no les interesa que este órgano funcione regularmente. Además, su precario funcionamiento solo se limita a los usuarios de un sistema de riego de la parte baja, por lo que en promedio sesiona una vez al año. El resto de actores sociales del municipio (pescadores, productores agropecuarios y forestales), no sabe en qué consiste este Comité.

En la agenda de este Comité de Cuenca la omisión y negligencia gubernamental, expresada hace dos años frente a Ingrid y Manuel, siguen cabalgando. Y aun no se percibe una política pública que con visión estratégica y coordinación interinstitucional, que asuma

anticipadamente los riesgos ambientales. La restauración de cuencas hidrográficas es el principio y fin de las acciones de mitigación de los riesgos ambientales; es un pendiente que no ha sido retomado suficientemente por las instancias gubernamentales, ni a propósito de los huracanes que provocaron inmensas pérdidas humanas y materiales en el 2013...<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> *Restauración de cuencas, otro pendiente de Ingrid y Manuel*, artículo de opinión en el periódico El Sur, periódico de Guerrero, Carlos García Jiménez. Septiembre 15 del 2015.

## 4. Contralorías sociales: De la incertidumbre a los primeros pasos

### 4.1. Marco referencial

La Contraloría Social como concepto y figura institucional surgió a finales de la década de los 80, en el marco del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). Siendo éste programa la principal estrategia del gobierno federal para enfrentar la pobreza, el concepto de contraloría empezó a cobrar mucha fuerza. Por una lado, para dar confianza a la Banca Multilateral de Desarrollo (fuente financiadora de esos recursos) del buen uso y destino de los recursos públicos se fortaleció la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef) como un órgano interno de vigilancia; por otra parte, se abrió una rendija institucionalizada para la vigilancia ciudadana a través de los llamados comités de solidaridad que eran elegidos en asambleas de beneficiarios del programa.

Con el paso de los años estas dos vertientes de contraloría siguieron evolucionando: Hacia mediados de los 90 la Secogef se convirtió en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) la cual se transfiguró en el 2003 en Secretaría de la Función Pública. Por su parte, los comités de solidaridad se fueron reconociendo como instancias de contraloría social, nombrando para esta función especializada a un vocal de vigilancia.

En el periodo de transfiguración del Pronasol en Progresá, luego Oportunidades y hoy Prospera, la función de contraloría social de los comités comunitarios se fue entendiendo como la tarea de un grupo de personas nombradas por los beneficiarios para realizar actividades de vigilancia, control y evaluación para coadyuvar a la eficiencia y transparencia de la gestión pública y prevenir, o en su caso combatir, la corrupción a nivel federal, estatal y municipal. En paralelo, se fueron abriendo espacios participativos y se fue ajustando el marco jurídico hacia esta intencionalidad permitida a los ciudadanos.

En este contexto de apertura de posibilidades institucionales de participación ciudadana a la vigilancia de los programas sociales, en muchos lugares del país se fueron generando auténticas experiencias de contraloría social<sup>25</sup>. Esto confluyó en iniciativas de reformas a la Constitución Política Mexicana y leyes reglamentarias que hoy día permiten el funcionamiento de las contralorías sociales.

Entonces, a continuación veamos algunos enfoques o significados de contraloría social, desde la perspectiva jurídica, teórica y de la experiencia de actores sociales.

#### 4.1.1. Sustentación jurídica

Tal como ya se ha anotado más arriba, la contraloría social se sustenta en el derecho de acceso a la información pública y de participación social asentados en Constitución Política Mexicana y una diversidad de leyes reglamentarias.

La Ley de Desarrollo Social establece en su artículo 70: “El gobierno federal impulsará la contraloría social y le facilitará el acceso a la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones” ... Y en el artículo 71 especifica que sus funciones son:

- I. *Solicitar la información a las autoridades federales, estatales y municipales, responsables de los programas de desarrollo social que considere necesario para el desempeño de sus funciones;*

---

<sup>25</sup> El programa de contralores sociales y presupuesto participativo impulsados en el 2000-2003, en la delegación Tlalpan en la ciudad de México, es un caso emblemático en este movimiento de acceso ciudadano a asuntos públicos.

- II. *Vigilar el ejercicio de los recursos públicos y la aplicación de los programas de desarrollo social conforme a la ley y a las reglas e operaciones;*
- III. *Emitir informes sobre el desempeño de los programas y ejecución de los recursos públicos;*
- IV. *Atender e investigar las quejas y denuncias presentadas sobre la aplicación y ejecución de los programas; y*
- V. *Presentar ante la autoridad competente las quejas y denuncias que puedan dar lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales relacionadas a los programas sociales.*

Con base en estos preceptos, en el reglamento de dicha ley se precisa: “El gobierno federal impulsará la creación de contralorías sociales por parte de los beneficiarios con el fin de verificar la adecuada ejecución de los programas de desarrollo social, la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los mismos y las metas”.

En materia de los recursos que la federación aporta a los gobiernos estatales y municipales, la Ley de Coordinación Fiscal obliga a estos ámbitos de gobierno a:

- I. *Hacer del conocimiento de sus habitantes los montos que reciban las obras y acciones a realizar el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios;*
- II. *Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar;*
- III. *Informar a sus habitantes al término de cada ejercicio sobre los resultados alcanzados;*

#### **4.1.2. Conceptos y enfoques**

Paralelamente a las reformas al marco jurídico, también hay estudios que contextualizan y dan significados diversos al concepto de contraloría social. No obstante que enfocan la contraloría social desde diferentes perspectivas analíticas, todas apuntan hacia el fortalecimiento de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación social en los asuntos públicos<sup>26</sup>.

*La contraloría social puede definirse como las acciones de participación ciudadana institucionalizadas y orientadas al control, vigilancia y evaluación de programas y acciones gubernamentales por parte de personas y/u organizaciones que promueve una rendición de cuentas vertical y transversal...se diferencia de otras normas de participación ciudadana en dos aspectos. El primero es que su intervención en lo público se orienta específicamente al control, vigilancia y evaluación de las acciones y programas de gobierno; el segundo es que son acciones institucionalizadas, están normadas en leyes, reglamentos y reglas de operación. Por eso se diferencia de otras acciones de participación que buscan controlar a las autoridades, pero por medios no institucionalizado, como plantones y tomas de oficinas públicas. (Felipe Hevia de la Jara, CIESAS).*

*La contraloría social se entiende como el conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan las personas ya sea de manera organizada o independiente bajo un esquema de derechos y compromisos ciudadanos, con el propósito de contribuir a que la gestión gubernamental se realice en términos de transparencia, eficacia y honradez. (Miguel Valle Pimentel, Secretaría de la Función Pública)*

La Contraloría social es un mecanismo innovador de participación ciudadana orientado fundamentalmente al control y vigilancia de las acciones de gobierno por parte de quienes a la postre resultarán ser los beneficiarios de los mismos. Constituye una práctica de transparencia y de rendición de cuentas que permite que los beneficiarios de las acciones de gobierno de manera organizada vigilen que los proyectos, servicios y obras sean proporcionados con eficiencia, honestidad, oportunidad y calidad. Se trata pues de una forma avanzada de participación ciudadana en las tareas de vigilancia y fiscalización de los recursos públicos y en la evaluación del desempeño de los funcionarios y empleados al servicio del estado. (María Guadalupe Sánchez Soto, Universidad de Sonora)

---

<sup>26</sup> Los extractos conceptuales que aquí se presentan fueron tomados del documento No. 1. *Lecturas básicas de la serie Contraloría Social Comunitaria*. Unicam-Sur, Enero del 2010.

*La noción de contraloría (o auditoría o control) social, remite al conjunto de acciones y prácticas fiscalizadoras y reguladoras llevadas a cabo autónomamente por la sociedad sobre el ámbito de lo público con el fin de que éste exprese en su actuación los intereses públicos y aporte a la construcción de ciudadanía. Por eso es intrínsecamente política, se traduce en una disputa por lo público –sus agendas, su financiamiento, su desempeño y sus resultados-, teniendo a la vista el ejercicio o ampliación de los derechos ciudadanos. (Nuria Cunill Grao, CIDE).*

*La contraloría social es combate a la corrupción porque cuando a los ciudadanos se les faculta para vigilar la operación de programas sociales, verifican que esto se realice con eficacia y honradez por lo que inhiben desviaciones de los ejecutores, o están en posibilidades de activar los sistemas de control con sus quejas y denuncias; lo que conlleva el compromiso de atender y resolver las irregularidades reportadas por la ciudadanía y atempera sus opiniones acerca de la corrupción en el gobierno y genera confianza en el mismo. (Juan Manuel García Gerardo, Oportunidades).*

#### **4.1.3. Construyendo una significación ciudadana**

La significación ciudadana de contraloría social deriva de múltiples experiencias habidas en muchas partes del mundo, en México y en Guerrero; así como en los comités de vigilancia que por usos y costumbres se nombran en muchos pueblos para vigilar al Comisariado Ejidal, una fiesta tradicional o religiosa, un comité de obra, etc...

En Guerrero, la experiencia más cercana que tomamos de referencia para el presente estudio, fue la que desarrolló la Unicam-Sur en el 2008 y 2009 en los municipios de Atoyac, Coyuca y Chilapa. Entonces, era incipiente el ejercicio del derecho a saber y prácticamente no había experiencia en contraloría o monitoreo de programas públicos.

*Por un lado la actitud del gobierno ha sido negar información, amedrentar, amenazar o ignorar; pero por otro lado, la ley no considera acciones enérgicas para obligar a los 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.<sup>27</sup>*

Tras la experiencia de promover contralorías sociales comunitarias (CSC) -mediante el ejercicio del derecho a saber- en temas de obra pública, caminos, salud y educación, el equipo de promotores de la Unicam-Sur construyó una significación propia que en este estudio compartimos:

*La contraloría social es una expresión de organización y decisión informada de los ciudadanos, orientada a controlar, corregir y mejorar los programas públicos para que operen con oportunidad, eficacia y calidad, en concordancia con las leyes, reglamentos y reglas de operación vigentes. Son el espacio adecuado, para lograr que la ciudadanía ejerza el control de los programas públicos de acuerdo a sus intereses y el marco normativo vigente.*

En un sentido práctico de esta experiencia extraemos la experiencia de promoción de las CSC, entendidas como grupos de personas que se nombran en asambleas comunitarias o de organizaciones sociales, y se van incorporando a las tareas de informarse sobre los programas de interés para luego monitorear, vigilar y organizar acciones de incidencia. “El monitoreo es para prevenir, la vigilancia para corregir y las acciones son para transformar o incidir en las políticas públicas”.

La experiencia de promoción de procesos de contraloría social en una comunidad o región, fueron resumidos por el equipo de Unicam-Sur, en las siguientes etapas:

a) Sensibilización. En esta etapa se visitan las comunidades para plantear a las autoridades o en una reunión comunitaria la idea de monitorear una obra en curso. Se precisan las ventajas de saber en qué consiste la obra y se plantea la idea de integrar un comité de

---

<sup>27</sup> Derecho a saber y contralorías comunitarias en Guerrero. No. 1 de la serie CSC. Unicam-Sur. Enero del 2010

contraloría social. En visitas de campo, los promotores detectan a posibles contralores: personas organizadas, participativas, informadas y actuantes.

b) Información y formación. Una vez que se logra la conformación CSC se difunden materiales informativos acerca del marco jurídico de esta forma de participación social y de las reglas de operación de los programas públicos; también se organizan eventos de capacitación acerca del ejercicio de acceso a la información pública y de la función de monitoreo de obras y servicios públicos. Durante la capacitación se informa de los pasos que se deben seguir en el proceso de contraloría social: Identificar a los sujetos de control (a quién controlar), definir los objetos de control (qué controlar), organizar las formas de control (cómo la controla), establecer la periodicidad del control (cada cuándo) y visualizar el tipo de rendición de cuentas que se planteará.

c) Incidencia y acción. Con información útil (lograda a través de solicitudes de información) y analizadas en reuniones y talleres, las CSC proceden a cuestionar o demandar la correcta aplicación de los recursos públicos. Es en esta etapa cuando los contralores se acercan a una solución del problema planteado al inicio.

Lamentablemente esta experiencia quedó suspendida, por lo que se detuvo su proceso evolutivo. No obstante, ahora, cinco años después, sus resultados sistematizados sirven de base para replantear la creación de un nuevo proceso de contralorías sociales teniendo de contexto un marco jurídico actualizado, estudios académicos y diversas experiencias ciudadanas en esta materia.

## 4.2. Percepción de actores sociales y públicos

En el reinicio de una nueva oleada de promoción de contralorías sociales comunitarias, ha resultado pertinente conocer la percepción de actores sociales y públicos sobre el significado de la contraloría social, y cómo es asumida desde la ciudadanía al ayuntamiento y del ayuntamiento hacia la ciudadanía. Para ello se entrevistó a autoridades comunitarias, representantes de organizaciones sociales y productivas, y funcionarios públicos, de los municipios de Coyuca de Benítez, Atoyac de Álvarez y Tecpan de Galeana<sup>28</sup>; estos últimos relacionados con las áreas de Obra pública, Contraloría municipal y Desarrollo rural. En este sondeo de opinión, se plantearon seis preguntas, cuyas respuestas más representativas exponemos a continuación:

### 4.2.1. ¿Qué significa para usted contraloría social?

<b>Coyuca de Benítez</b>		
<i>Comisarios y comisariados</i>	<i>Representantes de organizaciones</i>	<i>Funcionarios</i>
Hacer un consejo para vigilar los apoyos públicos	Un organismo fiscalizador sobre los programas sociales que llegan al gobierno.	El poder de la ciudadanía para vigilar la aplicación de los recursos públicos.
Que el gobierno informe de lo que está haciendo	Es la información que puede tener toda la sociedad sobre los programas de gobierno; sobre todo: Cómo se aplican en el municipio.	Un organismo del gobierno que vigila a las dependencias que ejecutan alguna obra.
Un comité para investigar los gastos del presidente municipal, y de los recursos que le pertenecen a cada pueblo		Es un área que lleva el control de las diferentes áreas acerca de los programas que vienen operando.

<sup>28</sup> En cada uno de los municipios se entrevistó entre marzo y mayo del 2016 a al menos 4 autoridades locales, 3 representantes de organizaciones sociales y 2 funcionarios públicos. En total se entrevistaron a 27 actores sociales y municipales.

### **Atoyac de Álvarez**

<i>Comisarios y Comisariados</i>	<i>Representantes de organizaciones</i>	<i>Funcionarios públicos</i>
El buen manejo de los recursos para las comunidades.	Es la vigilancia de los recursos públicos ejercidos por las administraciones local, municipal y estatal.	Es una instancia en donde se integran los ciudadanos de las comunidades para que vigilen la obra pública.
Es una instancia que se encarga de vigilar que se apliquen bien los recursos que llegan al municipio.	Es la organización de la ciudadanía y de la sociedad para que vigile y evalúen las acciones de gobierno.	Es una forma de fiscalizar los recursos que se manejan de todos los programas públicos.
Es el órgano donde se establece qué obras se realizará en mi colonia o en el municipio.	Es saber cómo operan los programas públicos de cualquier índole.	Es participación de la sociedad en la vigilancia y evaluación de las administraciones públicas de todos los niveles
Es un organismo descentralizado, encargado de la vigilancia, el control y la aplicación de recursos públicos para obras en comunidades.		
Es quien revisa las obras públicas en nuestra colonia, en nuestro municipio, en nuestras comunidades.		

### **Tecpan de Galeana**

<i>Comisarios y comisariados</i>	<i>Representantes de organizaciones</i>	<i>Funcionarios</i>
Desconoce por falta de estudios y por no participar en el ayuntamiento.	Es llevar un buen control de los recursos que vienen de la federación y que la ciudadanía este organizada para vigilar y controlar su buena aplicación.	Es una acción fundamental para lograr que los recursos tengan un verdadero cause.
Es llevar una auditoria social al ayuntamiento.	Es la facultad que tiene la sociedad civil organizada, así como los ciudadanos de conocer y fiscalizar la correcta aplicación de los recursos.	Es la incorporación de la sociedad para dar seguimiento y vigilancia a la ejecución de los recursos que aplican las dependencias del gobierno, las organizaciones y personas que son apoyadas recursos generados de los impuestos ciudadanos
Es la información sobre los recursos que se reciben para que sean aplicados a los conceptos autorizados.	Es la manera de hacer que los gobiernos cumplan con los recursos que llegan y administran en los ayuntamientos. También es la vigilancia de que los programas lleguen y se ejecuten de la mejor manera	
Es entre todos decidir la obra que más necesitamos en la comunidad.	Que la sociedad civil de manera organizada conozca y planifique el manejo de recursos públicos y participe en su distribución, seguimiento y buena aplicación para lograr un impacto positivo y equitativo entre los sectores sociales que conforman el municipio. Además, es que los diversos actores y sectores que interactúan en el territorio municipal participen en el diseño de la dirección estratégica de los recursos públicos mediante el análisis reflexivo, decisiones y acciones que retroalimenten a la administración municipal y neutralicen los estilos tradicionales de gobernar.	

#### 4.2.2. ¿Cómo funciona la Contraloría social en el municipio?

##### Coyuca de Benítez

<i>Comisarios y comisariados</i>	<i>Representantes de organizaciones</i>	<i>Funcionarios</i>
No funciona. No conocemos, no hay ninguna contraloría	No ha funcionado como tal. La aplicación de los recursos del Ramo 33 y de los demás programas, se han etiquetado a personas que simpatizan con el gobierno. No hay observancia de la contraloría ciudadana.	El ayuntamiento da la capacitación a los comités de las comunidades para que vayan vigilando el gasto público de la obra comunitaria.
Desconoce cómo funciona	Con la información que da el presidente con cada una de sus obras. Antes tenía sus audiencias públicas, comunicaba y anunciaba de qué manera se iban a ejercer los recursos. Actualmente no ha hecho nada	El ayuntamiento no cuenta con una dependencia de contraloría social.
No sabe cómo funciona; nadie se preocupa por saber, y para el gobierno es mejor.		Desconoce cómo está funcionando

##### Atoyac de Álvarez

<i>Comisarios y Comisariados</i>	<i>Representantes de organizaciones</i>	<i>Funcionarios</i>
Sí funciona, porque se ve cómo se están realizando los recursos del Ramo 33.	Nunca ha funcionado la contraloría municipal.	La Ley es un soporte para que no haya corrupción y se mejoren las condiciones de vida desde la perspectiva del buen manejo de los recursos públicos que opera el gobierno.
No nos damos cuenta ni hemos visto que funcione, porque no se ha hecho ninguna investigación de los recursos que se vienen aplicando.	No se sabe de su funcionamiento y el gobierno municipal no informa.	Se nombran comités de obra por localidad para que estos den seguimiento.
A la fecha no estoy enterado de la contraloría social; a decir verdad el gobierno municipal, ni siquiera nos comenta del presupuesto que le corresponde a cada colonia o comunidad.	La contraloría del municipio está carente de cuáles son sus responsabilidades. Por lo tanto, no se fiscalizan los recursos.	

##### Tecpan de Galeana

<i>Comisarios y Comisariados</i>	<i>Representantes de organizaciones</i>	<i>Funcionarios</i>
No funciona, los el ayuntamiento hacen <i>chanchuyo</i> : dicen realizar una obra pero no la llevan a cabo.	No saben cómo funciona la contraloría en el municipio.	La contraloría se apega a las leyes. A través de ella se da a conocer al pueblo la forma de cómo está trabajando el ayuntamiento.
Hay una desinformación total por parte de las autoridades comunitarias sobre la contraloría.	En el municipio es inexistente, por escasa o nula organización social. Aunque la contraloría social se podría considerar como una estructura elegida democráticamente en cada comunidad, sin embargo en éste municipio se percibe mucho temor entre los pobladores para no contravenir los intereses del poder caciquil imperante, el cual hoy más que nunca está ligado a la narco delincuencia y a las jerarquías políticas nacionales.	

### 4.2.3. ¿Cómo promueve el ayuntamiento las contralorías sociales?

#### Coyuca de Benítez

<i>Comisarios y Comisariados</i>	<i>Representantes de organizaciones</i>	<i>Funcionarios:</i>
No sabemos de la existencia de la contraloría social ni de la labor del ayuntamiento.	No tiene información al respecto.	A través de Sedesol realiza cursos enfocadas a revisar cada gasto, las metas que cumple y de qué manera lo realiza el ayuntamiento.
No hay claridad de lo que le toca al municipio en materia de contraloría.	No ha promovido contralorías, ni se ha fiscalizado la aplicación de los recursos. Los gobiernos hacen y desasen del presupuesto.	Mediante comités comunitarios para vigilar que las obras se lleven a cabo de acuerdo a como dice el expediente técnico.
No se sabe cómo promueve la contraloría social.	Informando a través de una cadena de televisión local ( <i>Cable costa</i> ) para que la ciudadanía se dé cuenta de los recursos que aplica o gasta.	Promoviéndolas para que sea más eficiente y efectiva la transparencia de los recursos, y no se tenga tantas observaciones.

#### Atoyac de Álvarez

<i>Comisarios y Comisariados</i>	<i>Representantes de organizaciones</i>	<i>Funcionarios</i>
Según nos va demostrando el buen funcionamiento haciendo obras, para que la ciudadanía valla viendo y podamos decir que sí se están rigiendo a la ley.	Pues de acuerdo al gobierno municipal, debe de estar formada por las autoridades auxiliares que son comisarios y delegados, que son los que deben de tener conocimiento, sobre las obras que se van a hacer y darles el seguimiento Sé que hay contraloría pero no sé dónde está y menos de lo que está haciendo el presidente municipal.	Divulga sobre las inversiones anuales que se van a realizar a través de las reuniones del Coplademun; ahí se perfilan acciones enfocadas a desarrollo rural, inversiones públicas, desarrollo social y seguridad pública. Las reuniones de Coplademun por lo regular se realizan dos veces al año; asisten el presidente y dirigentes sociales.
Hasta ahorita no sé si han promovido algún movimiento para que informen.		
Mediante la revisión de las obras terminadas, o que están firmadas por los comités que ellos hicieron.		

#### Tecpan de Galeana

<i>Comisarios y Comisariados</i>	<i>Representantes de organizaciones</i>	<i>Funcionarios</i>
No la promueve porque como autoridades en ningún momento he recibido información sobre los programas públicos.	Desconocen cómo se promueve en las comunidades y en la misma ciudad de Tecpan.	El ayuntamiento nombra a comités de contraloría comunitaria para que den seguimiento a las obras que se realizan en las comunidades.
No promueve nada. En todo el tiempo que llevo como autoridad nunca se me ha citado para decir hay recurso para esto o aquello.	No existen figuras de contraloría social en los programas de desarrollo social.	Se nombran a representantes del ayuntamiento para que hagan contraloría social en los programas públicos.
No sé. Nunca nos han informado de eso.	Es difícil que desde el Ayuntamiento se promueva la participación ciudadana dado que los políticos no tienen vocación de servicio a la población y es muy común que los intereses a proteger sean personales y de grupo. Las instancias oficiales existentes (Coplademun y Comunders) son un mero formulismo y han operado simulando participación social.	

#### 4.2.4. ¿Cómo interviene la ciudadanía en la vigilancia y el funcionamiento de los programas públicos que impulsa el ayuntamiento?

##### **Coyuca de Benítez**

<i>Comisarios y Comisariados</i>	<i>Representantes de organizaciones</i>	<i>Funcionarios</i>
Ve que llegan los programas, no hay un control de calidad, no hay supervisión profesional, solo llegan los apoyos pero la ciudadanía no vigila.	La ciudadanía no ha intervenido; cuando la ciudadanía solicita audiencias le dan largas y no atienden.	Las puertas están abiertas para que la ciudadanía conozca las acciones que realiza el gobierno; la ciudadanía ha sido apática, no se ha interesado. Prefiere dejarse llevar por los rumores que venir a revisar el dato verídico.
Desconoce cómo interviene la ciudadanía. Y ésta no se interesa por intervenir. Las autoridades comunitarias son las que deberían vigilar.	Hay un comité de control y vigilancia que vigila la obra y algunos programas públicos.	La ciudadanía no le da la importancia a las contralorías sociales; no revisan bien los expedientes y firman de conformidad. No cumple su compromiso de vigilar.
Hay grupos que se encargan de vigilar tales como las cooperativas y las asociaciones civiles.		Debe haber un comité que funcione como contralor para que las obras se realicen tal cual dice el expediente técnico.

##### **Atoyac de Álvarez**

<i>Comisarios y Comisariados</i>	<i>Representantes de organizaciones</i>	<i>Funcionarios</i>
Vigilando que toda obra sea realizada como debe de ser. Nosotros tenemos que participar de buena forma, para que todo esto funcione pues hora sí tenemos que hacer un buen enlace con el ciudadano presidente.	La ciudadanía no interviene en el funcionamiento de los gobiernos municipales, ni solicitan audiencias públicas, donde verdaderamente se informe.	Han venido a solicitarnos información y se les ha otorgado. Principalmente a autoridades comunitarias.
Uno no se da cuenta de cómo funciona eso. Nunca nos han invitado. Si a los delegados y comisarios no nos invitan, menos van a invitar a los ciudadanos.	No interviene porque no saben que tienen derecho a exigir al gobierno, o porque tienen miedo de hacerlo.	En todos los programas se nombran a comités para que estén representando a los grupos en los diferentes beneficios, tales como: Prospera y Adultos Mayores. De esta forma están interviniendo en la vigilancia y aplicación de los recursos.
De acuerdo a los intereses del momento: apoyamos al presidente si hay obras que ya están terminadas.		
Debe ser con la coordinación de su autoridad local y el ayuntamiento. Los ciudadanos deben enterarse de qué obras se van a realizar en la colonia, y estar al tanto del desarrollo hasta el término.		
A través del Coplademun pero hasta ahorita no se ha formado; por eso la ciudadanía no puede intervenir.		

### Tecpan de Galeana

<i>Comisarios y Comisariados</i>	<i>Representantes de organizaciones</i>	<i>Funcionarios</i>
No sabe. Solo recibe los apoyos y no se percata de si el ayuntamiento funciona bien o no.	Ese es un grave problema debido a que la ciudadanía no interviene, no vigila, no exige.	Hay supervisión ciudadana de servicios y trámites
Prospera, 70 y más, si están funcionando, pero la ciudadanía no interviene.	No hay órganos ni mecanismos ciudadanos que hagan contraloría social. Los pobladores desconocen la existencia de programas y las instancias de participación, si acaso solo sus representantes que en el mejor de los casos gestionan recursos y obras que generalmente quedan inconclusas o mal hechas, por desvío de recursos.	Los beneficiarios de programas sociales municipales son consultados para evaluar el impacto de las acciones mediante encuestas, foros y sondeos de opinión.
Interviene un 10%. Se nombra un comité para vigilar las obras que se hacen en las comunidades, y les dicen que firme. El comité no se nombra ante la comunidad. Su función es verificar que la obra se realice como viene en el expediente pero no lo hace.	Aunque la ciudadanía tenga conocimiento del funcionamiento deficiente o compromisos incumplidos (a veces con la complicidad del representante comunitario), la mayoría de las veces la inconformidad se reduce a la rumorología adversa hacia el gobernante en turno y el castigo electoral posterior. En resumen no existe un canal apropiado real para que la política pública y sus programas sean vigilados, acorde a los intereses públicos.	
Nunca hemos hecho nada. Van al ayuntamiento a exigir en grupo para que les den alguna obra.		

### 4.2.5. ¿Cuál es el impacto que han tenido los programas Concurrencia e Infraestructura Social municipal?

#### Coyuca de Benítez

<i>Comisarios y Comisariados</i>	<i>Representantes de organizaciones</i>	<i>Funcionarios</i>
Los apoyos de concurrencia son muy bajos. La convocatoria sale de un día para otro y piden muchos requisitos. Cuando se implementa es muy mínimo su impacto.	En el programa de Concurrencia tiene irregularidades en su aplicación, lo que en lugar de beneficiar hace más pobre a los campesinos; líderes sociales hacen gestión y no la hacen de manera gratuita, cobran su dádiva.	Hay reconocimiento de la ciudadanía de que el gobierno ha realizado muchas acciones y ha gestionado muchos recursos a Coyuca; en todas las comunidades hay una acción del gobierno enfocada a obra pública, vivienda, etc.
No todos reciben, es solo para unos cuantos.	El programa Concurrencia llega a pocos beneficiarios. Como es poco el recurso, el impacto es mínimo. El FISM se aplica a las obras públicas pero también se aplica para algunas organizaciones que están en estos programas de fomento productivo.	Han dado bienestar social relacionado a obra pública y a proyectos productivos. Esto, a la ciudadanía les favorece porque logran caminos, puentes y calles pavimentadas.
No conoce esos programas pues los gobiernos solo dan a sus allegados.		El impacto de Concurrencia es escaso pues el municipio cuenta con 73 mil habitantes; el recurso debe destinarse a la persona que realmente lo necesite. Hay proyectos que si están en marcha.
No le ve mucho impacto; dan un poco de ayuda: piso, techos, empleo temporal.		

### **Atoyac de Álvarez**

<i>Comisarios y Comisariados</i>	<i>Representantes de organizaciones</i>	<i>Funcionarios</i>
El impacto ha venido desmejorado porque en realidad en esta administración no hemos visto cosas positivas, si no todo negativo.	Los impactos no se han visto realmente. Porque no hay información, no conocemos dónde se aplicaron los beneficios de ese programa.	El programa de concurrencia si ha tenido apoyos para proyectos productivos y de acciones de infraestructura social productiva, como caminos sacacosechas. Pero es muy poco su recurso, comparado con las necesidades que tiene el municipio.
No hay ningún impacto por parte del ayuntamiento; nunca ha informado.		La comunidad puede estar al tanto de las actividades del gobierno porque se realizan los cabildos abiertos, que de acuerdo a las leyes se deben realizar cada 6 meses. De ahí se darán cuenta de los impactos que se han generado en materia de desarrollo social y rural.
La federación es la que está retomando la construcción de las obras. Pues porque ya vio que el municipio no funciona.		
No hemos tenido realmente obras de infraestructura en lo que va de la administración actual.		

### **Tecpan de Galeana**

<i>Comisarios</i>	<i>Representantes de organizaciones</i>	<i>Funcionarios</i>
No hay impactos porque luego cierran las convocatorias.	Si hay impactos es solo para unas cuantas organizaciones y para productores allegados al presidente municipal..	Se han generado impactos en infraestructura productiva; y con la realización de obras comunitarias, tales como: conexiones de agua potable, luz eléctrica, pavimentación de calles..
No conocen del programa Concurrencia	No hay impacto. Debería haber en la entrada de los ayuntamientos información sobre los proyectos productivos y obras sociales que se ejecutan.	
En el de Concurrencia tenemos más participación. Sus impactos van hacia la reactivación de la economía y los servicios públicos.	Han beneficiado mucho y muy marcadamente a los grupos allegados al poder fáctico que domina localmente, en detrimento de campesinos y poblaciones rurales	
No ha escuchado del programa Concurrencia; no llega nada de obra en mi comunidad; no hay impactos, puras promesas...		

#### 4.2.6. ¿Qué acciones ciudadanas pueden facilitar el monitoreo y la contraloría social de los programas públicos descentralizados?

##### Coyuca de Benítez

<i>Comisarios y Comisariados</i>	<i>Representantes de organizaciones</i>	<i>Funcionarios</i>
Que todos los comisariados ejidales y municipales, conozcan cuánto presupuesto llega al municipio y quiénes podrían ser partícipes para vigilar las acciones que realiza el ayuntamiento; y que todos los ciudadanos sean vigilantes de los apoyos que llegan al municipio.	La ciudadanía debe organizarse para vigilar y exigir a los gobiernos audiencias públicas; y que la ciudadanía participe en la distribución de los recursos. Los ciudadanos deben ser vigilantes de la obra social que se realiza, para que éstas sean de calidad.	Que los ciudadanos se acerquen a las dependencias de obras públicas y desarrollo social pues en ellas no hay ninguna negativa para que verifiquen la información: están las puertas abiertas para que revisen lo que costó y cómo se realizó cada una de las obras.
Bajo el principio <i>la unión hace la fuerza</i> todos deberíamos ir a investigar qué recursos hay en el ayuntamiento, y cuánto le pertenece a cada pueblo.	Que las organizaciones se entrevisten directamente con el presidente para que les informe del presupuesto público; y que sean portavoz de esa información a las localidades.	La contraloría del gobierno estatal debe venir a orientar acerca de las funciones de los comités de obra para que vigilen y monitoreen las acciones que realiza el ayuntamiento
Organizar un grupo y un comité para exigir información; solos no podemos.	Los comisarios deben vigilar que el recursos que llega a su comunidad para alguna obra, se aplique adecuadamente.	En los asunto productivo están los Comunders quienes evalúan y aprueban los apoyos; cuando llega el presupuesto, los consejeros están al pendiente, dan seguimiento y son los vigilantes de los proyectos.

##### Atoyac de Álvarez

<i>Comisarios</i>	<i>Representantes de organizaciones</i>	<i>Funcionarios</i>
Tomando en cuenta a la ciudadanía. Por ejemplo, que nosotros en grupo visitemos al presidente, y de buena forma le solicitemos que nos atienda; pero debe ser en conjunto con Delegados, Comisarios, Comisariados y la ciudadanía en general.	Hacer reuniones comunitarias, aunque sean pequeñas, sobre qué es el Coplademun y qué es el ramo 33. Esto, la gente no lo sabe y el ayuntamiento nunca les va a decir. Si la gente tiene la información entonces va a despertar y va a exigir.	Que los ciudadanos se acerquen al gobierno del municipio para que conozcan su quehacer administrativo.
Sería muy importante que del ayuntamiento nos convoquen a reuniones para que nos den a conocer lo que se está haciendo en el municipio.	Que los gobiernos informen a través de diferentes medios para dar a conocer lo que se está realizando en materia de programas sociales. Y que la contraloría ciudadana sea quien evalúe.	Que la ciudadanía exija que el ayuntamiento les informe a través de gacetas y que estas las hagan llegar a las comunidades; que de esta manera se informe de los presupuestos y de las acciones que se realizan.
Coordinarnos con organizaciones y vigilar que se realicen las obras que están planeadas en el municipio.	Que la ciudadanía tenga interés en mejorar sus condiciones de vida.	
Es de interés de la ciudadanía, a través de asambleas, decidir las obras prioritarias y exigir al gobierno municipal que las realicen.		
Organizarnos en grupo para verificar que realmente se realicen las acciones de gobierno		

## Tecpan de Galeana

<i>Comisarios y Comisariados</i>	<i>Representantes de organizaciones</i>	<i>Funcionarios</i>
Que se informe a los ciudadanos de cómo exigir a los gobiernos que rindan cuentas, y de qué programas hay en los ayuntamientos.	Que las organizaciones sociales se unifiquen para enfrentar la corrupción que se ha generado en las administraciones municipales. Primero deben conocer los instrumentos jurídicos que promuevan la participación social, y capacitarse en relación al tema.	Que se establezcan mecanismos de difusión y comunicación para que se informe a las comunidades de las acciones y decisiones que se toman en el gobierno.
Capacitar a la ciudadanía de cómo debe monitorear los programas públicos.	Que la ciudadanía se interese en conocer sobre la forma en que gobiernan los presidentes, y viceversa. Y que lo que se utiliza en comunicación social sea para eso.	Que los ayuntamientos realicen talleres y foros sobre la transparencia y rendición de cuentas, a ciudadanos en general y a Comisarios y representantes de organizaciones.
Que las autoridades dispongan de la información de los municipios oportunamente.	Revisando que cada obra se realice en tiempo y forma; y que los recursos se apliquen tal como vienen destinados	Que se den a conocer los informes de gobierno a todas las comunidades, o bien se invite a las autoridades comunitarias y se establezca el compromiso de que ellas informaran a sus comunidades.
Con información concientizar a la población para que actúe y exija con más fuerza. Las organizaciones deben hacer llegar información a los Comisarios para que conozcan más de cómo funciona el municipio.	Construir una agenda de negociación con el cuerpo edilicio para que se facilite el ejercicio de monitoreo y contraloría social de los programas públicos.	
Que la ciudadanía no firme documentos si no dispone de información clara; debe unificarse para ir a exigir pues si va uno solo no le hacen caso.	Transparentar el uso de los programas publicando en cada comunidad y en la cabecera municipal los presupuestos autorizados al ayuntamiento, y a cada comunidad. A partir de ahí los comités de obras comunitarios deben participar en la elección de los proveedores de obra, auditar y sancionar avances.	

De los tres tipos de actores entrevistados en los tres municipios, quienes manifestaron mayor claridad e interés en el tema fueron las autoridades comunitarias y los representantes de organizaciones sociales; la mayoría, entusiasmados por expresar su posición crítica ante el ayuntamiento, las obras públicas y el ejercicio del presupuesto público. Aunque cabe señalar que un 30% de las autoridades locales entrevistadas expresó su temor de que sus respuestas pudieran llegar a “oídos del ayuntamiento” y con ello limitarse los “apoyos a su comunidad”. En cambio, los representantes de organizaciones sociales fueron más enfáticos en señalar las deficiencias de los ayuntamientos en materia de rendición de cuentas.

Por su parte, los representantes municipales reflejaron menos claridad y menos interés en atender el cuestionario. En Coyuca, por ejemplo, el secretario de Obras Públicas ante la petición de responder el cuestionario evadió diciendo: “déjenme platicar con el presidente para ver si me autoriza hablar con ustedes”. Por su parte al contralor municipal en cinco visitas realizadas nunca se le encontró en su oficina; incluso alguno de sus colaboradores dijo que “no había contralor interno”, y también se negó a la entrevista cuando se le solicitó permiso para grabarlo; ante tal negativa se entrevistó a funcionarios menores. En Atoyac de Álvarez, se entrevistó a tres funcionarios (Desarrollo Rural, contraloría municipal, y regidor de obras públicas y alcantarillado), y esto fue posible gracias a que los entrevistadores se presentaron

como estudiantes de la Universidad Campesina del Sur que “querían conocer sobre las recientes reformas a las leyes de transparencia”. En el caso de Tecpan se entrevistó a funcionarios menores en virtud de la negativa de los titulares.

De las respuestas a las preguntas se desprende que las opiniones de las autoridades comunitarias y de las organizaciones sociales hacia al ayuntamiento, son negativas, en el sentido de que no promueve acciones de contraloría social, ni hace nada -o hace poco- por transparentar los programas públicos e incluir la participación social en la toma de decisiones municipales. Tampoco se toma en cuenta a la ciudadanía para la toma de decisiones, la planeación, evaluación y ejecución de los programas públicos. Precisan –las organizaciones- que es el ayuntamiento quien debería promover las contralorías sociales e informar de los programas públicos vigentes.

Al contrario, los funcionarios públicos respondieron que sí informan sobre los programas públicos y que sí promueve contralorías sociales a través de comités que “vigilan la obra que se va a realizar en las comunidades”; también, casi no comentaron acerca de cómo se insertan los comités de obra y las autoridades comunitarias en la toma de decisiones, planeación, ejecución y evaluación de los programas públicos municipales. Desconocen los mecanismos de cómo insertar a la comunidad en la toma de decisiones y de hacer contraloría social.

Aunque las respuestas -según se trate de autoridades locales, representantes de organizaciones o de funcionarios- tienen su particularidad, sin embargo la tendencia dominante es que se reconoce la necesidad de que los ciudadanos tengan una mayor participación en el ejercicio de los programas públicos, contando para ello con información oportuna, verás y precisa. Pero no obstante ésta tendencia dominante, en la práctica sigue siendo baja la inquietud de los ciudadanos por acceder a los asuntos públicos; y fuertes aún son los intereses de grupo y los privilegios de quienes toman las decisiones.

Las organizaciones sociales, son las que están más preparadas en relación a la información sobre el significado de contraloría social y los mecanismos de rendición de cuentas; están más cerca de los programas públicos y conocen sobre los presupuestos y asignaciones. Sin embargo son muy pocas las que realizan contraloría social y difunden este tema.

### **4.3. Contraloría Sociales Comunitarias, una nueva experiencia**

Además de la encuesta arriba sistematizada, también –bajo la cobertura del Credescog– se realizaron reuniones comunitarias (para conformar comités de contraloría social), talleres municipales (formativos) y un foro regional (de análisis y propuestas)<sup>29</sup> como un mecanismo de promoción de contralorías sociales a escala comunitaria y regional. A continuación una breve remembranza, de estas acciones informativas y formativas.

#### **4.3.1. Reuniones comunitarias**

En algunas de las comunidades cuyas autoridades participaron en la encuesta y talleres sobre contralorías comunitarias, y las que se ubican en el área de influencia de las organizaciones integrantes del Credescog, se organizaron reuniones para invitarlas: a evaluar el funcionamiento de los programas públicos que llegan a la comunidad y/o que operan en la región; a perfilar las obras prioritarias de acuerdo al sentir de los pobladores; y a nombrar un

---

<sup>29</sup> Estas acciones se realizaron en el contexto del proyecto *Incidencia en programas públicos utilizando el derecho a saber, el monitoreo y la contraloría social en Coyuca de Benítez, Atoyac de Álvarez y Tecpan de Galeana, Guerrero, México*. Promotores de la Autogestión para el Desarrollo Social y American University. Marzo-octubre del 2015.

Comité de Contraloría Social Comunitaria que monitoree y controle los programas públicos de mayor interés para la comunidad.

¿Qué obra social se viene realizando con recurso municipales en su comunidad? ¿Cómo se viene realizando? ¿Saben cuál es su presupuesto y especificaciones técnicas? ¿Esa obra se priorizó en asamblea o la definió el ayuntamiento? ¿Sus representantes han participado en el Coplademun y les informan de los acuerdos? ¿Cuáles son las facultades de este órgano en materia de presupuesto público? ¿Qué presupuesto llega al municipio anualmente y cuanto debería canalizarse a las comunidades?, fueron algunas de las preguntas generadoras con las que se buscó despertar el interés en el tema al inicio de las reuniones.

En la mayoría de las comunidades el interés de participar se ha despertó toda vez que la presencia del ayuntamiento en materia de inversión pública resultó muy pobre: comunidades que no han recibido inversión para obra social desde hace tres años o que han recibido algún apoyo irrelevante, otras que tienen obras solo iniciadas o a medio construir, otras más con obras que no cubren los estándares mínimos de calidad o que sus presupuestos están muy altos en relación a lo invertido. Además es muy rara la comunidad que cuenta con expedientes técnico de su obra.

Luego de éste diagnóstico participativo los promotores del Credescog ampliaron la información sobre el derecho a saber, su marco jurídico, la manera de cómo debería decidirse la aplicación de los recursos públicos, los presupuestos que del ramo 33 se destinan anualmente a cada ayuntamiento, y las acciones que en esta temática ha venido impulsando el Credescog en la región<sup>30</sup>. Y cerraron esta dinámica parafraseando una de las conclusiones de un estudio realizado por la Unicam-Sur en el 2009:

*Aquí la idea es que mientras más informada sea la comunidad, mejor conozca sus derechos y las obligaciones del gobierno, mejor puede asegurar que cualquier actividad que se inicie en sus comunidades se haga con el estricto apego a la normatividad vigente...*<sup>31</sup>

Con base en lo anterior, las asambleas comunitarias definieron dos obras sociales prioritarias para ser presentadas en el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (Coplademun) y promover a que sean consideradas en el ejercicio presupuestal 2016. De las obras propuestas, destacan: Espacios deportivos, alumbrado público, agua potable, drenaje, casas de salud, aulas educativas, pavimentación de carreteras y calles.

Para el seguimiento a las propuestas la asamblea así realizadas nombraron su Comisión de Contraloría Social Comunitaria (CCSC) que “tendrá la responsabilidad de hacer valer el derecho a saber, monitorear, vigilar y evaluar la obra pública en el ámbito local, municipal y regional”<sup>32</sup>. Entre los requisitos que se mencionaron para formar parte de estas comisiones, resaltaron los siguientes: saber leer y escribir; capacidad de liderazgos y negociación, ser o haber sido autoridad comunitaria (aunque no necesariamente), y ser persona reconocida por su honorabilidad.

---

<sup>30</sup> En este caso se informa de los talleres realizados en el 2014 en los temas de desarrollo social, producción y medio ambiente. Se hace énfasis en las propuestas ciudadanas orientadas: a transparentar el ejercicio del ramo 33, la Cruzada Nacional Contra el Hambre y el Plan Nuevo Guerrero, incidiendo a la instalación de los comités de planeación para el desarrollo municipal (Coplademun); a fomentar la actividad productiva y el desarrollo sustentable de la región, mediante la reactivación de los consejos municipales de desarrollo rural sustentables (Comunders); y a difundir los programas públicos destinados al manejo sustentable del agua y los recursos naturales a través de la refuncionalización del comité de cuenca del Río Coyuca de Benítez-Laguna de Mitla. Dípticos informativos. Credescog, 2014.

<sup>31</sup> Marcos Méndez Lara (Coord.) *El derecho a saber, ¡hagámoslo vale! Experiencias y retos ciudadanos para el acceso a la información pública en Guerrero*. Unicam-Sur, 2009.

<sup>32</sup> Formato de acta de integración de la Comisión de Contraloría Social Comunitaria (CCSC). Credescog, 2015. Ver Anexo 8.3.

El número de comisiones que se habían integrado en los tres municipios, a la fecha de este informe (octubre, 2015), son: 52 en Atoyac de Álvarez, 22 en Coyuca de Benítez, y 10 en Tecpan de Galeana<sup>33</sup>.

#### **4.3.2. Talleres municipales**

Con el fin de aportar a las CCSC y autoridades locales información básica sobre el ejercicio del derecho a saber, el Ramo 33, el Coplademun, el Comunders y la función de contraloría social, se realizaron tres talleres municipales -uno por municipio-, logrando a través de ellos el intercambio de experiencias en materia de monitoreo de obras públicas comunitarias<sup>34</sup>; en el caso de Atoyac y Coyuca de Benítez se avanzó en la integración de una Comisión Municipal de CCSC, cuya tarea principal fue monitorear el desglose de inversiones del Fondo para Infraestructura Social municipal del ramo 33, la entrega de los expedientes técnicos de las obras que se realizan en las comunidades y las actas de sesiones de Coplademun, Comunders y del Comité de Cuenca.

Los talleres fueron diseñados y realizados con dinámicas reflexivo-participativas con el objetivo de que cada participante compartiera su sentir y saber acerca del trabajo del gobierno municipal en sus comunidades; los presupuestos que llegan a sus comunidades y al municipio, y de dónde provienen éstos; la calidad de las obras comunitarias. Y para generar propuestas y acciones de consenso acerca de lo que se puede hacer para lograr que el ayuntamiento sea un gobierno abierto, incluyente y transparente.

En los talleres se detectó que la ciudadanía carecen de información; qué no cuentan con los medios necesarios para realizar contraloría ciudadana; que existe temor a exigir cuentas y de que se tomen represalias hacia ellos; que hace falta voluntad y capacidad para organizarse con una visión estratégica y de beneficio común; y que hacen falta mecanismos de capacitación e instrumentos para difundir información al respecto.

Entre los compromisos de los participantes, surgidos en los talleres, destacan:

- Difundir y trasladar lo aprendido en las comunidades a través de asambleas y altavoces.
- Hacer letreros y pegarlos en lugares visibles y concurridos sobre el presupuesto del FISM, los conceptos de inversión, las instancias en donde pueden participar o quejarse las autoridades comunitarias y la ciudadanía, los artículos de las leyes que respaldan el derecho a saber y la participación ciudadana, las obligaciones de los sujetos obligados en materia de transparencia y rendición de cuentas.
- Solicitar por oficio los expedientes técnicos de las obras sociales que se vienen realizando en su comunidad, y vigilar su ejecución.
- Participar en reuniones de información y capacitación sobre las contralorías sociales que sean convocadas por el Credescog.

#### **4.3.3. Foro regional**

Posterior a los talleres municipales el Credescog convocó al foro regional denominado *El derecho a Saber y Contraloría ciudadana*<sup>35</sup>, para “propiciar el intercambio de experiencias y

---

<sup>33</sup> Todos los nombramientos están respaldados con un acta de asamblea comunitaria. Ibid. Anexo 8.3.

<sup>34</sup> Los talleres se realizaron entre mayo y junio en los tres municipios mencionados. En cada uno de ellos participaron, comisiones de contralorías sociales comunitarias, autoridades locales, representantes de organizaciones sociales y promotores sociales.

<sup>35</sup> Este foro, realizado el 19 de julio del 2015, en Atoyac de Álvarez, fue un espacio ciudadano para la socializar información, intercambiar experiencias y construir propuestas en los temas de derecho a saber y

propuestas acerca del derecho a saber, el monitoreo y la contraloría social de programas públicos descentralizados al municipio; así como establecer una plataforma de acción conjunta para reorientar el funcionamiento de las instancias de participación social del ámbito municipal”.

¿Qué estamos haciendo l@s ciudadan@s para mejorar las condiciones de vida? ¿Cuáles son los fundamentos legales que pueden permitir a la ciudadanía participar libremente en los asuntos públicos? ¿Qué es el Cabildo municipal, el Coplademun y el CMDRS? ¿Cómo podemos ejercer el derecho a saber y la contraloría ciudadana en los programas públicos y el ejercicio gubernamental? ¿Cómo debería operar el Ramo 33 y el Programa de Concurrencia municipal?, fueron algunas de las preguntas generadoras de la reflexión durante el foro.

Luego de una conferencia sobre el derecho a saber y su papel en el monitoreo de los programas públicos municipales, el foro se transfiguró en 4 mesas de trabajo temáticas en las que se analizó el marco jurídico, la razón de ser y el actual funcionamiento del Coplademun, Cabildo, Comunders y el Plan de Desarrollo Municipal. De ese diagnóstico participativo resultaron las siguientes propuestas o acciones de intervención ciudadana:

*Mesa 1: Coplademun y Ramo 33.* Siendo el Coplademun un órgano de planeación del desarrollo municipal, es de suyo un espacio de comunicación entre las autoridades del ayuntamiento y los representantes de las comunidades; “es una oportunidad para reconocernos, escucharnos, entendernos; y para fomentar la participación y la organización de la ciudadanía. Para reactivar este órgano de participación ciudadana se propuso que las autoridades comunitarias, los representantes de las organizaciones sociales, los comités de obras y las CCSC, soliciten a los ayuntamientos su incorporación o ser convocados para ello. En caso de que esta instancia no esté funcionando como debe ser, se plantea que una “comisión numerosa” acuda a los ayuntamientos para acordar con el presidente municipal la fecha y lugar de sesión, de instalación o de reinstalación; el funcionamiento de este órgano debe regirse por un reglamento elaborado por sus propios integrantes, y que al menos debe sesionar al principio, a la mitad y al finalizar cada año.

Con respecto al Ramo 33 se propuso que previo a las sesiones de Coplademun se informe adecuadamente (a través de una gacetilla, periódico mural, radio y/o en reuniones comunitarias, etc.) acerca del presupuesto asignado al municipio y las obras propuestas o autorizadas a cada comunidad. Que se promueva a que cada comunidad en asamblea elija al menos dos de sus principales obras o necesidades prioritarias; y que un principio del Coplademun sea que del Ramo 33 se asigne una obra por año a cada comunidad.

*Mesa 2: Cabildo Municipal.* Este tema se abordó bajo el reconocimiento de que el Cabildo es un órgano de representación en el ámbito municipal, con investidura legal y autoridad pública para ejercer actos gubernativos y administrativos; y que para cumplir esta facultad debe trabajar de manera pública, colegiada, por comisiones y cada integrante desempeñarse en los cargos asignados. Luego a la pregunta de ¿Cómo vienen funcionando los integrantes del cabildo?, las opiniones fueron enfática: “No cumplen con sus funciones de atender a los ciudadanos; no siempre se encuentran en sus oficinas; se desconocen los temas que tratan en las sesiones de cabildo ni de sus actividades, no informan a nadie de los presupuestos del ayuntamiento; trabajan solo para su partido político”.

Entonces, a la pregunta de ¿Qué podemos hacer como ciudadanos para que el Cabildo funcionen mejor?, hubo las siguientes respuestas:

---

contraloría social. Participaron 200 representantes de comisiones de contralorías sociales, organizaciones sociales y autoridades comunitarias.

- *Exigir al Cabildo que publique las funciones y las comisiones asignadas a cada uno de los ediles, pues como ciudadanos debemos estar informados acerca de lo que dice la ley sobre sus funciones, de tal forma que podamos presionar siempre apegados a derecho.*
- *Organizarnos en los tres municipios en comisiones de contraloría social, e impulsar este movimiento en todos los municipios de la Costa Grande para hacer que verdaderamente funcionen los cabildos y que tomen en cuenta a la ciudadanía.*
- *Que las sesiones públicas de cabildo se realicen cada dos meses tal como lo mandata la ley, a fin de que los ciudadanos participen organizadamente y con propuestas que beneficien a todos los sectores de la población.*
- *Que los gobiernos locales, promuevan la participación y organización ciudadana en todos los asuntos públicos del municipio. Al respecto, los Cabildos deben acordar una estrategia de acercamiento con los pueblos para que conozcan los problemas sociales y asuman responsabilidades recíprocas.*
- *La ciudadanía no debe permitir sobornos de los funcionarios (con dinero o con obras asignadas), pues esto no permite moralmente exigir a los gobiernos que cumplan con sus responsabilidades.*
- *Monitorear y evaluar el desempeño de cada uno de los ediles, para así evitar que se incurra en irresponsabilidades como el no ir a trabajar, ya que los actuales solo se presentan una vez a la quincena, y ni siquiera cumplen con los más mínimos compromisos contraídos con la ciudadanía.*
- *Informar por distintos medios las irregularidades del cabildo, y los temas tratados en él, para que de esta forma la ciudadanía valore si lo que ahí se discute y aprueba es benéfico para la sociedad.*
- *Instituir en los cabildos municipales un espacio honorario para un regidor ciudadano (Regidor 9) que sea la voz, los ojos y los oídos de la ciudadanía organizada.*
- *Que los que integran el cabildo respeten el derecho de petición y operen al menos 3 días a la semana en el ayuntamiento.*

*Mesa 3: Comunders.* Al igual que en el caso de Coplademun y Cabildos, los asistentes a esta mesa no tenían información acerca de ésta otra instancia de participación social; “sabíamos de su existencia pero no hemos tenido la oportunidad de participar, y mucho menos tenemos información de los programas públicos que atiende”, señaló un Comisariado ejidal. La mayoría de los participantes opinó que el Comunders en su municipio no está funcionando, “lo que se manifiesta en el nulo o mínimo apoyo del ayuntamiento al campo”. Comentaron que al no existir este espacio de participación, es más fácil que los recursos se desvíen ya que nadie sabe de los programas y no existe instancia alguna que los monitoree. “En algunos municipios se instala una vez al año pero solo invitan a los Comisariados y Comisarios afines al presidente municipal; además, muchas veces falsifican las firmas de los representantes comunitarios para poder levantar el acta y con ello justificar la bajada de recursos”.

Debido a la poca información que los asistentes tenían acerca de los programas públicos que deben aterrizar al Comunders, se compartió que esta instancia tiene la responsabilidad de elaborar el Plan de Desarrollo Rural Municipal en el que se integran, clasifican y priorizan las inversiones relacionadas con el campo, tanto de programas municipales como estatales y federales<sup>36</sup>. Entre dichos programas se mencionaron: el componente de infraestructura productiva del FISM del Ramo 33, Fertilizante químico subsidiado, Fondos concurrentes, Agro incentivos, Pimaf y Sistemas-producto, entre otros.

---

<sup>36</sup> Los consejos municipales participarán en la definición del plan municipal de desarrollo rural sustentable con enfoque de microcuencas, en congruencia con la realidad de cada uno de ellos y alineado con el Plan Estatal de Desarrollo Rural. En este marco, serán el espacio para conocer y decidir lo relativo a las necesidades y propuestas de los actores rurales de sus municipios”. Ley 814 de Desarrollo Rural Sustentable de Guerrero. Artículo 34.

A la pregunta ¿Qué podemos hacer para que los Comunders funcionen de manera legal e incluyente?, se contestó que es importante que desde el cabildo y las organizaciones sociales se promueva la instalación o reinstalación de los Comunders en cada municipio, abriendo las puertas a los representantes más activos tanto de comunidades como de organizaciones productivas y sociales. Y que informen por distintos medios de las actividades, programas y recursos públicos que en él aterrizan.

*Mesa 4. Plan de Desarrollo Municipal (PDM).* Concebido éste como una guía para la implementación de acciones de desarrollo social, económico, ambiental y cultural en el municipio, los participantes en esta mesa concluyeron que en su elaboración e instrumentación: No hay participación ciudadana; no se hacen diagnósticos reales; se plasman ocurrencias generales; se elabora desde el escritorio; y generalmente queda archivado.

Para revertir esta realidad y coadyuvar a que el PDM incluya el diagnóstico y la visión ciudadana, emergieron las siguientes propuestas:

- *Se debe vigilar a los ayuntamientos para saber cómo planifican el desarrollo.*
- *Se debe tomar en cuenta la autodeterminación de los pueblos y sus autoridades comunitarias, porque ellos conocen mejor los problemas locales. Deben integrarse comités ciudadanos a nivel comunidad para que apoyen a identificar las prioritarias.*
- *El gobierno debe identificar a los principales actores sociales para que ayuden en la elaboración del Plan.*
- *El gobierno debe convocar a talleres, foros y asambleas comunitarias para obtener información y recoger propuestas que desde una visión integral ayuden a resolver los problemas del municipio.*
- *La planeación del desarrollo municipal debe incluir el diagnóstico de problemas desde el nivel familiar, comunitario, microregional y municipal; debe considerar los ejes del desarrollo económico, social, ambiental, productivo e institucional; y debe convocarse a personas con el perfil adecuado a cada uno de los ejes de desarrollo: por ejemplo, en salud debe involucrarse a doctores, enfermeras o dentistas que trabajen en el municipio.*
- *Que el PDM esté disponible y accesible a los ciudadanos mediante una edición impresa, la biblioteca municipal y la página oficial de internet.*
- *Que en los portales de internet de los ayuntamientos se establezca un vínculo para que la ciudadanía pueda retroalimentar, monitorear y evaluar el cumplimiento del PDM.*

De manera general, en el foro se generaron propuestas encaminadas a reorientar el actual funcionamiento de las instancias de participación ciudadana, a espacios de contraloría e incidencia social en los programas públicos. También, se establecieron lazos de coordinación municipal y regional para fortalecer las iniciativas locales y extender las acciones a más municipios.

...Tanto las acciones de gabinete (estudio referencial y sistematización de encuestas) como las de campo (reuniones comunitarias, talleres municipales y foro regional), –reseñadas a lo largo de este capítulo 4–, permitieron a los promotores de este trabajo, primero: clarificar el significado, antecedentes y posibilidades de implementación de las contralorías sociales. En segundo término: propiciar un ambiente favorable –en comunidades y organizaciones sociales– para la conformación de contralorías comunitarias, y que estas iniciaran acciones de monitoreo de obras sociales. Y en tercer lugar: posicionar en el interés de algunas autoridades comunitarias y los contralores comunitarios los conceptos básicos para acceder a la información pública del Ramo 33 y de las obras comunitarias; en algunos funcionarios públicos municipales se logró que reconocieron al menos discursivamente esta forma de participación ciudadana, sin dejar de considerar que “del dicho al hecho hay mucho trecho”.

## 5. Incidencia ciudadana en políticas públicas municipales

Antes de describir la experiencia de *incidencia ciudadana en políticas públicas* en municipios de Guerrero, resulta pertinente reflexionar, aunque sea *a vuelo de pájaro*, acerca de estos términos, pues, como se entenderá más adelante, su significación es muy particular para cada circunstancia, sector (económico, social, ambiental o político), momento histórico o región.

Tendremos que empezar definiendo palabra por palabra para aproximarnos al significado de la frase en cuestión. Según el diccionario y diversos autores, “incidencia” significa: “influencia o efecto que tiene una cosa sobre otra”, “insistir”, “hacer hincapié en algo”. Por su parte, el término “ciudadano”, hace referencia a la condición de un individuo que vive en una sociedad, ciudad o agrupamiento social, teniendo como contraparte la instancia gubernamental, mediante la cual se representa y organiza. La “política” es la actividad del ciudadano “cuando interviene en asuntos públicos con su opinión, con su voto, o de cualquier otro modo.” Y lo “público” es lo referido lo que es de interés de todos los ciudadanos. De esta manera, “las políticas públicas” pueden entenderse como las acciones (aunque también las omisiones) que implementa un gobierno para atender las necesidades y expectativas de la sociedad que está representando.

Entonces, *incidencia ciudadana en políticas públicas* puede entenderse como “la forma en que la ciudadanía, ya sea a través de personas o de grupos organizados, logra la inclusión de sus intereses en la agenda pública y que estos sean convertidos en políticas públicas. De esta forma, ya sea a través de grandes movilizaciones sociales, o pequeños grupos de personas que se organizan, el accionar de la incidencia, debe significar cambios reales a nivel de las políticas de Estado, que vayan en beneficio de las mayorías y de los sectores vulnerables de la sociedad.”<sup>37</sup>

Karen Sirker, al elaborar un manual de incidencia política para el Banco Mundial, entenderá por incidencia política: i) hablar a favor de los que no tienen voz (representación); ii) instar a los demás a hablar contigo (movilización), y iii) respaldar a los que no tienen voz para que hablen por sí mismos (conceder poder), centrando su preocupación en lo relativo a la movilización y a la concesión de poder.<sup>38</sup>

Por su parte, la Corporación Ecuatoriana de Cafetaleras y Cafetaleros (Corecaf) de Ecuador, define la Incidencia Política como un “proceso sistemático y organizado, para ejercer influencia en los poderosos, los que toman las decisiones, para lograr cambios o transformaciones sociales mediante la participación del público en el proceso de toma de decisiones con el fin de beneficiar a la gente marginalizada y el público en general a todos los niveles.”<sup>39</sup>

*“La incidencia política es un proceso llevado a cabo por un individuo o un grupo, que normalmente tiene como objetivo influir sobre las políticas públicas y las decisiones de asignación de recursos dentro de los sistemas políticos, económicos, sociales e institucionales, ya que puede estar motivado por principios morales, éticos, altruistas, o de propia convicción o, simplemente, orientado a proteger un activo de interés o un colectivo. La incidencia política puede incluir muchas actividades que una persona u organización se compromete a desarrollar o promover, a través de campañas en los medios de comunicación, o a través de otras vías (conferencias públicas, publicaciones de investigaciones o encuestas, difusión boca a boca, etc). Este proceso incluye el cabildeo (a menudo realizado por grupos de presión o por ONGs) como forma directa de incidencia política, materializado en una aproximación a legisladores y dirigentes, en relación a alguna temática de mediana o gran incidencia en la política moderna.”*<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> Incidencia en políticas públicas. Sistematización de las experiencias de Ashoka. 2009. Coord. Gral: Jaime Carril R. Fundación Ford. [http://www.bosquenativo.cl/descargas/Libros/Incidencia\\_en\\_politicas\\_publicas.pdf](http://www.bosquenativo.cl/descargas/Libros/Incidencia_en_politicas_publicas.pdf)

<sup>38</sup> Citada en Incidencia en políticas...Ibid.

<sup>39</sup> Op. Cit.

<sup>40</sup> Op. Cit.

Con base en lo anterior –para efectos del presente estudio–, entenderemos por *incidencia ciudadana en políticas públicas* el conjunto de acciones organizadas desde la ciudadanía, orientadas a transitar del actual sistema de toma de decisiones –caracterizadas por el centralismo, la discrecionalidad y la inequidad–, a escenarios de desarrollo sustentable, democracia participativa y gobernanza, a través del ejercicio pleno del derecho a saber y del control ciudadano de los asuntos públicos.

Bajo esta premisa, desde finales del 2014 y en el 2015, en los municipios mencionados se iniciaron procesos específicos de incidencia ciudadana en el ámbito municipal. Ahora sí, veamos los pasos que en esta vertiente se han venido dando.

## **5.1. Del ejercicio del derecho a saber al empoderamiento de la información**

Para que la incidencia ciudadana avance a paso firme hacia la democratización de las instancias y políticas públicas municipales se precisa que sus promotores accedan a información que sea útil para dicho propósito, y que se empoderen de ella. Es decir, que ejerzan el derecho a saber, auxiliándose de los procedimientos legales para acceder a la información pública, el cabildeo o diplomacia con funcionarios públicos, la denuncia pública a través de medios de comunicación, la construcción de redes o alianzas en torno a objetivos comunes, y en un extremo, la movilización social como mecanismo de presión para hacer valer la ley, los compromisos y las responsabilidades de los funcionarios públicos.

El acceso a la información pública permita conocer qué y cómo están trabajando los gobiernos locales, lo que su vez permite evaluar, vigilar y generar propuestas de incidencia. Pero frente a gobiernos que no están habituados a informar y transparentar sus acciones, no se puede esperar que de la noche a la mañana accedan a informar lo que soliciten los ciudadanos; se requiere de una estrategia que permita priorizar la información que sea útil hacia un objetivo específico de mejora o solución de problemas. La experiencia señala que al solicitar información que debe ser pública y esta es negada, retardada o entregada parcialmente, el seguimiento mismo de esta acción ya es incidencia. El tramo que se extiende desde la primera solicitud de información hasta lograr la información requerida y empoderarse de ella (que a veces dura meses, e incluso años), implica cuestionar el “para qué quieren la información” con que responden los funcionarios públicos; y solo mediante acciones de incidencia es posible eliminar ese obstáculo para poder caminar ese tramo. Entonces, el ejercicio del derecho a saber está indisolublemente vinculado a la incidencia en política pública; y una vez que se accede a la información se pasa a una segunda etapa que implica el análisis y la contraloría social.

En los municipios considerados en este estudio, se definió transitar por ese primer tramo, ejercitando las solicitudes de información teniendo como referencia las leyes de transparencia. Así, se focalizaron solicitudes de información en los temas de desarrollo social y productivo; específicamente, sobre los recursos públicos del Fondo de Infraestructura Social Municipal del ramo 33, y del programa de Concurrencia; también en lo referente al funcionamiento del Coplademun y el Comunders. Las solicitudes giraron en torno a información que los municipios debieran tener de primera mano.

En el siguiente cuadro se presenta la descripción de las solicitudes de información pública a los tres ayuntamientos municipales, el status a la fecha del presente estudio y los comentarios al respecto:

Mpio	Solicitud realizada	Fecha	Status	Comentarios
Coyuca de Benítez	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan Municipal de Desarrollo.</li> <li>- Desglose de la distribución del FISM en 2013, 2014 y 2015: monto anual municipal, monto asignado por comunidad y obra pública) realizada</li> <li>- Actas de sesiones de Coplademun del 2014 y 2015.</li> <li>- Desglose de distribución del Programa Concurrencia (antes PAIEI) del 2013, 2014 y 2015</li> <li>- Actas de sesiones del Consejo Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable (Comunders), y listado de organizaciones que lo integran (2014 y 2015).</li> <li>- Reglamento Interno del ayuntamiento; nombre, grado de estudios y sueldos de los integrantes del cabildo municipal.</li> <li>- Actas del Cabildo de sesiones ordinarias y extraordinarias del 2012 a la fecha.</li> <li>- Solicitud de los curriculums vitae de cada uno de los regidores que integran el cabildo...</li> </ul>	<p>-Abril 27, 2015.</p> <p>Debido a que no hubo respuesta, dos meses después se interpuso recurso de revisión ante el ITAIG</p>	<p>Se entregó el 25% de lo solicitado. El Secretario General del ayuntamiento se excusó diciendo que era de recién ingresos en el cargo; solicitó otros 15 días para resolver...</p>	<p>Esta información se solicitó por oficio debido a que en la página web del ayuntamiento no aparecía nada al respecto. A los 15 días del plazo legal el ayuntamiento no atendió la solicitud, solo mostró al solicitante el mismo oficio del solicitante con el manuscrito: "pendiente por resolver" (29 de mayo).</p> <p>Ante la queja presentada el ITAIG solicitó vía correo al solicitante que le enviara el oficio de respuesta del ayuntamiento para poder intervenir. El solicitante le informó, vía correo, que no hubo ningún oficio de respuesta y que solo mostraron la solicitud inicial con la leyenda: "pendiente por resolver". Fue hasta el día 3 de septiembre, que un funcionario del ITAIG llamó por teléfono al solicitante para decirle que no tenían presupuesto para ir notificarle al ayuntamiento. Fue necesario que el solicitante acudiera personalmente al ITAIG para recoger la notificación y entregarla al ayuntamiento (15 de octubre). A la negligencia del ayuntamiento ahora se suma la del ITAIG. En paralelo a esta tramitología los ciudadanos hicieron un acto simbólico de "clausura del ayuntamiento. Solo así entregaron el 25% de lo solicitado.</p>
Atoyac	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reglamento Interno del ayuntamiento; nombre, grado de estudios y sueldos de los integrantes del cabildo municipal.</li> <li>- Actas del Cabildo de sesiones ordinarias y extraordinarias del 2012 a la fecha.</li> <li>- Solicitud de los curriculums vitae de cada uno de los regidores que integran el cabildo...</li> </ul>	<p>Abril 26, y Agosto 05 del 2015</p>	<p>Resueltas parcialmente</p>	<p>Las solicitudes se hicieron directamente al presidente municipal en audiencia (abril, 2015). Como no hubo respuesta la ciudadanía convocó al presidente a una reunión para que ahí entregara la información solicitada. Debido a que avisó que no asistiría los asambleístas lo emplazaron a que llegara pues si no lo hacía tomarían las principales avenidas de la ciudad (mayo, 2015). En tal circunstancia, el presidente municipal llegó y reiteró que entregaría la información en el acto de instalación del Coplademun que se agendó hacia el mes de junio. Esta presión ciudadana permitió la entrega parcial de información. Cabe mencionar que antes de iniciar el movimiento de contralorías ciudadanas, la página web oficial del ayuntamiento presentaba algo de información, pero luego fue borrada; y aún sigue en blanco a pesar de que en la sesión de Coplademun se posicionó el compromiso de transparentar la información.</p>
Tecpan		<p>Mayo 6, 2015</p>	<p>Sin resolver</p>	<p>La solicitud de información se realizó a través de su correo institucional: <a href="mailto:transparencia@tecpandegaleana.gob.mx">transparencia@tecpandegaleana.gob.mx</a></p> <p>Se monitoreo por teléfono la solicitud, sin embargo no han dado respuesta. En este municipio la integración de contralorías comunitarias es incipiente.</p>

En los tres municipios el grupo promotor local realizó el ejercicio de acceso a la información. En Coyuca de Benítez éste fue más pormenorizado y lento pero con resultados modestos. En Atoyac de Álvarez fue más abrupto y frontal pero con resultados más concretos (se solicitó y se entregó la información en reuniones públicas): se entregó el 80% de la información requerida y se logró que el presidente municipal rindiera informe (aunque con información muy generalizada) ante una sesión de Coplademun<sup>41</sup>. Y en Tecpan el proceso fue

<sup>41</sup> El presidente municipal no había presentado sus informe de actividades que por ley debe hacerlo anual y públicamente, argumentando: en 2013 "debido a la emergencia provocada por los huracanes Ingrid y Manuel"; en 2014

más escueto: se solicitó información por vía electrónica pero debido a que el grupo local promotor era más inconsistente (no se empoderó de este ejercicio), no hubo el seguimiento adecuado, y por lo tanto, no se logró obtener la información requerida; aunque cabe señalar que este municipio era el que disponía de mayor información en su portal de internet.

Veamos con más detalle la información lograda del ejercicio de acceso a la información en Coyuca de Benítez, el municipio en donde el equipo promotor local intentó en un principio apegarse a los procedimientos formales pero frente al burocratismo tradicional tuvo que movilizarse. No obstante, luego de muchas vueltas al ayuntamiento, una queja infructuosa ante el ITAI y el cierre del ayuntamiento por parte de los ciudadanos, 10 meses después, logró la entrega de una parte de la información solicitada: el Plan Municipal de Desarrollo (PMD), un acta de sesión de Comunders (2013) y tres actas de sesiones de Coplademun (2013, 2014 y 2015).

Del análisis de la información entregada, se desprende lo siguiente:

*El PMD* se entregó en hojas sueltas, sin engargolar y como si fuera un documento no público. De su lectura se desprende que fue elaborado solo para cumplir el requisito procedimental para justificar el flujo del presupuesto público al ayuntamiento; el contenido es muy general, no precisa metas ni acciones a realizar.

*De las actas del Comunders* del 2013 a 2015, solo facilitaron el acta número 2 (lo que quiere decir que hay una previa) correspondiente a la sesión ordinaria del 13 de abril del 2013. Aquí se plasma el ejercicio operativo del Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura (PAIEI) que a partir del 2014 se conoce como Programa de Concurrencia. Se menciona que en el PAIEI 2013 se operaron 1,087,163.00 de pesos que atendieron 81 solicitudes en 30 comunidades: 63 son del componente agrícola y 18 del componente ganadero. En el acta no se muestran los indicadores para la elección de los proyectos autorizados y tampoco un diagnóstico de las necesidades y problemática de cada sistema producto. Lo que llama la atención es la disparidad en los montos de apoyo: el más elevado es de 82,500 pesos para un sistema de riego tecnificado, y el más bajo es de 3,280 pesos para la adquisición de una motobomba.

*Respecto a las actas del Coplademun*, las tres tienen el mismo formato y puntos a tratar. Se hace mención de que esta instancia “es el órgano colegiado de planeación, en el cual se decide de manera democrática el destino de los recursos que constituyen el presupuesto municipal para obra pública y proyectos productivo; desde su programación, presupuestación, ejecución, seguimiento, control y evaluación de los recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal, hasta la validación de la propuesta de inversión de obra y acciones”. El entonces presidente municipal, Ramiro Ávila, dentro de su periodo de gestión, solo realizó una sesión por año<sup>42</sup>, y solo para validar la propuesta de inversión del FISM, lo que se refleja en el breve tiempo de duración: todas las sesiones iniciaron a las 10 de la mañana y terminaron a las 12:45, excepto la del 2015 que empezó a las 11:30 y terminó a las 11:45. Cabe mencionar que en esta sesión, dos representantes del Credescog atestiguaron que la reunión duró solo 15 minutos y con la asistencia del 70% de participantes en relación a lo que el acta registra. En todas las actas no viene integrada la listas de asistencia, solo aparece la cifra de

---

“por los lamentables hechos de Iguala que derivaron en la desaparición de los 43 normalistas”; y en el 2015 “debido a la epidemia de chincuncunya”.

<sup>42</sup> Todas las sesiones fueron solo protocolarias, lo que se refleja en el perfil de participantes. La sesión del 30 de marzo del 2013 fue instalada con la presencia del cabildo en pleno, 26 comisarios municipales, 13 comisariados ejidales, 22 delegados municipales, 24 presidentes de cooperativas, 36 directores de área, 7 secretarios de área, 19 presidentes de barrios y colonias (Total de 147 personas). A la sesión del 8 de agosto del 2014 asistieron 8 miembros del cabildo, 43 comisarios municipales, 17 comisariados ejidales, 25 delegados municipales, 20 presidentes de cooperativas, 36 directores de áreas, 7 secretarías de áreas. (Total 156 personas). Y a la del 14 de julio del 2015 asistieron: 8 miembros del cabildo, 43 comisarios municipales, 17 comisariados ejidales, 25 delegados municipales, 20 presidentes de cooperativas, 36 directores de áreas, 7 secretarios de áreas. (156 personas).

participantes; y las firmas de los funcionarios, del vocal del Coplademun y del representante del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guerrero (Copladeg).

En las sesiones del 2014 y 2015 casualmente tienen el mismo número de asistentes; y en las tres actas se repiten las siguientes frases: “siempre he buscado el interés de la ciudadanía y que nunca se va a cerrar al dialogo” y “...dio lectura a la propuesta de inversión de la obra pública y acciones correspondientes al FISM; y la relación de obras y acciones que se van a ejecutar en cada una de las comunidades” (sin embargo no se enlistan las obras). De ello se deduce que simplemente se usó el mismo formato de acta. Y en el caso del nombramiento del titular de Control y Vigilancia, en el 2013 y 2014 se ratificó a la misma persona; textualmente el acta del 2013 menciona: “*Se realizó la elección del nuevo vocal de control y vigilancia, y por unanimidad de votos recayó en el C. Abner Ramírez Rojas, siendo ratificado como vocal de Control y Vigilancia del Coplademun*” La observación a este punto en las tres actas, es que no se mencionan si concursaron otros candidatos en la elección.

Respecto a la información sobre el ejercicio presupuestal en los tres años mencionados, las cifras registradas en actas son las siguientes:

2013	Monto	2014	Monto	2015	Monto
Agua Potable	3,300,000.00	Agua Potable	7,155,102.10	Agua Potable	8,739,956.85
Alcantarillado-Drenaje	1,787,971.82	Alcantarillado-Drenaje	25,039,882.29	Alcantarillado-Drenaje	32,701,183.29
Pavimentación de Calles	15,750,000.00	Salud	600,000.00	Pisos y Techos	5,217,247.11
<b>Infraestructura Deportiva</b>	16,216,296.94	Pisos y Techos	5,600,000.00	Electrificación	2,516,071.18
Parques	3,800,000.00	Electrificación	7,121,266.05	Infraestructura Educativa	8,651,396.76
Paraderos	1,611,517.61	Educación	11,914,415.89	Infraestructura Agrícola	1,657,078.30
Electrificación	950,000.00	Infraestructura Agrícola	7,481,027.44	Proyectos Especiales	1,514,098.92
<b>Infraestructura Deportiva</b>	<b>3,530,000.00</b>	Proyectos Especiales	2,754,334.29	Proyectos Productivos	2,734,865.08
Rastreo y Rehabilitación de Caminos de Terracería	2,120,000.00	Habitad	7,952,381.00	Fertilizante	3,000,000.00
Mezcla de Recursos del Prog. Hábitat	9,047,054.00	Rescate de espacios públicos	776,811.89	Distribución de Gastos Indirectos	2,107,323.08
Mezcla de Recursos Prog. Rescate de Espacios Públicos	9,850,000.00	Fertilizante	3,000,000.00	Prodim	1,404,882.05
Mezcla de Recursos Prog. Federales	742,618.08	Infraestructura Pecuaria	2,500,000.00		
Fertilizante	3,000,000.00	Prog. Concurrencia	543,500.00		
Proyectos Productivos	3,893,500.00	Distribución de Gastos Indirectos	2,603,328.03		
Distribución de Gastos Indirectos	2,387,335.53	Prodim	1,735,552.02		
Prodim	1,591,557.02				
<b>Total según el ayuntamiento</b>	<b>79,577,851</b>		<b>86,777,601</b>		<b>70,244,102.62</b>
<b>Monto según diario Oficial del Estado de Gro.</b>	<b>79.577.851</b>		<b>86,777,601</b>		<b><u>87,805,128</u></b>

De estas cifras se desprende que de acuerdo a lo que establece la Ley de Coordinación Fiscal no se respetan los rubros para lo que debe ser distribuido el recurso de FISM; el rubro *Fertilizante*, es contemplado en los tres años con la misma cantidad, y no es obra social ni infraestructura productiva; es un insumo. En 2013 está duplicado el rubro *infraestructura deportiva* y con montos diferentes, sin que se explique la razón de ello. Coinciden los montos totales asignados por la federación en el 2013 y 2014, pero en 2015 se muestra una diferencia por 17,561,025.38; y en el acta no se indica el presupuesto real, ni se menciona el faltante.

Conclusión: No hay un verdadero ejercicio de planeación del presupuesto del FISM a través del Coplademun, y tampoco hay un seguimiento, evaluación y difusión de las acciones realizadas<sup>43</sup>. Esta instancia no funciona y no cuenta con mecanismos de transparencia y de seguimiento.

---

<sup>43</sup> La Ley de Coordinación Fiscal en su Capítulo V, Art. 33, establece que los municipios deben informar trimestralmente a sus habitantes del status de la obra así como: “Publicar en su página oficial de Internet las obras financiadas con los recursos de este Fondo. Dichas publicaciones deberán contener, entre otros datos, la información del contrato bajo el cual se celebra, informes trimestrales de los avances y, en su caso, evidencias de conclusión.”

## 5.2. Acciones de incidencia

El empoderamiento de la información –aquella que es útil para un propósito determinado– es uno de los componentes fundamentales del proceso de incidencia ciudadana.

Tal como lo sugiere Castro Ávila, mientras la ciudadanía no tenga información suficiente para hacer valer sus derechos, la incidencia no será posible.

*El grupo debe contar con un manejo básico de conocimientos sobre la institucionalidad del Estado y del contexto político actual... debe tener manejo de la información y la capacidad de investigación. ¡La información es poder! En la incidencia ciudadana se necesita, información verídica para analizar problemas, formular propuestas de solución, conocer los espacios de decisión, identificar a las personas claves, plantear estrategias y formular argumentos que apoyen sus propuestas...El grupo debe mantener un proceso interno continuo de autoanálisis, formación y capacitación.<sup>44</sup>*

Por ello, en los municipios mencionados la incidencia ciudadana empezó precisamente con el acceso a la información básica sobre los derechos de los ciudadanos a participar en los beneficios, en la toma de decisiones y en la vigilancia de los recursos públicos. Paralelamente se impulsó la formación de promotores locales en el manejo de herramientas y el desarrollo de capacidades para la incidencia, orientada esta hacia sus representados (para despertar el interés por sus derechos ciudadanos), y hacia las instituciones (para que facilitaran la información solicitada y asumieran la transformación de las políticas públicas municipales).

El camino hacia la incidencia ciudadana se inició en asambleas comunitarias para analizar la situación de las obras públicas, y nombrar comités de contraloría social comunitaria (CCSC). Luego se organizaron talleres municipales y un foro regional para ampliar la información y formación de los CCSC y de autoridades comunitarias. De esta manera, estos representantes fortalecieron el ejercicio de acceso a la información mediante solicitudes en los ayuntamientos y/o vía internet; y frente al hermetismo de los ayuntamientos pasaron al terreno de la incidencia ciudadana tanto por la vía diplomática, el uso de la ley de transparencia y la presión social.

En este breve recorrido los CCSC consolidaron la visión de que para acceder de manera más directa a la información pública y de paso incidir en la toma de decisiones, era preciso reactivar o reorientar el funcionamiento de las instancias municipales que permiten la participación social en el ámbito de obra pública (Coplademun), desarrollo rural (Comunders) y medio ambiente (comité de cuenca). A continuación una breve descripción de los pasos que se han venido dando en este tramo de incidencia pública.

### 5.2.1. Coplademun

Entre los meses de marzo a julio de este 2015, en Guerrero, ha surgido un despertar ciudadano que reclama que en sus comunidades y colonias no se realizan obras sociales, y que los gobiernos no consultan a la ciudadanía, no informan y ni promueven la participación social en la planeación del desarrollo municipal. Los casos más emblemáticos de movilización social (reflejada en toma de ayuntamientos y carreteras) son los de Apango, Cochoapa y Ometepec. Estas acciones a pesar de que critican la discrecionalidad y el centralismo en la toma de decisiones, solo se han limitado al solo reclamo social y a la denuncia de sus gobiernos. Caso diferente es el del municipio de Atoyac de Álvarez y Coyuca de Benítez, cuyas acciones de incidencias se perfilaron hacia la refuncionalización de los Coplademun.

---

<sup>44</sup> Ana Mariela Castro Ávila. La incidencia ciudadana como instrumento de participación. San José C. R. Instituto de Formación y Estudios en Democracia. (2012)

Arropados por el Credescog, los ciudadanos de Atoyac de Álvarez en los primeros meses del 2015 realizaron 54 asambleas comunitarias en colonias y comunidades donde integraron comités de Contraloría Social, evaluaron las obras sociales realizadas por el ayuntamiento y priorizaron sus necesidades de obras públicas. En las asambleas, la ciudadanía se dio cuenta que la inmensa mayoría de obras presupuestadas y reportadas como ejecutadas, no se hicieron; obras prometidas durante el periodo de campaña electoral no se concretaron; y las pocas que si se autorizaron, estaban inconclusas. Esta situación motivó a realizar en abril de ese año la *Primera Asamblea Popular Municipal* (instalada y reconocida por los ciudadanos asistentes como Contraloría Ciudadana municipal) misma que acordó demandar al presidente municipal la entrega de información acerca del ejercicio del Ramo 33, actas del Coplademun y Comunders, y la realización de su informe de actividades del 2013, 2014 y 2015. Esto último, de conformidad con lo que establece la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero que en su Capítulo VI a la letra dice: “Rendir al pueblo del municipio en Sesión Solemne, en la última quincena del mes de diciembre, el informe anual pormenorizado sobre el estado que guarda la administración municipal del cual enviará copia al Ejecutivo y al Congreso del Estado”.

El emplazamiento al presidente para que entregara la información solicitada y rindiera su informe de actividades se propuso para una segunda reunión (abril, 2015) que tendría como sede la casa de la cultura municipal. Sin embargo, a pesar de que la Contraloría municipal giró las debidas invitaciones y oficios al Presidente Municipal para que se presentara, éste intentó evadirse aduciendo enfermedad. Pero como la ciudadanía ya le conocía esa perversa costumbre, se comunicaron con su personal de confianza para que le avisaran que si no se presentaba cerrarían las calles del primer cuadro de la ciudad. Fue así como finalmente el primer edil se presentó a comparecer, argumentando que como no venía preparado, el informe requerido lo haría en la siguiente semana.

En el evento del 22 de abril, las autoridades comunitarias cuestionaron fuertemente la manera de operar los recursos del FISM y la no ejecución de obras que el ayuntamiento había reportado como realizadas. Al final, prácticamente se hizo la planeación de obras del ejercicio fiscal 2015, retomando las demandas de cada Delegado y Comisario Municipal. El propio Presidente Municipal se puso como plazo iniciar la construcción de obras en la primera semana de mayo.

Como era de esperarse, el presidente no cumplió su compromiso. Por ello, lo representantes de la *Asamblea Popular Municipal* acordó realizar una marcha y toma de las instalaciones del Ayuntamiento. Al calor de esta movilización, el presidente tuvo que firmar los siguientes acuerdos:

1. *En materia de obras del ejercicio 2013 y 2014, comprobará la aplicación de los recursos correspondientes a ese ejercicio. En el caso del ejercicio 2013 éste se revisará cuando se instale el Coplademun; también se repondrán las obras no realizadas, con los fondos que ha observado la auditoria.*

2. *Los recursos que a juicio de la Auditoria, tanto de la Federación como del Estado, estén fuera de rubro deberán de ser reintegrados por esta Administración como lo marca la ley, y estaremos sujetos a las penas que la misma Ley estipule para tal caso; así mismo atenderemos las opiniones de la Contraloría Ciudadana del Municipio de Atoyac.*

3. *Referente a la sesión del Coplademun se realizará el 22 de junio de 2015 en las instalaciones del centro social “El Enano”. Se notificará por escrito a cada Delegado y Comisario de nuestro municipio. Allí se dará a conocer la propuesta de Inversión de este 2015.*

4. *En materia de Transparencia, en los primeros días de junio estará listo el portal de internet y al alcance de todos los ciudadanos, en donde encontraran montos de cada obra y observaciones que las Auditorias hagan a esta administración por la aplicación de recursos sujetándonos a lo que estipule la Ley.*

Durante el ensayo de instalación del Coplademun (22 de junio), respecto a obras no iniciadas o inconclusas el presidente informó que al término de la veda electoral (culminaría hacia finales del mes de junio una vez dictaminados los resultados de las elecciones del 7 de junio) se comenzarían las obras comprometidas. Y en cuanto a la integración del Coplademun

se logró que un representante del Credescog fuera designado como Secretario Técnico y otro ciudadano más en el cargo de Vocal de Control y Vigilancia. Se logró así que esta instancia municipal se colocara bajo el escrutinio de la ciudadanía.

Por su parte, en Coyuca de Benítez la incidencia ciudadana se inició en los primeros meses del 2015 con una serie de cinco talleres dirigidos a autoridades comunitarias y personas activas e interesadas en mejorar las condiciones de vida de sus comunidades. Con base en esta formación básica, se realizaron reuniones comunitarias para informar y formar –en una primera ronda promocional– 20 comités de contraloría comunitaria con el propósito de monitorear los recursos del Ramo 33. Luego, el 2 de mayo, se realizó una asamblea municipal de comités de contralores comunitarios en las que se socializó información sobre el derecho a saber, el presupuesto municipal del ramo 33 y el Coplademun; al finalizar, se nombró una comisión municipal de contralores con la encomienda de solicitar información desglosada del Ramo 33, las actas de sesiones del Coplademun, y una audiencia con el presidente municipal para que respondiera a las dudas de los comisarios y contralores acerca del uso que ha dado a los recursos para obra pública durante su periodo administrativo (2013-2015). A la solicitud de audiencia (planteada para el 8 de mayo) el presidente respondió que no podía atenderla en el corto tiempo porque “podía faltar al código electoral pues los órganos electorales lo podrían tipificar como proselitismo” (hacia las elecciones del 7 de junio), y porque estaba atendiendo la emergencia en las comunidades costeras afectadas por la contingencia de *Mar de Fondo*. Justificó así que la reunión se hiciera pasando las elecciones.

Pasadas las elecciones una comisión de contralores lo volvió a buscar en su oficina, sin encontrarlo; tampoco entregó ni una sola hoja de información solicitada. En virtud de la actitud omisa del presidente, violando con ello el derecho de petición y de acceso a la información pública, el 10 de julio una comisión numerosa de contralores optó por cerrar el ayuntamiento hasta entrar en contacto telefónico con él. De esta forma se obtuvo el compromiso de realizar hacia el 16 de julio una reunión de trabajo con una comisión de comisarios y contralores. (Ver en anexos nota periodística de *Costa Brava*).

En la audiencia los ciudadanos reclamaron la no entrega de información solicitada con anterioridad<sup>45</sup>, la falta de obras en sus comunidades y la desinformación acerca del Coplademun y del Cabildo municipal. El presidente se comprometió a que en 15 o 20 días atendería las solicitudes de información y daría un informe desglosado del Ramo 33. Al cabo de esos días, el presidente volvió a ser omiso, sin embargo fue hasta el 14 de septiembre, tras una rueda de prensa, que la comisión de contralores fue recibida por el oficial mayor y el secretario general del ayuntamiento, quienes hicieron entrega de una parte de la información solicitada. En esa ocasión, y con el propósito de acordar una fecha para la reinstalación del Coplademun, nuevamente vía telefónica el presidente se comprometió a recibir en audiencia el 21 de septiembre a una comisión, asumiendo también el compromiso de invitar al presidente municipal electo. Este día tampoco se presentó ninguno de los ediles; el secretario excusó al presidente diciendo que “lo habían llamado a una reunión en Tecpan”; entonces, los contralores volvieron a cerrar simbólicamente (por una hora) las puertas del ayuntamiento: “clausurado por engañar al pueblo y ocultar información pública”. Fue innecesario seguir evidenciando la omisión del presidente pues ya estaba a escasos 9 días de traspasar el cargo al cuerpo edilicio electo. En este caso se fortaleció el acercamiento con los nuevos regidores para darles a conocer los pendientes dejados por la administración saliente, y las propuestas para la instauración de un gobierno abierto basado en la transparencia, la rendición de cuentas y la contraloría social.

---

<sup>45</sup> Esta información solicitada, por oficio desde abril del 2015, era la siguiente: Copia del Plan de Desarrollo Municipal; nombre, grado de estudios y sueldos de los integrantes del cabildo; desglose de la distribución del Fondo de Infraestructura Social Municipal de los años 2014-2015, y copia del Reglamento interno del ayuntamiento.

En Tecpan de Galeana, la incidencia en el gobierno municipal ha sido más limitada en virtud de que la participación de los ciudadanos y de las autoridades comunitarias es débil. Sin embargo, a partir de mayo se empezaron a organizar talleres de formación básica sobre el derecho a saber, Ramo 33 y Coplademun a un pequeño grupo de autoridades comunitarias, representantes de organizaciones sociales y ciudadanos interesados en el tema. Resultado de estas acciones, es que hacia el mes de septiembre ya se habían integrado 6 comités de Contraloría Social Comunitaria. La meta de los organizadores es que en lo que resta del 2015 se integren al menos 15 comités para poder realizar las acciones de incidencia y llegar a lo alcanzado en Atoyac y Coyuca de Benítez.

Frente a los nuevos ayuntamientos (instalados a partir del 1 de octubre del 2015) la petición conjunta de los contralores sociales y el Credescog es que en los tres municipios los Coplademunes sean convocados a una sesión informativa y de reorganización; y que sea desde este espacio en donde se elabore el Plan Municipal de Desarrollo, y en lo inmediato el programa de inversión 2016 del Ramo 33.

### **1.2.1. Comunders**

La incidencia ciudadana para la hacer de los Comunders una instancia de planeación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas rurales, ha tenido menor impacto e interés que los Coplademuns. Sin embargo, el Credescog lo incluye dentro de su Plataforma de Acciones en el eje de desarrollo y diversificación productiva. En el marco del movimiento ciudadano para transparentar el Plan Municipal de Desarrollo, el ramo 33 y las actas de los coplademuns, también se consideran solicitudes de información acerca del programa Concurrente descentralizado al municipio, sus actas de sesiones y el padrón de integrantes.

Durante el sondeo de información en los tres municipio, los contralores han verificado que este órgano solo ha sesionado una vez al año, y básicamente para validar y firmar la propuesta de inversión del presidente municipal. A esas sesiones, los asistentes, representantes allegados al presidente municipal (una veintena de comisariados ejidales y representantes de grupos de productores) sólo han conocido acerca del Programa de concurrencia que canaliza recursos descentralizados para proyectos de equipamiento e infraestructura productiva; otros programas orientados a la cuestión productivas ni siquiera se comentan en esta que debería ser la instancia de planeación y evaluación, tales como los programas de Fertilizante químico, Pimaf, Agroincentivos, Procampo, entre otros.

En las reuniones tenidas con los presidentes de municipales de Atoyac y Coyuca de Benítez se han solicitado copias de las actas de sesiones, el directorio de organizaciones integrantes, el reglamento interno, el desglose de la aplicación de los recursos de Concurrencia y el programa sectorial de desarrollo rural municipal. A excepción de un acta de sesión lograda en Coyuca de Benítez (del 2013), los contralores no han tenido mayor información acerca de los Comunders.

La petición de los contralores y de las organizaciones participantes en el Credescog, a este respecto, es que el ayuntamiento convoque a una sesión informativa de los Comunders de la cual deriven compromisos mutuos para su reactivación en los términos como lo establecen las leyes federal y estatal de Desarrollo Rural Sustentable.

### **1.2.1. Comités de cuenca**

Respecto a esta instancia de participación social del sector medioambiental el Credescog organizó tres reuniones (febrero, marzo y abril del 2015) con las instancias estatales y federales enfocadas al manejo de los recursos naturales (CNA, Semaren, Conafor); en la última de ellas

asistió el director estatal de cuencas encargado de que funcione el Comité de cuenca del Río Coyuca-Laguna de Mitla, el único que funciona de manera formal en la Costa Grande.

En esas reuniones se hizo un diagnóstico general de la problemática medioambiental en la Costa Grande; se resaltó la poca importancia que los tres niveles de gobierno prestan a este tema, lo que se ejemplificó con los bajos niveles presupuestales que se asignan al sector en relación con los altos presupuestos a los temas productivos, sociales y de seguridad pública. De igual forma, se enfatizó la nula aplicación de recursos públicos para la restauración de las cuencas hidrológicas afectadas por los huracanes *Ingrid* y *Manuel*, contra la gran inversión que se ha venido haciendo en caminos, puentes y viviendas; y que la inversión pública ordinaria a medio ambiente, se ha venido dispersando en una diversidad de proyectos sin ninguna lógica de integración o alineación hacia un objetivo común. Se enfatizó que el enfoque de gestión de los recursos naturales sin una visión de manejo integral de cuenca, es la principal debilidad de la política pública medioambiental. Y se evidenció que el único Comité de Cuenca que funciona en la Costa Grande solo opera en Coyuca de Benítez, y específicamente con los usuarios de un distrito de riego que se ubica en una microrregión de la parte baja.

Salvador Hernández Abraham, jefe del Área de Planeación de la Dirección Local de la Conagua, reconoció que “tanto los proyectos de Conagua como de otras dependencias del sector, deben plantearse en los consejos de Cuenca, ya que de acuerdo a la Ley Nacional de Aguas, es el espacio apropiado para planear y monitorear las inversiones públicas vinculadas a este recurso vital”. Este funcionario propuso al Credescog que solicite su ingreso al Consejo de Cuenca de la Costa Grande, y al Comité de Cuenca de Coyuca de Benítez; sugirió a las organizaciones de Atoyac de Álvarez hacer lo mismo, aunque informó que ahí aún no se ha formado el Comité de Cuenca por lo que sugirió que las organizaciones hagan la solicitud formal para que este se constituya.

Por otro lado, el Dr. Octavio Klimek, Secretario Semaren, en esa misma reunión, mencionó que sería relevante la refuncionalización de los Consejos y comités de cuenca incorporando a todas las dependencias del sector medio ambiente, así como a las organizaciones sociales que operen proyectos con visión medioambiental. Comentó que en ese espacio institucional es donde se deben alinear y debatir los temas de Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos (PSA-H), las concesiones de agua y las obras hidráulicas que promueve la Conagua. Propuso que para que el comité de cuenca funcione adecuadamente se debe habilitar la comunicación y los acuerdos entre los usuarios de Conagua de la cuenca baja y la gente de las comunidades de la parte alta (productores y cuidadores del agua). Por otra parte precisó que en esas discusiones, según sea el caso, se debe tener bien claras las diferencias entre cuencas hidrológicas e hidrográficas.<sup>46</sup>

En la reunión realizada en marzo del 2015, se generó un acuerdo importante con la Conagua, que radicó en la concertación de una reunión extraordinaria del comité de la cuenca del Río Coyuca-Laguna de Mitla, para informar de los trabajos que se están realizando y apoyar el ingreso de los representantes de comunidades de la parte alta, media y de la costera, así como de las organizaciones que participan en el Credescog. Esta reunión, proyectada hacia el mes de mayo, la convocaría Conagua junto con el coordinador del comité de cuenca; sin embargo, este acuerdo, no se concretó. No obstante en el mes de junio una comisión de Credescog asistió a la oficina estatal de la Conagua para dialogar con el encargado de cuencas quien reiteró su compromiso y facilitó el reglamento del comité, el directorio de miembros y la minuta de la reunión más reciente de dicho comité.

No obstante los compromisos asumidos con el encargado de cuencas de Conagua, éste nunca convocó a la sesión informativa, por el contrario ha venido promoviendo reuniones

---

<sup>46</sup> Una cuenca hidrográfica es una unidad territorial en la cual el agua que cae por precipitación pluvial se reúne y escurre a un punto común o fluye a un río, lago, o el mar. *Idem*

ordinarias de manera discrecional, sin convocar al Credescog ni a los demás actores de la cuenca alta, media y baja. En las dos sesiones habidas posterior al acuerdo con Credescog (septiembre y octubre), solo se ha convocado a los usuarios de un sistema de riego que serán beneficiarios de una inversión en curso.

El camino de la incidencia ciudadana en este sentido es insistir en la sesión informativa y la refuncionalización del único comité de cuenca que opera en la región (abrirlo a mas representantes sociales y al conjunto de las dependencias del sector), y gestionar la instalación de los comités de cuenca de los ríos de Atoyac de Álvarez y Tecpan de Galeana.

## **6. Conclusiones y propuestas**

### **6.1. Generales**

- Es aun pobre en los gobiernos municipales y la ciudadanía, la cultura de la transparencia, contraloría, rendición de cuentas e incidencia en políticas públicas. No obstante, del lado gubernamental existe una leve sensibilidad en estos temas en virtud de la situación de ingobernabilidad existente, la corrupción, la impunidad y la discrecionalidad con la que se ha venido gobernando. Y del lado social existe un despertar ciudadano orientado a exigir gobiernos transparentes y que rindan cuentas.
- La incidencia en políticas públicas, para que efectivamente resuelvan necesidades y problemas de la ciudadanía, implica articular armoniosamente la información y la formación acerca del ejercicio del derecho a saber mediante el uso adecuado de las leyes de transparencia; la integración de contralorías ciudadanas a nivel local y sectorial, y articuladas entre sí en el ámbito municipal y regional; y la reactivación y reorientación del funcionamiento de los órganos institucionales de participación social.
- En los ámbitos de la opinión pública municipal (y en los espacios de gobierno) hay mucha desinformación acerca de las tendencias globales que se orientan hacia modelos de gobiernos abiertos, gobernanza y un marco jurídico favorable en este sentido. Para convertir dichos preceptos en procesos o dinámicas sistemáticas, se precisa de la conformación de una instancia de seguimiento (Comisión especializada en el Credescog o comité municipal/regional de Contraloría Social) con acciones permanentes de formación e información sobre los temas de transparencia, contraloría social e incidencia en políticas públicas.
- También se precisa de que dicha instancia de seguimiento fortalezca sus capacidades de producción de medios de información propios, sus alianzas con actores de otras regiones o entidades que buscan fines similares, de relacionamiento con los medios de información públicos, y de cabildeo con los funcionarios públicos. El diseño de campañas publicitarias mancomunadas o que involucra a actores diversos es una acción que puede crear una atmosfera favorable para facilitar la incidencia ciudadana.
- La experiencia reciente del Credescog debe transfigurarse en una estrategia piloto, y un referente para el proceso propio en esta línea de intervención, y para otros procesos similares en otros municipios y regiones de la entidad.

### **6.2. Al marco jurídico e institucional**

- Promover la difusión y capacitación básica (tanto a contralores sociales como a la ciudadanía en general) acerca de las leyes, reglamentos y manuales operativos que respaldan la participación ciudadana en los órganos institucionales de toma de decisiones.
- Auspiciar la elaboración y aprobación de reglamentos que fortalezcan la institucionalidad de los espacios de participación ciudadana actualmente existentes: Coplademun, Comunders, comité de cuenca, consejo consultivo de comisarios, etc. En dichos instrumentos deben precisarse los requisitos para su instalación, facultades, órganos internos y sanciones.
- Que el ayuntamiento otorgue facilidades al desempeño de los comités de contraloría social mediante la creación y funcionamiento de un módulo de transparencia y participación social.

- Promover mediante acuerdo de cabildo el reconocimiento de las contralorías sociales institucionalizando así su labor.
- En alianza con otras organizaciones sociales impulsar iniciativas de reforma a las leyes y/o reglamentos específicos para que el derecho a saber y las contralorías sociales tengan el respaldo suficiente tanto en el marco municipal como estatal y federal.

### **6.3. En el ejercicio del derecho a saber**

- Impulsar una campaña permanente que promueva el derecho a saber por parte de los ciudadanos y el deber de informar por parte de los funcionarios públicos.
- Visibilizar ante la opinión pública los actos de corrupción, la omisión de las responsabilidades de los funcionarios públicos. Y en consecuencia la aplicación de las sanciones correspondientes.
- Impulsar a que en los ayuntamientos se establezca una ventanilla, módulo o dirección de Transparencia que además de atender las solicitudes de información específica, gestione al interior del ayuntamiento la visibilización de la información pública catalogada como de máxima publicidad (Desgloce presupuestal del FISM del Ramo 33 y otros programas, actas de los distintos órganos de gobierno y de participación ciudadana), y edite una gacetilla o materiales de difusión en medios electrónicos e impresos que tengan cobertura municipal y regional.
- Organizar, sea por iniciativa de la ciudadanía y/o institutos de transparencia (estatal o federal), talleres de información y formación acerca de los procedimientos y reglas para acceder a la información pública
- Monitorear las actas de sesiones de cabildo, su reglamento interno y su calendario de sesiones. También, la actividad y agenda de cada uno de los ediles en materia de sus responsabilidades específicas y comisiones temáticas, vinculándolas a lo que establece el Plan Municipal de Desarrollo

### **6.4. Para las Contralorías Sociales Comunitarias**

- Promover y coordinar la integración de comités de Contraloría Social Comunitarias en la mayoría de comunidades y colonias de los municipios con el fin de marcar una tendencia hacia la rendición de cuentas y el control ciudadano de lo público.
- Generar un programa anual de información y formación (a manera de escuela permanente) de contralores comunitarios acerca de su función de observación, acceso a información pública, monitoreo de obras y análisis de expedientes técnicos, y denuncia de irregularidades.
- Promover la coordinación intermunicipal de las contralorías comunitarias para monitorear programas comunes (como el de concurrencia, PIMAF, etc.), obras de beneficio regional (como caminos, electrificación, etc), iniciativas de reforma a las leyes, o propuestas de políticas públicas
- Concretar, vía acuerdo con el presidente y/o el cabildo, la instalación, reinstalación o reorientación del funcionamiento de las instancias de planeación, evaluación y toma de decisiones actualmente reconocidas (Coplademun, Comunders y comité de cuenca). Esto con base a una metodología que considere los siguientes pasos: información básica en grupos, organizaciones y comunidades; reunión regional informativa y organizativa; elaboración del plan de trabajo y el reglamento interno; monitoreo de programas públicos; definición de parámetros de priorización de obras y proyectos; y participación informada en la toma de decisiones.

## 6.5. Para la incidencia en políticas públicas municipales

- Fortalecer espacios de coordinación, intercambio y construcción de propuestas y acciones para impulsar políticas públicas favorables al modelo de gobiernos abiertos y gobernanza.
- Concretar a que los Gobiernos en sus tres niveles, los organismos de transparencia, y las instancias de contraloría públicas, asuman como parte de sus responsabilidades esenciales la difusión y capacitación a los actores involucrados del gobiernos y ciudadanía acerca del uso y aplicación de las leyes que facilitan el ejercicio de acceso a la información pública, la contraloría social y el funcionamiento de las instancias institucionales de participación social.
- Promover una campaña ciudadana para que los gobiernos incorporen prácticas de buen gobierno, o los cuatro preceptos de la alianza multilateral del Gobierno Abierto.
- Fortalecer el desempeño de las autoridades comunitarias mediante un programa de información y formación acerca de sus facultades, Ramo 33 y otros programas sociales, cuarto orden de gobierno, Coplademun...
- Auspiciar en el inicio del periodo administrativo de los ayuntamientos que el Plan Municipal de Desarrollo se realice mediante una metodología de diagnóstico y planeación participativa que incluya asambleas comunitarias, talleres microregionales y/o sectoriales y foros municipales. Lo mismo, al inicio de cada año, para la elaboración o retroalimentación de los programas operativos anuales.
- Lograr el compromiso con el presidente municipal o con el cabildo para que éste organismo sesione de manera pública cada dos meses (tal como lo establece la ley), a fin de que los ciudadanos participen organizadamente y con propuestas que beneficien a todos los sectores de la población. Esto permitirá activar la participación social, de la que actualmente se carece.
- Lograr el acuerdo con el cabildo municipal para que en todas sus sesiones participe de manera honorario y con derecho a voz, un regidor ciudadano (Regidor mx). Esto, para que la ciudadanía organizada pueda tener voz para dar a conocer sus propuestas, y oídos para conocer y evaluar los temas tratados en el cabildo, y valorar que lo que ahí se discute y aprueba.

## 7. Referencias bibliográficas

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Constitución Política del Estado de Guerrero.
- Ley de Planeación
- Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero
- Ley de Transparencia y acceso a la Información Pública Federal y Estatal.
- Manual del Comisario Municipal. Bajo el Ala del Sombrero Serie 9. Promotores de la Autogestión para el Desarrollo Social, S. C.
- Ley de Coordinación Fiscal
- Periódico Oficial del Estado de Guerrero, con fecha 30 de Enero de 2015. Año XCVI No. 09 Alcance II.
- Serie: Guía para el Buen Gobierno Municipal. Introducción al Gobierno y Administración Municipal. Primera Edición, Tomo 2. Pág. 6. Diciembre 2004, México, D.F.
- Documento Propuesta Para la incidencia en la democratización de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS). Credescog. 2014.
- Manual de Integración, Estructura Orgánica y Funcionamiento. Comisión de Nacional del Agua. Octubre 2014
- Ley Nacional de Aguas Nacionales, <http://www.conagua.gob.mx/atlas/impacto38.html>.
- [www.sagarpa.gob.mx](http://www.sagarpa.gob.mx)
- La incidencia ciudadana como instrumento de participación. Ana Mariela Castro Ávila. San José C. R. Instituto de Formación y Estudios en Democracia. 2012.
- Organización Democrática del Cabildo, Sedesol, 2010
- Restauración de cuencas, otro pendiente de Ingrid y Manuel”. Carlos García Jiménez. Periódico El Sur de Acapulco. Septiembre 15 del 2015.
- Credescog. Resolutivos del foro El Derecho a saber y la Contraloría social para que los recursos públicos municipales sean transparentes, participativos, justos y oportunos. Julio 2015.
- Bobbio, Norberto (2013). Democracia y secreto. México. Fondo de Cultura Económica.
- Barreda, U. (2014) Acceso a la información. Un derecho en construcción. El Agro, No. 11 10-16 de noviembre de 2014.
- Carpizo, J., (1978). El presidencialismo mexicano. Siglo XXI Editores. P. 190.
- Coordinación de Investigación Participativa de la Universidad Campesina del Sur (Unicam-Sur/CIP). Serie Contraloría Social Comunitaria. Cinco documentos analíticos. Chilpancingo Gro. Enero del 2009.

# 8. Anexos