



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

**INSTITUTO DE CIENCIAS DE GOBIERNO Y DESARROLLO
ESTRATÉGICO**

Título de la tesis:

**“Las contralorías sociales como elemento de rendición de
cuentas en las universidades públicas: Estudio de caso
Universidad de Guadalajara”**

Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias de Gobierno y
Política

Presenta: Luis Alberto Chevalier Palafox

Directora de tesis: Dra. Araceli Espinosa Márquez

Enero, 2025

“Las contralorías sociales como elemento de rendición de cuentas en las universidades públicas: Estudio de Caso la Universidad de Guadalajara”

RESUMEN

Este documento revisa el proceso de operación de las contralorías sociales en las diferentes instituciones de educación superior del país y se centra en el caso de la Universidad de Guadalajara, como una de las macrouiversidades de país, que es referente por el volumen de matrícula que atiende y por la capacidad de manejo de presupuesto federal para la atención de sus estudiantes. Con una metodología de corte cuantitativo se creó y analizó una base de datos con las universidades públicas de país y se diseñó una matriz para verificar los aspectos que se atienden en las diferentes contralorías sociales. Y después en entrevista a profundidad se obtuvieron datos sobre los retos y oportunidades que la contraloría social presenta a esta institución de educación superior. El documento presenta una visión general de las universidades públicas para después abordar un estudio de caso, y reporta hallazgos relacionados con la calidad de la participación ciudadana en el proceso de rendición de cuentas en el ámbito de educación superior de relevancia.

PALABRAS CLAVE: CONTRALORIA SOCIAL, RENDICION DE CUENTAS, UNIVERSIDADES PUBLICAS, ESTUDIO DE CASO

“Social comptrollers as an element of accountability in public universities: case study of the University of Guadalajara”

ABSTRACT

This document reviews the process of operation of social comptrollers in the different higher education institutions in the country and focuses on the case of the University of Guadalajara, as one of the macro universities in the country, which is a reference for the volume of enrollment it serves and the capacity to manage the federal budget for the care of its students. With a quantitative methodology, a database was created and analyzed with the country's public universities and a matrix was designed to verify the aspects that are addressed in the different social audits. Afterwards, an in-depth interview was conducted to obtain data on the challenges and opportunities that social auditing presents to this institution of higher education. The document presents an overview of public universities and then addresses a case study, and reports findings related to the quality of citizen participation in the process of accountability in the field of higher education of relevance.

KEYWORDS: SOCIAL COMPTROLLERSHIP, ACCOUNTABILITY, PUBLIC UNIVERSITIES

AGRADECIMIENTOS

Al concluir esta etapa tan significativa en mi vida académica y personal, quiero expresar mi profundo agradecimiento a todas las personas e instituciones que hicieron posible la realización de mi tesis doctoral.

En primer lugar, agradezco al **Consejo Nacional de Humanidades, Ciencia y Tecnología (CONAHCYT)** por otorgarme la beca que fue fundamental para llevar a cabo mis estudios de posgrado. Su apoyo no solo representó un sustento económico, sino también una motivación constante para cumplir con los objetivos trazados.

A mi directora de tesis, la **Dra. Araceli Espinosa Márquez**, le expreso mi más sincera gratitud por su orientación, paciencia y compromiso a lo largo de este proceso. Su guía y acompañamiento fueron esenciales para superar los retos académicos y personales que enfrenté.

Quiero agradecer también a los integrantes de mi comité de lectores por sus valiosas aportaciones y comentarios que enriquecieron este trabajo:

- **Dra. Claudia Rivera Hernández.**
- **Dr. Francisco Manuel Gutiérrez Ochoa.**
- **Dr. Misael González Ramírez.**
- **Dra. María del Rayo García Téllez.**

Su experiencia y conocimientos aportaron perspectivas clave que fortalecieron el desarrollo de mi investigación.

A mi querida familia, mi esposa **Mónica** y mi hijo **Emilio**, les dedico este logro con amor y gratitud infinita. Su apoyo incondicional, su comprensión y su cariño fueron

mi fuente constante de energía e inspiración. Sin ustedes, este viaje no habría sido posible.

A la **Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP)**, mi alma mater, y al **Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico**, les agradezco por brindarme el espacio y los recursos necesarios para desarrollar este proyecto. La excelencia académica y el ambiente estimulante que encontré en esta institución fueron determinantes para alcanzar mis metas.

Finalmente, extendiendo mi agradecimiento a todos aquellos que, de una u otra manera, contribuyeron a este logro. Cada palabra de ánimo, consejo y gesto de apoyo quedó grabado en mi corazón.

DEDICATORIA

A mi querida familia, fuente inagotable de amor y fortaleza.

A mi esposa Mónica, quien, con su apoyo incondicional, paciencia y comprensión fue mi pilar en cada momento de este desafiante pero enriquecedor camino. Su fé en mí y su compañía han sido el motor que me impulsó a seguir adelante.

A mi hijo Emilio, quien llegó a este mundo durante este proceso de estudio y llenó mi vida de una nueva y profunda alegría. Su presencia me recordó cada día que los esfuerzos realizados tienen un propósito mayor y me inspiró a buscar siempre lo mejor para construir un futuro lleno de oportunidades.

Este logro es para ustedes, mi razón de ser y mi mayor orgullo. Con todo mi amor, les dedico esta tesis.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
ANTECEDENTES Y ESTADO DE LA CUESTIÓN	14
JUSTIFICACIÓN	20
PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	22
HIPÓTESIS	22
OBJETIVO GENERAL.....	23
OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	23
DISEÑO DE INVESTIGACIÓN	24
ESTRATEGIA METODOLÓGICA.....	25
VARIABLES	26
CAPÍTULO I	28
GOBERNANZA Y RENDICION DE CUENTAS	28
1.1 Gobernanza, participación ciudadana y rendición de cuentas	28
1.1.1 Conceptualización de la gobernanza.....	29
1.1.2 Conceptualización de la participación ciudadana	30
1.1.3 Conceptualización de la rendición de cuentas.....	33
1.1.4 Rendición de cuentas en las instituciones de educación superior en el contexto internacional	38
1.1.5 Relación entre gobernanza, participación ciudadana y rendición de cuentas: Contraloría Social	48
1.2 Diseño institucional: Sociedad Civil, Capital Social y Costos de Transacción.....	52
1.2.1 Conceptualización de Sociedad Civil	55
1.2.2 Conceptualización del Capital Social	58
1.2.3 Conceptualización de Costos de Transacción	61
CAPÍTULO II.	65
MARCO METODOLÓGICO.....	65
2.1 Método mixto.....	66
2.2 Investigación electrónica y recopilación de información.....	66
2.3 Construcción del índice de desarrollo de la contraloría social.....	67

2.3.1 Primer componente: Modalidades	67
2.3.2 Segundo componente: Funciones.....	68
2.3.3 Tercer componente: Autonomía.....	68
2.3.4 Cuarto componente: Cobertura.....	69
2.4 Análisis comparativo de la base de información (método cuantitativo)	69
2.5 Casos de estudio (método cualitativo).....	70
CAPÍTULO III.	71
MARCO LEGAL DE LA RENDICION DE CUENTAS DE LAS INSTITUCIONES DE EDICACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO.....	71
3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	71
3.2 Ley General de Desarrollo Social.....	72
3.3 Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social.....	73
CAPÍTULO IV.	76
DISCUSIÓN Y RESULTADOS.....	76
4.1 Análisis descriptivo de la matriz de las contralorías sociales de las Universidades Públicas – Autónomas.	76
4.2 Análisis de la entrevista con Contralora Social de la Universidad de Guadalajara.	81
CONCLUSIONES	90
BIBLIOGRAFÍA.....	93
ANEXOS	98

INTRODUCCIÓN

Los problemas de desigualdad, inseguridad, pobreza y la persistencia de la corrupción han mermado la capacidad de las democracias para abordar los problemas que afectan a la mayoría de la población. La necesidad de fortalecer la democracia, incorporando a los actores sociales y económicos en la esfera pública, combatiendo la corrupción y reformando la relación de poder entre la sociedad y el Estado es una tarea que, poco a poco, está ganando fuerza en México (Gaitán, 2011).

La corrupción es un fenómeno que ha estado presente a lo largo de la historia de México, manifestándose de diversas maneras y con diferentes grados de intensidad, a pesar de no contar con una definición generalizada o clara que facilite su comprensión. Su presencia resulta en una violación de los intereses públicos y sociales del Estado, lo que disminuye la confianza de los ciudadanos tanto en las personas como en las instituciones que integran el gobierno.

Según (Ochoa, 2017), la corrupción puede entenderse como la práctica en la que se utilizan funciones o recursos con el fin de obtener un beneficio, generalmente económico, aunque también puede ser de otro tipo. Además, se puede considerar como cualquier acción que modifica o distorsiona la naturaleza, el propósito o el procedimiento de algo, a cambio de una promesa o la obtención de algún beneficio.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2010) define a la corrupción como el mal uso de la autoridad otorgada en búsqueda del beneficio personal; señalando además que ésta puede operar en niveles altos,

medios y bajos dentro de una administración, ya sea desde un aspecto político o burocrático, o incluso en ambas, de acuerdo a los actos cometidos.

El Instituto Mexicano para la Competitividad destacó que nuestro país obtuvo la calificación de 29 puntos en el Índice de Percepción de la Corrupción en el año 2019 de Transparencia Internacional, donde 100 implica una calificación perfecta y 0 la máxima percepción de corrupción. En dicho índice, México se situó en el lugar 130 de 198 países evaluados (IMCO, 2019).

El índice anterior, lo podemos contrastar con los dos países europeos con menor índice de percepción en el mundo, Dinamarca y Nueva Zelanda, teniendo una calificación de 87 puntos de 100 posibles, en ambos países, situándose en el lugar uno de 198 países. Por el lado latinoamericano Uruguay es el país en el que se detecta un menor índice, teniendo una calificación de 71 puntos, colocándolo en el lugar 21 de los 198 países considerados. (IMCO, 2019).

En México se ha adoptado mecanismos encaminados al combate de la corrupción, que constituyen acciones de buen gobierno y de mejora de las instituciones públicas. Entre los diversos mecanismos que se han instaurado, encontramos los siguientes:

El gobierno abierto, el cual, tiene como objetivo la participación activa e informada de la ciudadanía en el diseño y mejora de las políticas públicas, así como en la implementación y evaluación de las mismas (Rovelo, 2017).

Otro más es la rendición de cuentas, este el acto administrativo mediante el cual los servidores públicos y los políticos informan sobre sus acciones y la justifican ante la

sociedad. Es decir, el qué se hizo, cómo se hizo y las razones por las cuales se actuó, implicando ofrecer la información que requiera la sociedad para legitimar las acciones o en su caso imponer sanciones correspondientes por hechos de corrupción o ilegalidad (Guerra, 2017).

La participación ciudadana, esta es un imprescindible medio para el combate y prevención de corrupción es la participación ciudadana, entendida como el involucramiento de la sociedad en la revisión, seguimiento y evaluación de la gestión de sus autoridades; ya sea de forma individual por el ciudadano, a través de organizaciones sociales y civiles, así como instituciones académicas o de comunicación, entre otros (Guerra, 2017).

Por último la transparencia y acceso a la información pública, el primero correspondiente a la obligación de los gobiernos para dar cuenta de sus acciones, documentando sus actos, procesos y toma de decisiones, publicitándolos a través de los medios legales para ello; mientras que el segundo corresponde al derecho constitucional de todo ciudadano para obtener información accesible, oportuna y confiable en posesión de los gobernados (Pérez y Terrazas, 2017).

Si bien, los anteriores elementos no han erradicado del todo a la corrupción, pero han logrado disminuir sustancialmente sus causas y efectos. Por lo tanto, se requiere seguir impulsando políticas y programas que incrementen su valor, así como eficientar los canales para su uso, a fin de obtener mejores resultados de su aplicación y recuperar la confianza en las instituciones y sus integrantes.

En la actualidad, la construcción de la democracia en México debe ir más allá de lo electoral y replantear la noción de ciudadanía de manera integral, promoviendo una

participación activa de los ciudadanos en las acciones públicas. Según (Olvera, 2003), esta construcción democrática debe abordarse desde dos perspectivas: la primera se centra en analizar el desarrollo de la democracia a través de las instituciones encargadas de garantizar los derechos, y la segunda se enfoca en estudiar los espacios destinados a la participación ciudadana dentro de la vida pública, como las políticas y la administración pública.

A raíz de esto, los ciudadanos exigen una mayor participación para fortalecer la democracia, la cual consideran cada vez más limitada en el ámbito electoral y sin la capacidad de influir en la calidad de la vida colectiva (Isunza y Olvera, 2006). Es decir, la sociedad pide mecanismos reales de participación en la gestión del gobierno que permitan incidir en el desarrollo, la operación y la evaluación de las acciones gubernamentales.

En este contexto, la ciudadanía solicita más transparencia y rendición de cuentas a las diversas entidades gubernamentales, así como una mayor participación en la formulación de políticas públicas. Una herramienta clave para enfrentar este desafío es la contraloría social, que representa una forma de participación ciudadana centrada en el control, vigilancia y evaluación de los programas del gobierno.

Por otra parte, la estructura de rendición de cuentas en México, es un conjunto de disposiciones relacionadas de manera teórica pero no en los hechos, se podría considerar que este sistema todavía está en construcción (Merino, 2009). Por lo que se refiere al ámbito de las entidades federativas, el sistema de rendición de cuentas presenta situaciones muy similares al ámbito nacional, pues los procesos que la sostienen o no funcionan (total o parcialmente) o se encuentran desvinculados, por lo tanto presentan mecanismos de rendición de cuentas incompletos, y por lo general ésta se activa solo por demanda de los ciudadanos no por iniciativa del

gobierno (Cejudo, 2009). De esto último, destaca la participación de los ciudadanos en mecanismos de rendición de cuentas como la contraloría social.

La Contraloría Social involucra participación e integralidad, es un término democrático e incluyente cuya esencia radica en dar la posibilidad a los ciudadanos de que vigilen a sus autoridades permanentemente. Actualmente los ciudadanos están inmersos en esta tarea de participación ciudadana, cuidando que los recursos públicos se ejerzan de la mejor manera, exigiendo que las obras y servicios públicos sean entregados con calidad, oportunidad y sin ninguna clase de condicionamientos (Gaitán, 2011).

ANTECEDENTES Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

Fundamento de la participación ciudadana

La participación ciudadana se establece como un mecanismo que valida las acciones de los representantes y funcionarios públicos, a través del involucramiento de los ciudadanos en todas las etapas del ciclo de políticas, mediante la cogestión y corresponsabilidad. De este modo, los ciudadanos no solo participan en asuntos públicos, sino que también tienen la capacidad de ejercer control sobre las decisiones de los políticos electos y los funcionarios responsables de implementar políticas públicas. En este contexto, el control se vuelve un proceso transversal que conecta al Estado y la sociedad civil.

La motivación de la ciudadanía para participar en lo público puede variar, pero siempre es necesaria la existencia de ciertos elementos previos, como el acceso a la información, la libertad de expresión para un intercambio fluido de ideas, y el empoderamiento que proviene de la capacidad de influir en decisiones clave. En este sentido, González Marregot (2005) señala tres factores que promueven la participación: primero, el reconocimiento de la incapacidad del Estado para abordar de manera eficaz las demandas sociales; segundo, la necesidad de democratizar la relación entre el Estado y la sociedad civil como una forma de modernizar la democracia; y tercero, el desarrollo de la sociedad civil y el surgimiento de nuevos liderazgos políticos que abren espacios para la participación ciudadana (González Marregot, 2005, pág. 2).

La contraloría social, como una herramienta de participación ciudadana, ha mostrado avances significativos en sus aspectos discursivos y operativos. Desde su creación a principios de la década de 1990, se ha desarrollado en dos áreas principales: la creación de sistemas de atención ciudadana y la formación de comités de beneficiarios para supervisar obras y servicios. A finales de los años 90

y principios de 2000, los esfuerzos se centraron en la atención ciudadana, aunque la contraloría social era limitada a simples buzones de quejas. Sin embargo, tras la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social en 2004, la vertiente colectiva de la contraloría social cobró fuerza, lo que permitió la creación de numerosos comités de control en programas de desarrollo social (Hevia, 2015).

La participación ciudadana puede ser engañosa. Aunque se presenta como un complemento de las elecciones, en la práctica es también un medio por el cual diversos intereses, tanto individuales como grupales, pueden disfrazarse de argumentos democráticos para promover en realidad ambiciones personales o partidarias. La falta de una visión común sobre lo que implica participar en la vida pública y la falta de una tradición clara sobre participación nos ha llevado a pensar que cualquier forma de participación es positiva, o que solo invocar el concepto de participación ya justifica cualquier acción colectiva. Sin embargo, es fundamental reconocer que la participación ciudadana, entendida como un complemento necesario de la representación política en una democracia, resulta ser tan difícil de construir, o incluso más, que el sistema electoral mismo (Merino M. , 2014).

Las complicaciones en la participación surgen desde las posibilidades que tienen los ciudadanos para involucrarse en acciones colectivas de interés común. No todos pueden o quieren participar, lo que limita el ejercicio de la democracia. A pesar de estos obstáculos, la democracia no puede ser completa sin participación activa. Hoy en día, la democracia no solo se entiende como el acceso al poder a través del voto, sino también como un sistema que garantiza la responsabilidad de los gobernantes mediante el control ciudadano de su ejercicio de poder. La participación y la representación, antes consideradas antagónicas, ahora se entienden como complementarias, pues ambas son necesarias para el buen funcionamiento democrático. La participación ciudadana surge cuando existe una coincidencia entre la voluntad de los ciudadanos y las oportunidades ofrecidas por los gobernantes. Si

alguna de estas condiciones falta, la participación se convierte en una forma de presión o conflicto, más que en una verdadera colaboración (Merino M. , 2014).

Una de las aportación valiosa es la reflexión sobre la complejidad de la participación ciudadana en un sistema democrático. No solo se trata de un acto de involucrarse en la vida pública, sino de un proceso que debe estar sustentado por el acceso a la información, la libertad de expresión y el empoderamiento. Además, el texto subraya la importancia de que la participación ciudadana no se limite a un simple mecanismo de quejas o presión, sino que sea parte integral de un proceso colectivo, donde la voluntad de los ciudadanos coincida con las oportunidades ofrecidas por los gobiernos. Esto resalta la necesidad de crear un entorno en el que la participación sea efectiva, constructiva y orientada al bien común.

Fundamento de la rendición de cuentas

En la democracia moderna, es esencial que la organización y el ejercicio del poder estén sujetos a control y supervisión institucional para prevenir abusos e ilegalidades. Dentro del concepto de Estado de Derecho, el poder tiene una naturaleza pública, lo que implica que existen límites formales, reales y jurisdiccionales que definen el alcance de su ejercicio, con el objetivo de proteger las libertades civiles y políticas de los ciudadanos. Así, la democracia no solo se entiende como el gobierno del pueblo y para el pueblo, sino también como un sistema en el que tanto las mayorías como las minorías tienen espacio dentro de las estructuras de poder, lo cual obliga a que las acciones del gobierno sean imparciales, responsables y transparentes (Uvalle, 2016).

El control del ejercicio del poder subraya la importancia de la rendición de cuentas, entendida como el proceso que permite la supervisión, inspección y evaluación del

desempeño gubernamental, con el fin de justificar ante los ciudadanos las acciones institucionales. Un aspecto clave del Estado de Derecho en una democracia es que preserva la libertad, asegura la igualdad y está sometido a la rendición de cuentas. Estos principios son esenciales para ofrecer a la sociedad contemporánea la estabilidad y certeza necesarias para su desarrollo institucional (Uvalle, 2016).

La rendición de cuentas horizontal se refiere a la existencia de un órgano creado por el Estado para llevar a cabo el control (inspección, vigilancia, supervisión y evaluación) de los distintos organismos que componen la administración pública, incluidos los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como otros órganos con autonomía constitucional y operativa. Esto implica que los órganos encargados de implementar las políticas públicas deben rendir cuentas con un desempeño más eficiente, equilibrado y evaluado, para garantizar que los derechos de los ciudadanos sean respetados y que los interesados puedan conocer y evaluar el trabajo de las autoridades (Uvalle, 2016).

La rendición de cuentas está vinculada al diseño del régimen político, entendido como la organización y ejercicio del poder, con la asignación de costos públicos y la aplicación de incentivos, tanto positivos como negativos, para garantizar la gobernabilidad. Es un mecanismo institucional que surge de la interacción entre la sociedad y el Estado, con el fin de asegurar una dirección efectiva y sostenible dentro de los sistemas políticos. Este proceso involucra actores, decisiones, recursos y normas que permiten el ejercicio del poder, y refleja los valores y motivaciones de la democracia para garantizar que el poder controle al poder dentro de las estructuras del régimen político (Uvalle, 2016).

El énfasis en la rendición de cuentas como un pilar fundamental de la democracia y el Estado de Derecho. El concepto subraya que el ejercicio del poder no puede ser arbitrario ni desconectado de la vigilancia pública. Al vincular la rendición de cuentas con los principios de libertad, igualdad y transparencia, el texto resalta cómo estos

valores permiten a la sociedad tener confianza en sus instituciones. Además, la distinción entre rendición de cuentas "vertical" (de los ciudadanos hacia el gobierno) y "horizontal" (entre los propios órganos del poder) muestra cómo el control del poder no solo depende de la participación ciudadana, sino también de los mecanismos internos dentro del gobierno para asegurar la eficiencia, la imparcialidad y la justicia en la gestión pública. Esto constituye una herramienta crucial para fortalecer la gobernabilidad y asegurar que las autoridades actúen en beneficio del interés público.

Estudios sobre contraloría social

Cunill (2000), realiza un análisis de la contraloría social en tres países (Bolivia, Colombia y México), destacando que cuando la institucionalización del control social se define desde el Estado (contemplando los aspectos de: quiénes, cómo, con qué y dónde puede ser desplegado ese control), éste puede comprometer su eficacia y la propia democracia. Otro estudio desarrollado por Cunill (2007), analizó una muestra de 22 experiencias nacionales, regionales y locales de control social en Colombia, y con este estudio se identificaron los antecedentes de la figura de la veeduría ciudadana, así como sus modalidades, los logros alcanzados, los obstáculos que ha encontrado en su desarrollo y se precisaron algunas lecciones (Cunill., 2007).

Otra investigación relevante sobre la contraloría social fue realizada por (Hevia F. , 2006), quien se centró en el programa Oportunidades. Su análisis se basó en el enfoque de la interfaz socio-estatal (ISE), que examina los espacios de conflicto y negociación donde representantes del Estado y la sociedad interactúan y definen los significados de las acciones.

Por su parte, (Fox J. , 2007) llevó a cabo un estudio comparativo en México sobre dos estrategias de rendición de cuentas, evaluando dos programas de combate a

la pobreza (Diconsa y Oportunidades). Los resultados de este estudio mostraron que los canales oficiales de Diconsa, que cuentan con una representación más amplia y la posibilidad de utilizar la amenaza de protesta social, ofrecen un mayor nivel de autonomía y voz a las personas pobres en las zonas rurales, en comparación con la estrategia de Oportunidades, que solo recibe quejas individuales. A partir de esta comparación, Fox concluyó que las voces individuales no siempre son escuchadas, mientras que las voces respaldadas por representaciones institucionales tienden a tener mayor impacto.

JUSTIFICACIÓN

La rendición de cuentas no es una pregunta, sino una respuesta, aunque muchas veces se presenta como la solución única a diversas cuestiones. A menudo, se responde con rendición de cuentas a interrogantes como: ¿Cómo combatir la corrupción? ¿Cómo mejorar la gestión pública? ¿Cómo lograr una administración de justicia más eficiente? ¿Cómo perfeccionar nuestra democracia? ¿Cómo transformar la cultura política? En todos estos casos, la respuesta que se ofrece es la misma: con rendición de cuentas (Merino M. , 2016).

Para que una política de rendición de cuentas sea eficaz y produzca resultados tangibles, no basta con que las instituciones gubernamentales implementen acciones concretas, coherentes y sistemáticas. También es necesario que exista una ciudadanía interesada en entender el qué, cómo, por qué y bajo qué condiciones se toman las decisiones públicas (Merino M. , 2016).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) define la rendición de cuentas como la obligación de demostrar que se ha cumplido con las reglas y normas establecidas, o de informar de manera precisa e imparcial los resultados obtenidos en relación con las funciones o planes asignados (OCDE, 2010).

En cuanto a la participación social en procesos de rendición de cuentas, como la contraloría social en México, no ha demostrado ser un mecanismo completamente efectivo de control ciudadano sobre el gobierno. A pesar de ello, aún se encuentra en riesgo de convertirse en una forma decorativa de participación, en lugar de un proceso deliberativo real. No obstante, se considera importante recuperar y analizar la contraloría social, ya que en México tiene un marco legal y la población tiene cierto conocimiento de su existencia (Hevia F. , 2006).

Por otra parte, (Cunill N. , 2000) reconoce que no existen indicaciones de cómo hacer posible esa política de rendición de cuentas social, sobre qué, ni cuáles sujetos sociales se interpelan. Por lo tanto se observa una necesidad de investigar al respecto.

Por estas razones, es importante estudiar e investigar en todos los niveles de gobierno los métodos de rendición de cuentas, así mismo, en los diversos entes autónomos que manejan recurso público, que de igual manera tienen que cumplir con rendir cuentas ante autoridades competentes y someterse al escrutinio del ojo público y de los integrantes de sus comunidades. Por eso mismo, en esta investigación se enfocará principalmente en identificar las diversas funciones, áreas y participantes de la Contraloría Social de las universidades públicas, con la finalidad de analizar su diseño institucional, para reconocer sus aciertos y desaciertos en todo el proceso de rendición de cuentas a través de sus comités de vigilancia, método por el cual se involucra directamente la participación ciudadana, los cuales deben de cumplir con cierta guía o normativa para poder desempeñar correctamente sus funciones y conseguir las metas y objetivos para lo que fueron creados.

La reflexión sobre la rendición de cuentas como un concepto que, aunque se presenta como la solución a diversos problemas, necesita de una interacción activa entre el gobierno y la ciudadanía para ser realmente efectiva. El texto subraya que la rendición de cuentas no debe ser vista únicamente como un mecanismo gubernamental, sino como un proceso que requiere de una ciudadanía informada y comprometida. Esto resalta la importancia de que los ciudadanos no solo exijan respuestas, sino que también se involucren activamente en comprender y evaluar las decisiones públicas. Además, la crítica hacia la contraloría social en México destaca un aspecto crucial: la participación ciudadana debe ser más que simbólica o superficial; debe ser deliberativa y constituir un verdadero contrapeso al poder

político. Esto implica que, para que la rendición de cuentas funcione de manera efectiva, debe existir un sistema de participación genuina, en el que tanto las instituciones como los ciudadanos sean responsables de su rol en el proceso democrático.

PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

¿Las acciones de las contralorías sociales de las universidades públicas, cumplen realmente con acciones reales de rendición de cuentas?

¿La participación de la comunidad universitaria en las acciones de las contralorías sociales de las universidades públicas tiene una verdadera injerencia en asegurar de manera óptima la rendición de cuentas?

¿La cobertura en los programas que participa la contraloría social es relevante para el quehacer de las universidades públicas?

HIPÓTESIS

El diseño (componentes, normatividad, participación y funciones) de las contralorías sociales en las universidades públicas limita el detonante de una verdadera participación integral de la comunidad universitaria y un verdadero control, vigilancia y evaluación en las acciones de rendición de cuentas.

OBJETIVO GENERAL

Conocer el diseño (componentes, normatividad, participación y funciones) de las contralorías sociales de las universidades públicas para ser un instrumento real de rendición de cuentas.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Evaluar los programas de contraloría social y/o prácticas de participación ciudadana orientadas al control y vigilancia de los recursos públicos en las universidades públicas a estudiar.
2. Comparar los diseños institucionales de los programas de contraloría social en las universidades públicas a estudiar.
3. Analizar la cobertura en donde participa la contraloría social en los programas ejercidos por las universidades públicas a estudiar.

DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

La presente investigación tiene como objeto de estudio a las contralorías sociales de las universidades públicas en acciones de control, vigilancia y evaluación, es decir la participación ciudadana en el ámbito de la rendición de cuentas.

Se realizara una investigación con un método cualitativo con la finalidad de examinar y analizar con mayor detalle los hallazgos obtenidos en un análisis comparativo del grado de desarrollo de las contralorías sociales de cada universidad pública. De igual manera, se desarrollará un modelo conceptual para analizar el diseño institucional de la contraloría social, dicho modelo está integrado por elementos conceptuales tales como: gobernanza, participación ciudadana y rendición de cuentas. Asimismo, se recurre a la teoría del diseño institucional, pues permite estudiar cómo desarrollar elementos que pueden establecerse como incentivos y recompensas. Se retoma el concepto de sociedad civil y capital social considerando que estos elementos pueden contribuir a una mayor participación y resolver los problemas de acción colectiva que pudiera presentar la contraloría social. También se hace uso de la teoría de costos de transacción, pues permite analizar los diversos aspectos que representan costos en la participación para los ciudadanos, que influyen en la poca participación de éstos, y de esta manera buscar la manera de reducirlos e incluso eliminarlos a través de ciertos beneficios.

Posteriormente, se desarrollará el marco institucional de la contraloría social, contemplando el contexto nacional de la rendición de cuentas, así como los antecedentes de la contraloría social en México. También se revisará el marco jurídico - normativo que regula el desarrollo y operación de la contraloría social en México. De la misma forma se revisará información documental sobre las diversas acciones que contemplan las contralorías sociales de las universidades públicas, así como, reglamentos internos y de funciones de las mismas.

Se elaborarán instrumentos de investigación, que será aplicado a los titulares y trabajadores de las contralorías sociales, así como, a los participantes en las acciones de la contraloría social que no sean trabajadores de la misma. Una vez teniendo los instrumentos de investigación completos se recopilará la información para poder ser analizada y evaluada en una propuesta de índice que permitirá medir el grado de desarrollo de las contralorías sociales basado en: 1) las modalidades de la contraloría social, 2) funciones o actividades que realizan las personas que participan en la contraloría social, 3) cobertura de la contraloría social y 4) autonomía de la contraloría social.

Por último, se realizara un análisis comparativo a tres universidades públicas, una de ellas la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, para aplicar los instrumentos y ser evaluadas a través de dicho índice y poder determinar el grado de desarrollo de sus contralorías sociales.

ESTRATEGIA METODOLÓGICA

- Revisión documental teórica y normativa.
- Estudiar las modalidades de las prácticas ciudadanas de la Contraloría Social en las Universidades Públicas a estudiar.
- Estudiar las funciones de los participantes en las acciones ciudadanas de la Contraloría Social en las Universidades Públicas a estudiar.
- Estudiar la cobertura de los programas en los que participa la Contraloría Social en las Universidades Públicas a estudiar.
- Entrevista de profundidad al titular de la Contralora Social de las Universidades Públicas a estudiar.
- Entrevistar a los integrantes de las acciones y/o prácticas de participación ciudadana de la Contraloría Social de las Universidades Públicas a estudiar.

VARIABLES

En esta investigación se considera como variable independiente la **participación ciudadana**, a través de los comités de vigilancia de la Contraloría Social de las Universidades Públicas.

La variable dependiente de esta investigación es la **rendición de cuentas**, debido a que no se puede concebir a la rendición de cuentas sin la participación ciudadana.

CAPÍTULO I

GOBERNANZA Y RENDICION DE CUENTAS

Este capítulo tiene como finalidad establecer las bases teóricas que permitirán analizar el diseño institucional de la Contraloría Social de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Se expondrá el concepto de contraloría social, sus características, y la relación entre la gobernanza, la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

1.1 Gobernanza, participación ciudadana y rendición de cuentas

De acuerdo con (O'Donnel, 1993), Las democracias recién establecidas en países como México no pueden considerarse democracias representativas, sino otro tipo de democracia, la democracia "representativa", que se caracteriza por: no es una democracia institucionalizada ni consolidada, sino que combina un enorme liderazgo; una sola persona (el presidente) sin instituciones que sirvan de frenos y contrapesos o estabilizadores para el ejercicio del poder, con lo que se corre el riesgo de volver al autoritarismo, proporciona al presidente la clara ventaja de la inmunidad horizontal, además de presentar los profundos problemas inherentes al mismo; su predecesor autoritario Más allá de las crisis sociales y económicas, esto ha exacerbado las consecuencias y prácticas de la democracia representativa y no representativa.

(Ackerman J. , 2006) Sostiene que un factor importante para lograr la democracia representativa y hacer que el gobierno sea más responsable ante quienes ejercen el poder es el diseño y desarrollo de una variedad de instituciones políticas democráticas que se ubican en el nivel crítico de mediación y convergencia entre factores estructurales y los múltiples de diferentes grupos. y los individuos en la

sociedad, pero también deben considerar los medios necesarios para fomentar una mayor participación social en la toma de decisiones colectivas y mantener a la sociedad plenamente informada.

1.1.1 Conceptualización de la gobernanza

El término gobernanza está asociado con la naturaleza cambiante del Estado. En este sentido, la gobernanza se refiere a un proceso gubernamental que se desvía del modelo tradicional, en el que las decisiones relacionadas con la comunidad son tomadas por representantes electos en el parlamento y llevadas a cabo por burócratas dentro de la administración pública. La gobernanza tiene en cuenta los cambios en los grupos de actores y los enfoques del liderazgo político en el desarrollo y la implementación de políticas. La gobernanza se refiere a la orientación social y a menudo se describe como un proceso de coordinación dentro de una red (Treib, 2007).

Por su parte, (Aguilar, 2006) entiende por gobernanza como el proceso mediante el cual los actores sociales determinan los objetivos de su convivencia y los medios coordinados para alcanzarlos. Por tanto, el método de gobernanza establece un nuevo tipo de relación entre gobierno y sociedad. La dirección de la sociedad es el resultado de la deliberación conjunta, la vinculación, la interdependencia y la corresponsabilidad entre diferentes actores gubernamentales y actores sociales.

Considerando lo antes mencionado, el discurso de la gobernabilidad democrática (gobernanza) establece que la participación ciudadana traerá consigo mayor calidad en la tarea de gobernar, pues esta lógica se basa: una parte en principios democráticos, y otra parte, en nociones administrativas y de eficiencia (Peters, 2005).

La gobernanza representa un cambio en el enfoque tradicional del gobierno, promoviendo una nueva relación entre el Estado y la sociedad. Este proceso se basa en la colaboración y corresponsabilidad entre diferentes actores gubernamentales y sociales para definir objetivos y soluciones conjuntas. La gobernanza, al incorporar la participación ciudadana, busca mejorar la calidad del gobierno al combinar principios democráticos con nociones de eficiencia administrativa.

1.1.2 Conceptualización de la participación ciudadana

La participación, según (Borja, 1987), se puede considerar un estilo de hacer política en el Estado y la sociedad, la cual supone cumplir anticipadamente o al mismo tiempo con la racionalización y la descentralización del Estado. Por su parte, (Cunill, 1996) señala que la acepción de participación implica asumir que se "toma parte", y relacionándolo con la participación ciudadana, ésta supone que los individuos en tanto "ciudadanos" toman parte en alguna actividad pública, en la que son portadores de intereses sociales.

Las bases de la participación ciudadana de acuerdo a (Cunill, 1996), se pueden separar en dos tipos, el primero se refiere a considerar la participación como un instrumento para optimizar y racionalizar los recursos públicos en las diferentes políticas públicas y programas que desarrolla el gobierno para resolver los problemas públicos; y el segundo, reconoce esta participación como un medio para gestionar y realizar algunas acciones y responsabilidades públicas, asociándolo a la necesidad de disminuir la actuación gubernamental.

En lo que se refiere a las formas de participación ciudadana, éstas pueden ser diversas, entre ellas podemos señalar: la institucional, que es promovida y garantizada por el gobierno; la espontánea, que se suscita de manera coyuntural y

dispersa; la manipulada, la cual es promovida dentro o fuera del aparato gubernamental donde los intereses de los organizadores no necesariamente corresponden con los intereses de la ciudadanía; y la organizada, donde los actores cuentan con formas autónomas de representación orgánica de sus intereses (Acosta, 1996).

La participación de la sociedad civil puede tener al menos cuatro funciones (Cabrero, 1999):

- Función consultiva, consiste en emitir opiniones respecto a las preferencias o niveles de satisfacción sobre programas o políticas propuestos o ejecutados por el gobierno.
- Función cooperativa, que se refiere a colaborar o cooperar en la realización de alguna obra pública o prestación de un servicio público.
- Función decisoria, esta implica que no solamente los ciudadanos opinen sino que orienten las acciones del gobierno, a través de un poder de decisión.
- Función de evaluación, comprende actividades orientadas a la evaluación y seguimiento de las acciones del gobierno.

Sin embargo, la participación ciudadana también presenta algunos problemas, pues implica costos en tiempo y recursos en la toma de decisiones, aumenta la lentitud en la toma de decisiones, y en muchas ocasiones esta participación no añade valor pues los participantes no cuentan con conocimientos sobre temas especializados y complejos sobre los que se tienen que tomar decisiones. Además puede provocar que las decisiones se orienten a beneficios particulares más que a generales, y también puede provocar una erosión de las instituciones representativas y de los partidos políticos (canales usualmente tradicionales), pues implicaría una

desconfianza sobre su capacidad de representación y de intereses generales (Subirats, 2001).

Asimismo, la participación ciudadana también puede traer consigo problemas de cooperación, es decir, que no todos los ciudadanos involucrados participen, presentándose el problema del "free rider" (Ostrom, 2000). Existen otras críticas dirigidas hacia los ciudadanos que son llamados hipotéticamente a participar, entre éstas se pueden mencionar: a la hora de participar en los hechos, los ciudadanos no quieren participar para no involucrarse en un proceso complejo y cansado; y en caso de que participaran, lo hacen de manera inconstante, o son las mismas personas de siempre, o solo participan para defender sus intereses (Subirats, 2001).

A pesar de estos problemas que la participación de los ciudadanos puede traer consigo, habría razones importantes para democratizar la administración pública, que estarían relacionados con una mejora relativa de la democracia, con un aumento en el control, eficiencia y eficacia, y con un mayor rendimiento institucional mediante, especialmente, la potenciación del capital social (Brugué y Gallego, 2001).

De esta manera, el argumento que se encuentra detrás de la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos reside principalmente en verla como un elemento relevante para mejorar la rendición de cuentas y la transparencia de los gobiernos, así como combatir la corrupción (Fox J. , 2007); (Armony, 2008). A esta articulación de participación ciudadana con rendición cuentas, se le denomina: rendición de cuentas social, y una de estas formas es la contraloría social.

La participación ciudadana juega un papel fundamental en la mejora de la rendición de cuentas, la transparencia gubernamental y la lucha contra la corrupción. A pesar

de los desafíos y problemas que puede presentar, como los costos de tiempo y recursos o la desconfianza en las instituciones tradicionales, la participación es esencial para fortalecer la democracia y la eficiencia en la administración pública. Además, la participación ciudadana, a través de diversas formas y funciones, contribuye a una mayor implicación de la sociedad en los procesos gubernamentales y en la mejora de las políticas públicas, promoviendo una mayor corresponsabilidad entre el gobierno y los ciudadanos.

1.1.3 Conceptualización de la rendición de cuentas

(Shapiro, 2003), señala que no hay duda de que los gobiernos son los principales ejecutores del poder, ante esta situación la tarea primordial de los teóricos de la democracia es concebir los medios de hacer más responsables a los gobiernos ante aquellos sobre los cuales el poder es ejercido (ciudadanos). De igual manera, (Fiss, 2007) menciona que en una democracia, la mayoría de los servidores públicos están dotados de poder discrecional, por lo que se requiere que estos servidores públicos rindan cuentas ante la sociedad, y una condición básica de esta responsabilidad reside en que la sociedad esté totalmente informada de las actividades de sus mandatarios.

De lo anterior, se observa que un elemento clave para hacer responsable al gobierno frente a sus gobernados es la rendición de cuentas, pero ¿qué es?, ¿en qué consiste?, ¿cómo se presenta?, ¿quién la lleva a cabo? y ¿los ciudadanos qué función desempeñan? Con la intención de responder a estos cuestionamientos se expone lo siguiente.

(Schedler, 2004), destaca que la rendición de cuentas tiene dos dimensiones fundamentales: por un lado, la obligación de los políticos y funcionarios de informar públicamente sobre sus decisiones y de justificar sus acciones; y por otro lado, la

posibilidad de imponer sanciones a aquellos que hayan incumplido con sus responsabilidades públicas. Según Schedler, sin la posibilidad de sanciones, la denuncia de conductas ilícitas deja de ser un verdadero acto de rendición de cuentas y se convierte en algo meramente simbólico o publicitario.

Por su parte, (Ackerman J. , 2006), ofrece una definición de rendición de cuentas como un proceso activo en el que los servidores públicos deben informar y justificar sus planes, su rendimiento y sus resultados, sometiéndose también a las sanciones y recompensas que correspondan en función de su desempeño.

Para esta investigación se retomará esta definición de rendición de cuentas, pues describe claramente los elementos que deben intervenir en esta acción, y por la utilidad que proporciona estudiar la rendición de cuentas como un proceso.

Por otra parte, uno de los estudiosos en la materia que ha desarrollado una herramienta analítica sobre la rendición de cuentas es (Mashaw, 2008). Este autor señala que la rendición de cuentas es un concepto variable con múltiples ansiedades contemporáneas; el cual parece ser un concepto relacional, pero los actores de la relación permanecen sin ser especificados. Sin embargo, este autor considera que en cualquier relación de rendición de cuentas se debe especificar por lo menos seis cuestiones importantes: quién debe rendir cuentas, ante quién, sobre qué, mediante qué procesos, qué criterios se utilizan para juzgar el comportamiento putativo, y cuáles son los efectos potenciales para saber que esos estándares se han violado. Las respuestas a esas preguntas integran lo que él denomina: régimen de rendición de cuentas.

(Mashaw, 2008) establece que habría tres tipos de regímenes de rendición de cuentas: los asociados con el gobierno público (política, administrativa y legal), los

que cuidan el mercado (productos, mano de obra y recursos financieros) y los que habitan la esfera social (redes sociales); cada uno con su propio fin. El régimen de rendición de cuentas en el gobierno público tiene como fin reforzar los compromisos normativos del sistema político (reforzar la democracia y el estado de derecho); la rendición de cuentas de mercado tiene como fin la eficiencia, y la social, apoya el florecimiento humano (solidaridad y reciprocidad).

Existen cuatro tipos principales de rendición de cuentas: horizontal, vertical, social y transversal. Según (O'Donnell, 1998), la accountability horizontal se refiere a la existencia de instituciones estatales con autoridad legal y capacidad operativa para tomar medidas, que pueden ir desde controles rutinarios hasta sanciones legales e incluso la destitución, frente a actos u omisiones de otros organismos o agentes del Estado considerados ilícitos.

En cuanto a la rendición de cuentas vertical, los ciudadanos tienen la posibilidad de premiar o castigar a los gobernantes mediante el voto en las elecciones. Además, el ejercicio de libertades como la opinión, la asociación y el acceso a información diversa permite exigir responsabilidades a las autoridades públicas y denunciar actos ilícitos (O'Donnell, 1998). Sin embargo, (Ackerman, 2006), sostiene que, para garantizar una rendición de cuentas plena, las elecciones deben complementarse con mecanismos adicionales, siendo la participación de la sociedad civil una de las estrategias más efectivas. Según (Heller y Thomas, 2007), una democracia efectiva requiere de un Estado fuerte y una sociedad civil robusta. Esta última contribuye a que el Estado y sus funcionarios rindan cuentas, promoviendo consultas no solo en el ámbito electoral, sino también mediante un diálogo constante y negociaciones permanentes, situando así a la participación ciudadana como un elemento central en el sistema de rendición de cuentas (Ackerman, 2006).

Estas reflexiones dan lugar a un tercer tipo de rendición de cuentas: la social. (Isunza y Olvera, 2006), definen la rendición de cuentas societal como aquellas acciones emprendidas por ciudadanos independientes, asociaciones cívicas, organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales, con el objetivo de mejorar la transparencia y la responsabilidad gubernamental. Estas acciones buscan supervisar el comportamiento de los funcionarios y las agencias públicas, denunciar casos de corrupción o violaciones legales y activar los mecanismos de control horizontal.

Considerando lo anterior, la rendición de cuentas "societal" incide en el funcionamiento de los mecanismos vertical y horizontal, de dos maneras (Isunza y Olvera, 2006):

- 1) señalando déficit o aspectos problemáticos en el desempeño institucional de distintas agencias y organismos; y
- 2) forzando la activación de mecanismos de rendición de cuentas a través de la presión social y mediática.

(Goetz y Jenkins, 2001), identifican un tipo de rendición de cuentas híbrida que combina elementos de las formas horizontal y vertical. Esta modalidad surge como respuesta a los bajos niveles de confianza en la rendición de cuentas horizontal en muchos países en desarrollo, así como al descontento creciente respecto a la efectividad de los mecanismos verticales. A esta variante, los autores la denominan rendición de cuentas "diagonal", mientras que (Isunza y Olvera, 2006) la llaman accountability transversal.

La rendición de cuentas transversal se caracteriza por:

“mecanismos que, aunque forman parte del Estado, están diseñados para conectarse profundamente con la sociedad civil, mediante la integración de

ciudadanos independientes y autónomos que no actúan como representantes formales, pero sí encarnan los valores de un ethos ciudadano” (Isunza, 2006).

Este modelo tiene similitudes con la rendición de cuentas social, ya que puede ejercer funciones políticas y legales directamente sobre los funcionarios públicos y, de forma indirecta, sobre los políticos. Al igual que en la rendición de cuentas societal, los mecanismos transversales también pueden activar los controles horizontales mientras realizan una supervisión directa sobre los burócratas y las instituciones estatales.

(Ackerman, 2006) propone seis diferentes categorías para capturar la variedad de prácticas que conforman la categoría de rendición de cuentas social: 1) estructura de incentivos basada en castigos y recompensas; 2) ¿para qué rendición de cuentas?, ésta puede realizarse para asegurar que el gobierno respete sus reglas o como mecanismo para fomentar el efectivo desempeño; 3) nivel de institucionalización; 4) profundidad de la participación, esto se refiere si la participación de los ciudadanos se encuentra dentro o fuera del Estado, destacando la necesidad de que esta participación sea autónoma; 5) inclusión de la participación, es decir ampliar la participación más allá de la típica participación de un pequeño grupo de organizaciones, profesionales de clase media y políticos centralistas, coordinando y estructurando la participación en tal manera que todos los actores puedan expresar sus puntos de vista de una manera ordenada y sistemática; y 6) la última categoría se refiere a la rama de gobierno (ejecutivo, legislativo y judicial) en la que se lleva a cabo la rendición de cuentas social, destacándose que ésta se realiza más frecuentemente en el poder ejecutivo.

Así, la participación ciudadana en la rendición de cuentas puede adoptarse de diversas maneras, tales como: la coproducción, que implica la participación de los beneficiarios en la implementación de proyectos de desarrollo local; el monitoreo

ciudadano y la vigilancia del gobierno por parte de organizaciones no gubernamentales especializadas; la aprobación de leyes de procedimientos administrativos que exigen a las instituciones públicas notificar al público y justificar nuevos reglamentos o actos administrativos antes de su aplicación. Otras formas incluyen la democracia directa mediante plebiscitos, referendos e iniciativas populares; la protesta y movilización, que son mecanismos efectivos de rendición de cuentas social; y el cogobierno, que implica la incorporación de actores sociales en las funciones clave del gobierno, como los presupuestos participativos y la contraloría social (Ackerman, 2006).

La rendición de cuentas es un proceso fundamental para garantizar que los gobiernos sean responsables ante los ciudadanos. Se destacan diversas formas de rendición de cuentas, como las horizontales, verticales, sociales y transversales, cada una con su enfoque y actores clave. La participación ciudadana juega un papel esencial en este proceso, ya que no solo permite a los ciudadanos exigir responsabilidades a los gobernantes, sino que también fomenta la transparencia y combate la corrupción. A través de mecanismos como la coproducción, el monitoreo ciudadano y la protesta, la sociedad civil puede influir en la toma de decisiones y asegurar que las autoridades cumplan con sus obligaciones. La rendición de cuentas, por lo tanto, no solo depende de las elecciones, sino de un compromiso constante de los ciudadanos para supervisar y activar los mecanismos de control sobre el gobierno.

1.1.4 Rendición de cuentas en las instituciones de educación superior en el contexto internacional

La rendición de cuentas en la educación superior ha sido un problema nacional cada vez más importante durante la última década o más, impulsada por el aumento de los costos universitarios, las decepcionantes tasas de retención y graduación, las

preocupaciones de los empleadores de que los graduados no tienen el conocimiento y las habilidades que se esperan en el lugar de trabajo y preguntas sobre el aprendizaje y el valor que la educación superior proporciona a los estudiantes.

Las instituciones educativas deben tener presente las demandas de rendición de cuentas. El control de los costos y la evidencia de otras eficiencias son el enfoque de las legislaturas y las agencias reguladoras y coordinadoras de la educación superior. Del mismo modo, las demandas de una mayor productividad en la educación superior seguirán escuchándose con mayor frecuencia que en cualquier momento del pasado.

La rendición de cuentas está en la agenda de políticas de educación superior en muchos sistemas. En varios países, la rendición de cuentas está institucionalizada y comúnmente aceptada, en otros es un fenómeno reciente y en otros más es un tema controvertido en la agenda de la educación superior. Dadas estas preocupaciones, surgen muchas preguntas interesantes con respecto a la rendición de cuentas.

Los analistas de la rendición de cuentas generalmente están de acuerdo en que es la "responsabilidad por el desempeño" o "la obligación de informar a otros, explicar, justificar, responder preguntas sobre cómo se han utilizado los recursos y con qué efecto". (Romzek, 2000, pág. 22) Ofrece el marco más completo para analizar los tipos de relaciones de rendición de cuentas. (Romzek, 2000, pág. 25) señala que la diferencia entre responsabilidad profesional y política es la fuente del estándar de desempeño. "Los sistemas de rendición de cuentas profesionales se reflejan en arreglos de trabajo que permiten altos grados de autonomía a los individuos que basan su toma de decisiones en normas internalizadas de prácticas apropiadas". Las relaciones de responsabilidad política permiten a los gerentes la discreción o la

opción de responder a las preocupaciones de los grupos de interés clave, como los funcionarios electos, los grupos de clientes y el público en general.

(Trow, 1996, pág. 309) Se suma al marco de Romzek al señalar de manera más explícita las funciones de rendición de cuentas y centrarse más específicamente en el contexto de la educación superior. En cuanto a las funciones, primero sostiene que la rendición de cuentas es una restricción al poder arbitrario, lo que desalienta el fraude y la manipulación, y fortalece la legitimidad de las instituciones que están obligadas a informar a los grupos apropiados. En segundo lugar, se afirma que la rendición de cuentas sostiene o eleva la calidad del desempeño al obligar a los involucrados a examinar críticamente sus operaciones y someterlas a una revisión crítica desde el exterior. Tercero, la rendición de cuentas puede ser utilizada como un dispositivo regulatorio a través del tipo de informes y los criterios explícitos e implícitos que deben cumplir las instituciones informantes.

A nivel teórico, la rendición de cuentas se refiere a “una relación entre un actor y un foro, en la que el actor tiene la obligación de explicar y justificar su conducta”. (Bovens, 2007, pág. 450) Tres elementos son importantes en esta definición; (1) el actor, que puede ser un individuo, una organización o una agencia, pero este actor tiene que rendir cuentas; (2) el foro, que puede ser un individuo específico, una agencia o el público, pero el actor responsable debe dar cuenta a este foro; y (3) la obligación de dar cuenta se relaciona con las características de la relación entre el actor y el foro. La obligación de dar cuenta puede ser voluntaria o puede surgir de una relación jerárquica, o de un acuerdo contractual. Ya sea que la obligación sea formal o informal o no, el actor puede enfrentar consecuencias si la obligación no se cumple, como sanciones de algún tipo.

Esta definición, al igual que otras definiciones similares de rendición de cuentas (Romzek, 2000, pág. 28) considera la rendición de cuentas como una relación

social. Esto tiene que aclararse aún más teniendo en cuenta el contexto de la educación superior. Con muchas partes interesadas involucradas, incluidos estudiantes, profesores, autoridades y el público, diversos requisitos, intereses y objetivos llevan a las instituciones de educación superior en diferentes direcciones. En este contexto “la rendición de cuentas requiere que la educación superior produzca evidencia de que ha cumplido, en alguna medida, con sus diversas obligaciones”.

(Leveille, 2005, pág. 10) Los tres elementos, el actor, el foro y la obligación, aún están enfocados. Por lo tanto, entendemos que la definición de capacidad de rendición de cuentas es: “Un método sistemático para asegurar a quienes están dentro y fuera del sistema de educación superior que los colegios y universidades, y los estudiantes, se están moviendo hacia las metas deseadas”.

Considerando la rendición de cuentas como una relación social y la definición anterior. Es importante preguntarnos, ¿quién está involucrado en esta relación social? (Bovens, 2007); (Lerner y Tetlock, 1999), se ha explorado en gran medida al incluir los dos elementos de rendición de cuentas mencionados anteriormente: el actor y el foro. Esta pregunta es la clave para entender de dónde vienen las demandas de rendición de cuentas. En algunas situaciones, dicha relación social podría incluir a dos personas, mientras que en otras situaciones puede incluir a muchas personas, por ejemplo, las relaciones entre organizaciones formales. En una organización, existe un sistema complejo de relaciones de rendición de cuentas diferentes pero paralelas, y éstas pueden tener una orientación tanto externa como interna (Sinclair, 1995, pág. 219). Debido a que la rendición de cuentas es una relación social, a menudo se relaciona con estructuras organizativas formales y procesos de toma de decisiones, y la rendición de cuentas se dirige tanto hacia arriba como hacia abajo en una estructura, lo que sugiere que, en el foro, un titular de un cargo individual es simultáneamente responsable en varios niveles jerárquicos (Romzek, 2000, pág. 32).

Debido a la mercantilización, las instituciones de educación superior son responsabilizadas por un conjunto de diferentes actores, como los estudiantes y sus padres, las agencias de acreditación, así como otras instituciones de educación superior, los medios de comunicación y la comunidad empresarial y actores dominantes en el mercado laboral. Los cambios relacionados con la tecnología, así como el mayor enfoque en la rendición de cuentas en el aseguramiento de la calidad y la medición del desempeño, sugieren que las instituciones de educación superior son responsables ante los administradores, ante los requisitos formales de las agencias de acreditación, así como ante los estudiantes y las autoridades gubernamentales. (Lerner y Tetlock, 1999, pág. 260) La rendición de cuentas puede verse como algo que surge de una red de partes interesadas con diferentes intereses y demandas sobre la educación superior. Sin embargo, dado que la rendición de cuentas es ante todo una relación social, las diferentes partes interesadas también deben rendir cuentas entre sí, lo que nuevamente sugiere que la rendición de cuentas está interconectada y es compleja (Leveille, 2005, pág. 36).

La rendición de cuentas está vinculada a las expectativas, como cuando se espera que un actor explique lo que dice y hace en un foro (Romzek, 2000, pág. 35). Los actores que piden “más” rendición de cuentas también basan sus demandas en motivos formales, no solo en las expectativas. De esta manera, la rendición de cuentas se convierte en un proceso tanto formal como informal. Un ejemplo de esto son los estudiantes. Con una mayor apertura, surgieron más demandas por los derechos de los estudiantes, lo que resultó en que los estudiantes estén representados en diferentes juntas en diferentes niveles universitarios.

A medida que las instituciones de educación superior ven que otras instituciones de educación superior que están sujetas a acreditaciones, no solo formalizan relaciones de rendición de cuentas, sino que también se vuelven acreditables, lo que otorga legitimidad a estas agencias internacionales de acreditación. Las relaciones de rendición de cuentas involucran intermediarios entre actores y foros,

como cuando las instituciones de educación superior se reúnen para establecer convenios de colaboración.

Otro cuestionamiento relevante es ¿de qué es responsable el actor con el foro? Las diferentes clasificaciones de rendición de cuentas indican distintas esferas en las que se puede obligar a un actor a rendir cuentas. Dichas clasificaciones se basan en la naturaleza del foro con base a los autores antes mencionados y pueden incluir:

- Rendición de cuentas política. Autoridad ejercida en nombre de los representantes electos, por ejemplo, un gobierno es directamente responsable ante el pueblo.
- Rendición de cuentas social. Por lo general, esto está dirigido al público, como grupos comunitarios interesados y organizaciones benéficas.
- Rendición de cuentas jurídica. Esto se basa en responsabilidades específicas, formal o legalmente conferidas a las autoridades.
- Rendición de cuentas administrativa. La rendición de cuentas administrativa y la capacidad de rendición de cuentas gerencial a veces se interpretan como idénticas. La rendición de cuentas gerencial se enfoca principalmente en monitorear insumos y productos o resultados, mientras que la responsabilidad administrativa se ocupa de monitorear los procesos mediante los cuales se transforman los insumos.

La responsabilidad gerencial también tiene que ver con la autonomía.

- Rendición de cuentas profesional. Esto se relaciona con la integridad profesional y el profesionalismo. Ser profesionalmente responsable también implica representar los valores de una profesión.

Dependiendo de la autonomía y la fuente de expectativas para mejorar la rendición de cuentas, la relación social que incorpora la relación de rendición de cuentas puede estar más o menos institucionalizada (Romzek, 2000, pág. 36). El foro puede estar en una posición de jerarquía para el actor que se espera que proporcione una cuenta. De hecho, las expectativas de tener que dar cuenta de sí mismo ha sido entendido como parte del proceso de formación del sujeto, esto, contribuye a reproducir jerarquías estructurales (Butler, 2001, pág. 23). Este es el punto en el que la verticalidad entra en escena, aunque la dirección de la obligación también puede ser horizontal (Bovens, 2007, pág. 448).

La rendición de cuentas vertical generalmente se refiere a situaciones basadas en mandatos, donde el foro ejerce poder sobre el actor, como en una relación jerárquica (o relaciones basadas en leyes y reglamentos). La rendición de cuentas horizontal se refiere generalmente a las relaciones voluntarias entre un actor y el foro, sin intervención del foro, por ejemplo, dando cuentas a varios partes interesadas que se encuentran en igualdad de posición. La rendición de cuentas diagonal o transversal se puede entender como criterios de inclusión o exclusión; se encuentran a la sombra de la jerarquía y pueden ser tanto formales como informales.

Existe una amplia gama de foros ante los cuales las instituciones de educación superior deben rendir cuentas y muchas situaciones que se relacionan con la rendición de cuentas. Esto incluye a los administradores que solicitan sistemas de garantía de calidad e instrumentos de medición del desempeño, buscando así responsabilidad gerencial (Sinclair, 1995, pág. 223). Estos nuevos arreglos de

rendición de cuentas inspirados en la gestión pública demuestran que la responsabilidad de las instituciones de educación superior se puede caracterizar de dos maneras. En primer lugar, diferentes cuestiones están conectadas entre sí, por ejemplo, cuando las autoridades gubernamentales piden resultados financieros a las instituciones de educación superior, también piden información sobre los procesos administrativos; y cuando las agencias de acreditación solicitan ver el sistema de control de calidad, también piden evidencia del desarrollo de competencias, ya que asumen que esto afecta el aseguramiento de la calidad. En segundo lugar, las instituciones de educación superior son responsables de cuestiones de proceso, por ejemplo, evaluaciones internas dentro de las universidades sobre la calidad; y resolución de problemas, por ejemplo, clasificaciones que preguntan qué puestos y qué salario reciben los estudiantes cuando entran en la vida laboral. Mientras que la capacidad de rendición de cuentas gerencial y administrativa indica procesos de rendición de cuentas jerárquicos y legales (Romzek, 2000, pág. 38), los foros de rendición de cuentas puede ser interno y externo al mismo tiempo, dependiendo de a quién se dirija.

La responsabilidad de las instituciones de educación superior también se relaciona con la conducta de la relación social que entrelaza la rendición de cuentas (Bovens, 2007, pág. 451). Puede ser financiera, procesal, tales como el aseguramiento de la calidad, ética o involucrar otros aspectos individuales o en combinación. Cuando la rendición de cuentas se refiere a la calidad o la gestión financiera, los profesores universitarios y la dirección departamental denotan lo que se ha denominado “responsabilidad profesional” (Sinclair, 1995, pág. 226). Cuando la rendición de cuentas se trata de las relaciones con los estudiantes, esto incluye aspectos como el trato justo y equitativo hacia los estudiantes, que puede estar asociado con responsabilidad social o legal. Cuando la rendición de cuentas se refiere a la financiación, el rendimiento o la empleabilidad, surge la responsabilidad política y social, ya que estas las partes interesadas depositan grandes expectativas en las instituciones de educación superior (Bovens, 2007, pág. 552).

Por último, es importante saber ¿cómo debe evaluarse la rendición de cuentas? (Bovens, 2007, pág. 450). Dependiendo de las normas de los actores involucrados; el entorno sociopolítico; la naturaleza de la relación de rendición de cuentas; marcos institucionales formales; así como en las compensaciones entre costos y beneficios (Macheridis y Dergard, 2019, pág. 3). Además, las expectativas con respecto a cómo se entregará la rendición de cuentas afectan la toma de decisiones y la forma en que la gerencia en las organizaciones actúa para implementar las decisiones (Tetlock, 1992, pág. 334). Si las normas son inconmensurables y ambiguas, la responsabilidad puede dar lugar a controversias y conflictos (Romzek, 2000, pág. 37). Cuando se institucionaliza la evaluación de la rendición de cuentas, se establecen diferentes relaciones de rendición de cuentas en diferentes contextos y foros, incluyendo e indicando diferentes promesas al foro y su audiencia (Dubnick y Frederickson, 2010, pág. 145).

La evaluación de la rendición de cuentas depende de las condiciones organizacionales, políticas, institucionales, financieras y condiciones ambientales, así como, de la complejidad de las relaciones sociales que incorporan acuerdos de rendición de cuentas.

Los acuerdos de rendición de cuentas se basan en mecanismos que destacan el rendimiento y sus medidas. Cuando la rendición de cuentas enfatiza tales medidas de desempeño, esto restringe la autonomía. Así mismo, la vida social de la organización es muy importante para la forma en que se llevan a cabo las relaciones de rendición de cuentas (Lerner y Tetlock, 1999). Otros acuerdos de rendición de cuentas gerenciales que están orientados al mercado se basan en mecanismos formales en los que llevan a cabo las instituciones de educación superior como rendir cuentas ante las autoridades gubernamentales. Establecimiento de metas, presupuesto de desempeño y evaluar actuaciones y otros procesos que crean un contexto en el que la rendición de cuentas está institucionalizada. Evaluar los resultados relacionados con la justicia y la equidad crea un contexto en el que la

rendición de cuentas se trata de vincular un foro para las operaciones de las instituciones de educación superior. Lograr estas formas de acuerdos de rendición de cuentas depende en última instancia de una comprensión de la equidad y de políticas que aborden estos problemas.

La rendición de cuentas apareció como un fenómeno emergente en relación con los cambios percibidos en una variedad de compromisos de las partes interesadas. Mientras que la rendición de cuentas se relacionó con una mayor atención y presión de las orientaciones de mercado y un nuevo régimen gerencial dominante, diferentes partes interesadas también se responsabilizaron entre sí, lo que nuevamente sugiere que la rendición de cuentas está interconectada y es compleja, involucrando un proceso de lo que llamamos rendición de cuentas. Tanto el foro como el actor inician procesos de rendición de cuentas.

La rendición de cuentas puede verse como un proceso cuyo objetivo es hacer que las personas rindan cuentas (Baroutsis, 2017, pág. 546). Por lo general, este proceso se formaliza, pero también puede surgir de manera informal, según el comportamiento individual y las prácticas locales. Basándose en la rendición de cuentas entendida como una relación social, la rendición de cuentas significa un contexto organizacional y un sistema social en el que operan las organizaciones. Así como las relaciones sociales incorporan, construyen y cosifican las normas sociales, las preocupaciones éticas y los valores personales, también lo hacen los acuerdos de rendición de cuentas en las instituciones de educación superior. Para resaltar cómo la rendición de cuentas, como una relación social en evolución, ha cambiado en los últimos veinte años.

1.1.5 Relación entre gobernanza, participación ciudadana y rendición de cuentas: Contraloría Social

De lo expuesto, se deduce que una de las maneras en que la sociedad puede involucrarse en la rendición de cuentas es a través de la contraloría social. Esta se define como:

“una forma de participación ciudadana enfocada en el control, la vigilancia y la evaluación, llevada a cabo por individuos y/o organizaciones sobre programas y acciones gubernamentales, promoviendo así una rendición de cuentas vertical y transversal” (Hevia F. , 2006).

La contraloría social constituye una modalidad de participación ciudadana porque busca que las personas, ya sea de manera individual o colectiva, se involucren en los asuntos públicos. Sin embargo, a diferencia de otras formas de participación, su propósito es específicamente supervisar, monitorear y evaluar las acciones y programas gubernamentales. Se considera un mecanismo de rendición de cuentas vertical porque son los ciudadanos quienes examinan el desempeño del gobierno y sus funcionarios. Al mismo tiempo, es transversal, ya que muchos de los mecanismos y actividades de supervisión están institucionalizados dentro del gobierno, lo que garantiza la inclusión de los ciudadanos en estas instancias (Hevia., 2007).

Retomando a (Hevia., 2007), para fines de esta investigación la contraloría social se considera como una categoría analítica y no una acción específica, pues ésta integra un conjunto de acciones que cumplen con tres características: son instancias de participación ciudadana que están institucionalizadas en leyes, reglamentos o reglas de operación y se orientan a la rendición de cuentas.

Asimismo, se pueden considerar que existen tres grandes modalidades de contraloría social (Hevia F. , 2006):

- 1) Sistema de atención ciudadana: buzones de quejas y sugerencias.
- 2) Acciones de control colectivo por parte de los beneficiarios de los programas y obras: constitución de comités de vigilancia.
- 3) Participación en órganos colegiados de decisión: consultivos o resolutivos.

(Cunill., 2007), menciona otras dos modalidades de contraloría social:

- 1) El control ex ante y ex post sobre políticas y servicios públicos que puede ser ejercido por la sociedad o segmento de ella, sin ser necesariamente beneficiarios de estas políticas o servicios.
- 2) Considerando las modalidades de contraloría social antes mencionadas, se puede también clasificar en contraloría social: individual y colectiva.

(Cunill., 2007) señala que el control social se distingue de otras formas de participación ciudadana en asuntos públicos por su enfoque en la corresponsabilidad o el poder compartido con el Estado. Esta modalidad requiere mantener una relación de independencia respecto al Estado y no debe estar subordinada a la administración pública. En este sentido, el control social es una forma de participación ciudadana caracterizada por la crítica y la vigilancia de los asuntos públicos, donde su principal atributo es la autonomía, la cual garantiza su autenticidad.

La autonomía está estrechamente vinculada a la representatividad social, que adquiere mayor relevancia cuando la contraloría social se realiza a través de órganos creados por el Estado. En estos casos, las convocatorias públicas y abiertas son esenciales para reducir problemas de representatividad. Además, otro

factor que puede fortalecer la autonomía en la contraloría social es el desarrollo y fortalecimiento de las competencias ciudadanas necesarias para su adecuado funcionamiento (Cunill N. , 2009).

No obstante, las acciones de rendición de cuentas con participación ciudadana no siempre son fáciles de implementar. En el caso de la contraloría social en México, (Hevia F. , 2006) señala que, en ocasiones, la sociedad civil ha sido utilizada como un recurso para legitimar gobiernos que enfrentaron cuestionamientos sobre la validez de su triunfo electoral. En estos casos, la contraloría social puede convertirse en un mecanismo simbólico más que en una herramienta efectiva de deliberación y control.

Por otra parte, la contraloría social está limitada al programa u obra de la cual es beneficiada, y no trasciende de ese ámbito. Además, ésta tiene muy poca capacidad para investigar y sancionar (Hevia., 2007), se puede considerar que son estrategias de rendición de cuentas que impulsan simplemente la voz (quejas y denuncias), cuyo impacto será diferente si la contraloría social es individual o colectiva" (Fox J. , 2007).

Además, en la práctica son escasos los programas que contemplan entre sus fines la formación o fortalecimiento de competencias ciudadanas para actuar con autonomía (Cunill N. , 2009). Y si a esto le agregamos la poca disposición de las autoridades gubernamentales para facilitar estas actividades de contraloría, las limitaciones son mayores en este tipo de participación ciudadana (Hevia., 2007).

(Fox J. , 2007), señala que este tipo de agencias de contraloría social promueve lo que se podría llamar "transparencia interna", o sea, verter luz hacia el interior de las dependencias, señalando focos rojos y problemas que no aparecen en los informes

públicos, y en este caso, la decisión de actuar para responder a esos problemas descubiertos queda a la discreción de la gerencia, en lugar de ser un tema de debate público. Además, la contraloría social también tiene que enfrentar algunas dificultades que inhiben la participación de la ciudadanía, como son: la disponibilidad de tiempo, desconocimiento y falta de motivación.

Aún con las limitaciones y problemáticas que enfrenta la contraloría social, ésta puede considerarse un instrumento a través del cual los servidores públicos (no electos) pueden rendir cuentas a la sociedad; y un mecanismo mediante el cual los beneficiarios potenciales pueden vigilar y evaluar la toma de decisiones técnicas. Por otra parte, la contraloría social es un elemento que complementa y no sustituye los procesos formales de control, y puede ser un medio que fortalece las capacidades, habilidades, conocimientos y confianza de los ciudadanos para hacer valer sus derechos, así como contribuir para que los ciudadanos sean corresponsables de las acciones públicas (Cunill N. , 2009). Pues, de acuerdo con Vidal (Cunill N. , 2009), la contraloría social debe generar un proceso de diálogo en el cual los operadores de la política pública y los beneficiarios pueden identificar las deficiencias y problemáticas, y buscar las alternativas para resolverlas.

Además, (Cunill N. , 2009), menciona que la capacidad de incidencia (eficacia) de la contraloría social está directamente relacionada con la asunción de ésta como derecho ciudadano incluido en la integralidad de lo social, y con el manejo que se haga de la tensión entre su dependencia e independencia respecto del Estado, es decir, depende de los poderes sociales que contempla la contraloría social.

En este sentido es importante señalar, para que la contraloría social pueda constituir un instrumento que permita combatir problemas estructurales como la corrupción, es importante racionalizar sus acciones, privilegiando su calidad y pertinencia y no

su cantidad, con la finalidad de contribuir a una mejor gestión de la administración pública (Isunza y Olvera, 2006).

Considerando los diferentes problemas que la contraloría social tiene que superar para llegar a ser un instrumento efectivo de rendición de cuentas, en esta investigación se considera que existen elementos "internos", es decir, nos referimos a cuestiones que inhiben o influyen en la participación y actuación de los ciudadanos dentro de la contraloría social y elementos "externos" que determinan el funcionamiento de la contraloría social, éstos se refieren a aspectos o actores ajenos a los participantes de ésta, es decir, son los elementos que regulan el funcionamiento y desempeño de las formas de participación de la contraloría social, así como de las áreas responsables de coordinar estas acciones, y los alcances que dicha contraloría social puede tener como instrumento de rendición de cuentas.

1.2 Diseño institucional: Sociedad Civil, Capital Social y Costos de Transacción

El diseño institucional se refiere a todos los acuerdos que coordinan la conducta de los individuos dentro de la sociedad; entre estos acuerdos se encuentran procedimientos establecidos constitucional o legalmente, aspectos que están sujetos a normas y convenciones conscientes o que están fijadas únicamente por presiones y perspectivas tácitas o registradas ocasionalmente. Cabe señalar que el diseño institucional no sólo se refiere a la creación de nuevos acuerdos sociales, sino también es aplicable para examinar si acuerdos existentes son satisfactorios o si es necesario modificarlos (Pettit, 2003).

Pettit (2003), establece tres supuestos que están vinculados con el proyecto del diseño institucional:

1) la conducta de los individuos dentro de la sociedad es sensible a las oportunidades y los incentivos que están disponibles por efecto de su entorno social; así como por otros factores tales como: valores y representaciones adquiridas.

2) Las oportunidades e incentivos asociados a determinada situación social pueden ser modificados de tal manera que produzca un cambio en la conducta agregada de los individuos.

3) Existen algunos criterios de evaluación (relativamente aceptados) para determinar que ciertos patrones de conducta resultan más deseables que otros, por lo que puede resultar atractivo promoverlos mediante la modificación de oportunidades o incentivos.

Los instrumentos que modifican las oportunidades e incentivos de los agentes individuales, y por lo tanto la conducta agregada, son las sanciones que pueden adoptar la forma positiva, se les llama recompensas, y la forma negativa, es decir, castigos (Pettit, 2003). En lo que se refiere a incentivos, (Olson, 1992), establece que los económicos no son los únicos sino que las personas también pueden ser motivadas por el deseo de lograr prestigio, respeto, amistad y por otros objetivos sociales y psicológicos; y por presión social, pero en general estos incentivos sociales sólo funcionan en grupos pequeños, tan pequeños que sus miembros pueden tener contacto cara a cara.

Por otra parte, el diseñador institucional cuenta con otro tipo de control que consiste en filtro o selección. El propósito del filtro es asegurar que determinados agentes pueden realizar sólo determinadas elecciones, o que en una determinada elección se encuentren disponibles algunas opciones y otras no (Pettit, 2003). Este mismo autor indica que en el caso del diseño institucional ideal, los filtros que operan sobre los individuos tienen el efecto de atraer hacia ciertas tareas a aquellos que tienen más probabilidades de conducirse de una manera que resulta socialmente valiosa.

Pettit (2003), señala que el objetivo del diseño institucional puede ser la prevención del daño o la promoción del bien; o puede tener como propósito el control de los agentes normales privados o corporativos, o de agentes individuales o colectivos que asumen deberes públicos.

Entre los principios que pueden guiar el diseño institucional se encuentran los siguientes (Goodin, 2003): un principio reside en la posibilidad de aprender con la experiencia y de evolucionar con el tiempo, este **principio es el de revisión**, pero debe mantenerse dentro de ciertos límites. Otro principio es el de **solidez**, que se refiere a que el diseño se modificará solo en los casos en que se produzcan un cambio fundamental y solo podrán realizar adaptaciones superficiales cuando no lo sea.

Un principio más es el de **sensibilidad a la complejidad motivacional**, en donde se establece que la manera exacta para que las instituciones puedan adaptarse mejor al hecho de la complejidad motivacional tendrá que vincularse con premisas en parte empíricas y en parte normativas. Otro es el **principio de publicidad** que exige como prueba para todas las instituciones y acciones institucionales que se justifiquen públicamente; y el **principio de variabilidad** de los acuerdos institucionales, que consiste en alentar la experimentación con estructuras diferentes en lugares diferentes y alentar la reflexión acerca de las lecciones de otros y tener la disposición a aceptar estas lecciones cuando sean adecuadas.

Por lo que se refiere al diseño institucional sobre la contraloría social, se retomarán otros elementos teóricos que permitan hacer de ésta un instrumento efectivo de rendición de cuentas, además este diseño debe estar orientado a fomentar la participación de los ciudadanos en este tipo de programas. Para este fin, se considerarán otros elementos teóricos como es la sociedad civil, pues acorde con

los argumentos teóricos sobre la rendición de cuentas de la gestión gubernamental, ésta es un elemento fundamental.

1.2.1 Conceptualización de Sociedad Civil

Como se mencionó anteriormente, para que los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia sean efectivos, es fundamental que la sociedad civil los promueva y utilice. La sociedad civil juega un papel crucial, ya que la participación ciudadana es central en este tipo de rendición de cuentas. A continuación, se presentan diversas definiciones y perspectivas sobre la sociedad civil.

Hegel fue el primero en utilizar el término "sociedad civil" para describir un concepto distinto al Estado, viéndola como un espacio intermedio entre la familia y el Estado, principalmente asociado con la economía. Posteriormente, Marx y Engels retomaron esta idea, pero en su visión, el Estado se subordina a la sociedad civil, que abarca las relaciones materiales entre individuos en la etapa final del desarrollo de las fuerzas productivas (Kaldor, 2003).

Más tarde, Gramsci criticó la interpretación marxista de la sociedad civil, sugiriendo que no es la "estructura económica" la que controla la acción política, sino más bien la interpretación de esta, lo que genera una confrontación ideológica y cultural. En este contexto, Gramsci subrayó la importancia de la participación política en ámbitos como la educación, los medios y otras instituciones sociales, y definió la sociedad civil como:

"la hegemonía política y cultural de un grupo social sobre toda la sociedad, en tanto que contenido ético del Estado" (Gramsci, 1974).

A finales del siglo XX, el concepto de sociedad civil resurgió gracias a diversos movimientos sociales en regiones como Occidente, Europa del Este y América Latina. Este resurgimiento estuvo marcado por cuestiones como la noción de autolimitación, la idea de una sociedad civil compuesta por movimientos sociales e instituciones, su papel en la democratización, su influencia en la sociedad política y económica, y la liberación de la sociedad civil, que implica la opción de elegir entre diferentes tipos de sociedad civil (Cohen y Arato, 2000).

(Cohen y Arato, 2000) definen la sociedad civil como un ámbito de interacción social ubicado entre la economía y el Estado, compuesto principalmente por la esfera íntima (la familia), asociaciones, movimientos sociales y formas de comunicación pública. Estos autores consideran que las esferas económica y política actúan como mediadoras a través de las cuales la sociedad civil puede influir en los procesos políticos y económicos. Sin embargo, cuando estas mediaciones fallan o las instituciones económicas y políticas intentan restringir la participación de la sociedad civil, surge un conflicto entre los actores sociales y el Estado o la economía.

Según Olvera (2003), el concepto de sociedad civil propuesto por Cohen y Arato presenta varias paradojas y limitaciones, entre las cuales se destacan:

- La sociedad civil no se puede considerar un actor colectivo ni homogéneo.
- El concepto de sociedad civil es controvertido y no establece una relación definida con los sistemas político y económico.
- La sociedad civil no tiene, por sí misma, un proyecto de transformación radical ni un programa político específico.

- La composición de la sociedad civil varía en cada país, dependiendo de las condiciones históricas de su formación y desarrollo.

Ackerman (2006) propone tres formas de comprender el concepto de sociedad civil: la primera la considera como un espacio intermedio entre lo privado y lo estatal, incluyendo el sector privado; la segunda, como un movimiento ciudadano centrado en la defensa de los derechos humanos y civiles; y la tercera, como un ámbito de participación organizada para alcanzar un objetivo específico. Según Ackerman, estos enfoques son complementarios y todos son válidos.

Por su parte, (Alexander, 1997) define la sociedad civil como el espacio donde se construye la solidaridad social desde una perspectiva universal, siendo un "nosotros" colectivo que une a las personas más allá de intereses particulares, como la religión, clase o raza. Esta solidaridad tiene la capacidad de ofrecer una identidad común y de promover la responsabilidad hacia los derechos "naturales" de cada individuo.

(Alexander, 1997) también resalta que para fortalecer la democracia y mejorar la rendición de cuentas, la sociedad civil debe involucrarse en otras áreas no civiles, como la gubernamental, exigiendo reformas y ejerciendo control a través de mecanismos como la contraloría social.

(Armony, 2008) destaca que la sociedad civil juega un papel esencial en tres áreas: proporcionando servicios sociales que el Estado no ofrece, actuando como un actor clave en la limitación del poder del Estado a través de la rendición de cuentas social, y fortaleciendo las capacidades de los sectores marginados mediante intereses comunes. Sin embargo, también advierte que las acciones de las organizaciones de

la sociedad civil en contextos de desigualdad pueden tener efectos negativos, como el fomento de la intolerancia y la desconfianza.

Finalmente, (Fox J. , 2002) resalta la importancia del capital social en la capacidad de la sociedad civil para responder a oportunidades de participación, lo que influye significativamente en la participación ciudadana, tema central de esta investigación.

1.2.2 Conceptualización del Capital Social

(Ostrom y Ahn, 2003) proponen tres enfoques diferentes sobre el capital social. El primero es la visión minimalista, que lo concibe como un recurso individual vinculado al acceso a redes personales favorables. El segundo enfoque es la visión transicional, que lo ve como un bien público, ya que no solo ayuda a alcanzar metas individuales, sino que también facilita la resolución de problemas de acción colectiva. El tercer enfoque es la visión expansionista, que considera al capital social como un factor clave para los científicos sociales y los responsables de políticas, con el fin de comprender y promover soluciones efectivas a los problemas de acción colectiva en diversos contextos económicos y políticos.

Esta investigación se basa en la visión expansionista, considerando el capital social como una herramienta para resolver problemas de acción colectiva, especialmente en el ámbito de la contraloría social. En consonancia con esta visión, (Putnam, 1994) define el capital social de manera amplia, describiéndolo como características de la organización social, tales como la confianza, las normas y las redes, que pueden mejorar la eficiencia social al facilitar la acción coordinada. Putnam sostiene que, al igual que el capital convencional, el capital social tiende a acumularse con su uso, ya que su disponibilidad crece conforme se utiliza, en lugar de disminuir, y se agota cuando no se utiliza.

(Durlauf y Fafchamps, 2004).

distinguen tres ideas clave del capital social:

1. Genera externalidades positivas para los miembros de un grupo;
2. Estas externalidades se logran a través de la confianza, las normas y los valores, y sus efectos sobre el comportamiento y las expectativas;
3. La confianza, las normas y los valores provienen de formas informales de organización basadas en redes sociales y asociaciones (Durlauf y Fafchamps, 2004).

(Fukuyama, 2001) sostiene que, en el ámbito económico, el capital social ayuda a reducir los costos de transacción asociados a mecanismos formales de coordinación, como contratos, jerarquías y reglas burocráticas. En el ámbito político, promueve la asociación, un factor clave para el éxito de gobiernos limitados y democracias modernas.

En el contexto mexicano, (Fox J. , 2002) destaca que el capital social, en su dimensión horizontal, se refiere a la densidad y cohesión de los actores sociales y civiles locales, así como a las relaciones cooperativas entre ellos.

La variedad de enfoques sobre el capital social aplicado a este estudio implica la necesidad de incluir tanto componentes formales como informales para mejorar la efectividad de la contraloría social en universidades públicas. Estos componentes abarcan prácticas de participación social y formas comunitarias de organización para tomar decisiones sobre la asignación de recursos y las normas de rendición de cuentas.

(Ostrom y Ahn, 2003) identifican tres formas relevantes de capital social para el estudio de la acción colectiva: la confianza y las normas de reciprocidad, las redes y la participación civil, y las reglas formales e informales. La confianza y las normas de reciprocidad resultan de interacciones repetidas entre individuos, participación en redes y mecanismos de recompensas y castigos. Para que prevalezca la reciprocidad, los individuos confiables deben evitar la tentación de "viajar gratis" y coordinar eficazmente sus acciones.

En cuanto a las redes y la participación civil, estas favorecen la acción colectiva al ofrecer incentivos para construir una reputación de confiabilidad mediante interacciones repetidas y la transmisión de información entre individuos confiables y no confiables. Las reglas formales e informales, por su parte, se definen como directrices sobre las acciones requeridas, prohibidas o permitidas, así como las sanciones por su incumplimiento (Ostrom y Ahn, 2003).

En resumen, el capital social funciona como una herramienta para fomentar la participación ciudadana en actividades de rendición de cuentas, como la contraloría social. Sin embargo, otros factores, como la naturaleza del bien y el tamaño del grupo, también pueden influir en la capacidad de los individuos para resolver problemas de acción colectiva (Ostrom y Ahn, 2003). A pesar de ello, puede haber resistencia por parte de la sociedad civil a participar en procesos administrativos debido a los costos de oportunidad que conlleva la participación para los actores sociales (Cunill., 2007).

Una aportación clave de este análisis es que el capital social no solo facilita la cooperación en la resolución de problemas colectivos, sino que también promueve una cultura de confianza y responsabilidad dentro de la sociedad. Este aspecto es crucial en el contexto de la contraloría social en universidades públicas, ya que

fomenta la transparencia, la rendición de cuentas y la colaboración entre estudiantes, docentes y personal administrativo. Además, el concepto de "viaje gratuito" resalta la importancia de diseñar incentivos que no solo atraigan la participación, sino que también aseguren que los participantes contribuyan activamente al proceso de manera equitativa.

Un aspecto clave a tener en cuenta en la participación ciudadana es el tiempo, ya que se trata de un recurso limitado, valioso y muy apreciado. Por esta razón, es importante que los participantes reciban beneficios o satisfacciones por su involucramiento, de modo que no sientan que su tiempo ha sido desperdiciado (Font, 2001). Otro ejemplo lo constituye la información, pues para hacer efectiva la participación de los ciudadanos en la rendición de cuentas se requiere de información confiable (Fox, 2007), es decir, las funciones de contraloría social están determinadas por la transparencia.

Estos dos aspectos, información y beneficios en las actividades de contraloría social pueden ser analizados desde el enfoque de la teoría de costos de transacción. Desde esta perspectiva teórica se permitirá identificar los elementos que influyen (positiva y/o negativamente) tanto en la participación de la sociedad civil como en el funcionamiento y alcance de las acciones de ésta, es decir, a través de esta teoría se podrán identificar los elementos susceptibles de modificarse para corregir las fallas y problemas de la contraloría social.

1.2.3 Conceptualización de Costos de Transacción

En cuanto a la utilidad que la teoría de los costos de transacción puede brindar al diseño de la contraloría social, reside en que ésta permitirá analizar los elementos que inhiben la participación ciudadana en estos mecanismos de rendición de

cuentas, pues éstos pueden carecer de incentivos para la participación de los ciudadanos (Cunill N. , 1997).

Para Williamson (1989), la economía del costo de transacción plantea la cuestión de la organización económica como un problema de contratación. La teoría de los costos de transacción supone que los individuos tienen una racionalidad limitada lo que origina que la planeación sea incompleta; éstos se inclinan al oportunismo por lo que falla la previsibilidad de la promesa; y se convierte en importante la identidad de cada una de las partes por la especificidad de los activos, por lo que es indispensable organizar las transacciones para economizar dichos costos (Williamson, 1989).

Williamson (1989) distingue dos tipos de costos de transacción: ex ante y ex post. Los primeros comprenden los costos de la redacción, negociación y salvaguarda de un acuerdo; por lo que se refiere a los costos ex post de la contratación, incluyen: los costos de mala adaptación que se incurren cuando las transacciones se salen del alineamiento, los costos del regateo que se hacen cuando se hacen esfuerzos bilaterales para corregir las malas negociaciones; los costos de establecimiento y administración asociados a las estructuras de gobernación a las que se envían las disputas, y los costos de aseguramiento de los compromisos.

North (1993) destaca que las instituciones en la sociedad tienen la función principal de reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable de la interacción humana, por ejemplo: contar con información incompleta sobre la conducta de otros individuos en el proceso de interacción humana, para eliminar la incertidumbre. Señala que los costos de información son claves y éstos se componen de medir los atributos de lo que se está intercambiando y los costos de proteger y de hacer cumplir los acuerdos (North, 1993).

Williamson (1989) destaca que las instituciones formales pueden reducir los costos de monitoreo y pueden hacer cumplir los acuerdos, superando los problemas del oportunismo (Costos de Transacción).

Por otra parte, (Ostrom, 2000) proporciona elementos que se pueden retomar para reducir los costos de transacción en la participación de los ciudadanos en acciones de contraloría social, los cuales pueden incorporarse en el diseño institucional, entre estos se encuentran:

- Permitir a los ciudadanos comunicarse.
- Cuando los pagos son relativamente bajos, la comunicación cara a cara permite a los ciudadanos alcanzar y mantener acuerdos cercanos.
- Cuando los ciudadanos discuten abiertamente y acuerdan sus propios niveles de uso y sus sistemas de sanciones, el incumplimiento de los acuerdos se mantiene bajo.

Y finalmente, se retoma la recomendación de North (1993), quien establece que para crear un medio institucional que promueva un compromiso creíble se requiere de un marco institucional completo de normas formales, limitaciones informales y de cumplimiento obligatorio que permita realizar transacciones a bajo costo.

Conclusión

En un primer momento, se utilizaron: la teoría de la gobernanza, la participación ciudadana y la rendición de cuentas, esto con la finalidad de establecer los elementos que la contraloría social debe contemplar como un mecanismo que se orienta a alcanzar la gobernanza, promover la participación y contribuir a la rendición de cuentas.

La contraloría social también presenta problemas como cualquier otro tipo de participación ciudadana, por ejemplo, limitada participación por parte de la sociedad, así como la poca o nula efectividad para alcanzar sus fines. Las causas de estos problemas pueden ser diversas, desde aquellas que inhiben la participación de los ciudadanos porque les representan costos, o porque los mecanismos de contraloría social establecen filtros que evitan que cualquier ciudadano que lo desee pueda participar, hasta por el hecho de que al ciudadano no le interesa, o porque percibe que su participación no obtiene ningún logro.

En este mismo sentido se acude a la teoría de costos de transacción que permitirá analizar los diversos aspectos que representan costos e incentivos de la participación de los ciudadanos en la contraloría social. También se retoman los elementos conceptuales de sociedad civil y capital social, pues éstos pueden contribuir a una mayor participación.

CAPÍTULO II.

MARCO METODOLÓGICO

En la actualidad se generan nuevas formas de relación entre el gobierno y los ciudadanos, de esta manera se compromete de manera voluntaria y de forma corresponsable las actividades de gestión gubernamental y la participación ciudadana en el cumplimiento de las obligaciones y en la demanda de los derechos de la población.

Mediante estas acciones, una de las formas de participación de la ciudadanía es la Contraloría Social, la cual se entiende como el conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan las personas, con el propósito de contribuir a que la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos se realicen en términos de transparencia, eficacia, y honradez.

Esta vigilancia resulta particularmente relevante en la aplicación de recursos y operación de programas de desarrollo social, para garantizar que sus beneficios lleguen íntegramente a la población objetivo y evitar su utilización en favor de intereses ajenos al beneficio común.

La presente investigación tiene como objeto de estudio la participación ciudadana en acciones de control, vigilancia y evaluación, es decir la participación ciudadana en el ámbito de la rendición de cuentas.

Esta investigación tiene como objetivo general: definir los elementos mínimos a considerar por los actores involucrados en el diseño institucional de los programas

de contraloría social en las universidades autónomas públicas, para que ésta represente un mecanismo real de rendición de cuentas.

2.1 Método mixto

Se combinarán el método cuantitativo y cualitativo. Primero se realizará un análisis cuantitativo de información sobre las contralorías sociales de todas las universidades autónomas pública, tomada de sus páginas de internet. Y posteriormente se realizará un análisis cualitativo en dos casos de estudio con la finalidad de examinar y analizar con mayor detalle estos casos. La utilización de ambos métodos es con el propósito de reunir las fortalezas de éstos.

2.2 Investigación electrónica y recopilación de información

Se explorarán las páginas de internet principales de todas las universidades autónomas públicas en México, así como, las páginas de internet de sus contralorías sociales, presupuestos de ingresos, informes de gestiones administrativas y anuarios estadísticos de estas universidades.

Con la finalidad de crear una base de datos donde en un primer momento se puedan identificar datos generales de las instituciones de educación superior, como su escudo, nombre, sede y fecha de autonomía de las universidades autónomas públicas en México.

En un segundo momento se identificarán las características de sus presupuestos de ingresos, matrícula de alumnos y padrón de docentes estos elementos nos servirán para tomar la elección del segundo caso de estudio.

2.3 Construcción del índice de desarrollo de la contraloría social

Se elaboró una metodología que permitiera sistematizar y analizar la información obtenida sobre la contraloría social en universidades autónomas públicas, para este fin se creó un índice de contraloría social, que permitirá medir el menor o mayor desarrollo de contraloría social. El índice de contraloría social se desarrolló con base en elementos teóricos.

Para construir el índice de contraloría social en las universidades autónomas públicas, se realizarán los siguientes pasos: primero, se les proporcionará el mismo valor a los cuatro componentes antes mencionados, es decir, todos tienen el mismo peso: 25. Y la suma de los cuatros componentes nos proporcionará el índice que mide la contraloría social en las universidades, es decir, el valor más alto de contraloría social será 100. Como segundo paso, cada componente se integra de subcomponentes.

2.3.1 Primer componente: Modalidades

Considerando las modalidades señaladas en el marco teórico de esta investigación, se pueden incorporar la participación de la sociedad en la gestión pública y que para fines de este estudio se puede contemplar como una modalidad de la contraloría social.

Así tenemos como el primer componente de modalidades de Contraloría social, las siguientes:

- 1) Buzones o sistema de quejas y sugerencias.
- 2) Promoción, difusión y comunicación.
- 3) Comités de vigilancia (colectivo).

- 4) Acciones de vigilancia (individual).

2.3.2 Segundo componente: Funciones

Dentro de las funciones y acciones que llevan a cabo los contralores sociales, tenemos que éstas son de control, vigilancia, evaluación, así como aquellas dirigidas a realizar propuestas de mejoras; éstas son:

1. Llevar el registro, control e integración de información sobre las obras, acciones, programas y servicios (por ejemplo: llenado de formatos y minutas).
2. Observar y vigilar que se respeten los lineamientos o reglas de operación.
3. Recabar y/o realizar el seguimiento de las quejas y denuncias realizadas por los ciudadanos y beneficiarios.
4. Reportar las irregularidades encontradas ante la autoridad correspondiente.
5. Aplicar encuestas de evaluación.

En este caso, se considera que todos los subcomponentes tienen el mismo peso, pues todas estas actividades se ubican dentro de una de las tres funciones a las que se orienta la contraloría social: control, vigilancia y evaluación, y éstas por lo tanto son igualmente importantes, de tal forma que en este caso, se les va asignar el mismo valor.

2.3.3 Tercer componente: Autonomía

Para el tercer componente, se tienen los siguientes elementos:

1. Estudiantes.
2. Trabajadores administrativos.
3. Docentes e Investigadores.

En este componente, el valor que se le asigna a cada uno de los tipos de participantes en la contraloría social tienen un valor diferenciado, pues se le dará mayor peso a aquel subcomponente que se considera representa una participación más autónoma y tiene mayor impacto en las acciones de control, vigilancia y evaluación. Los cuales son los docentes e investigadores.

2.3.4 Cuarto componente: Cobertura

El último componente, corresponde a la cobertura que tiene la contraloría social en los diferentes programas, obras y servicios que proporcionan las universidades. Los elementos que integran este componente son:

1. Programas sociales federales.
2. Programas sociales estatales.
3. Adquisiciones y licitaciones.
4. Obra pública.

2.4 Análisis comparativo de la base de información (método cuantitativo)

Se realizará un análisis comparativo de universidades públicas de acuerdo a los resultados que arroje la base que se construyó para determinar el índice de desarrollo de la contraloría social. Para poder contrastar la transparencia y acceso a la información que tiene cada una de ella.

2.5 Casos de estudio (método cualitativo)

Se desarrollarán dos casos de estudio. Para la elaboración de estos casos, se realizarán entrevistas a profundidad (Anexo. 1) a los actores que coordinan y dirigen la operación de los programas de contraloría social en ambas instituciones. Esto con la finalidad de realizar una exploración general e identificar a todos los actores que participan.

El objetivo de los casos de estudio consistirá en conocer con mayor detalle la operatividad de los programas de contraloría social en ambas universidades, desde la perspectiva del proceso.

La selección de los casos, se realizará tomando en cuenta el puntaje del índice de contraloría social y de acuerdo a las características de las universidades.

CAPÍTULO III.

MARCO LEGAL DE LA RENDICION DE CUENTAS DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO

Este capítulo tiene la finalidad de describir e identificar las reglas que regulan la participación de la ciudadanía en el control, vigilancia y evaluación de las acciones y programas de gobierno.

La Contraloría Social tiene su sustento legal en los derechos constitucionales de acceso a la información, de petición y de participación en la planeación democrática del desarrollo nacional establecidos en la constitución política mexicana. También se encuentran otras leyes federales que hacen referencia a la existencia de la contraloría social tales como: ley general de desarrollo social y su reglamento, la ley federal de fomento a las actividades realizadas por las organizaciones de la sociedad civil, así como las reglas de operación de los programa gubernamentales.

3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En el **artículo 6** de nuestra carta magna se establece que el derecho a la información será garantizado por el Estado, y en la interpretación de este derecho prevalecerá el principio de máxima publicidad. Asimismo, en el artículo 8 de la constitución instituye que los funcionarios y empleados públicos deben respetar el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta haya sido realizada por escrito, de manera pacífica y respetuosa.

Estos dos artículos constitucionales son muy importantes para el desarrollo de las actividades de la contraloría social, ya que representan los dos derechos básicos: acceso a la información y de petición, respectivamente.

Por otra parte, en el **artículo 26** apartado A, en el cual se señala como se organiza el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, se establece que esta planeación será democrática a través de la participación de los distintos sectores sociales que recogerá las demandas y aspiraciones de la sociedad para que se incorporen al plan y los programas de desarrollo. No obstante, este ordenamiento no es específico en cuanto a cómo se debe llevar a cabo esa participación de la sociedad en dicha planeación, por lo que queda a discreción del poder ejecutivo.

3.2 Ley General de Desarrollo Social

En el **artículo 61** de esta ley se garantiza el derecho de los beneficiarios de los programas sociales y de la sociedad a participar de manera activa y corresponsable en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social. Esto no necesariamente implica que se lleve a cabo dicha participación. Mientras que en su **artículo 69**, se reconoce a la Contraloría Social como el mecanismo mediante el cual los beneficiarios, de manera organizada, pueden verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social. Sin embargo, esto por un lado limita la participación ciudadana individual, y excluye la participación de cualquier ciudadano distinto a los beneficiarios que desee pueda participar.

Nuevamente en el **artículo 70** se señala que el gobierno federal impulsará la contraloría social y facilitará el acceso a la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones; pero no es suficiente para que la contraloría exista en todos los programas y acciones gubernamentales, ni que todos los gobiernos proporcionen información de calidad y suficiente para el desarrollo de las actividades de control, vigilancia y evaluación.

En el **artículo 71** de esta ley se establecen las funciones de la Contraloría Social: solicitar la información necesaria para el desempeño de sus funciones, a las autoridades federales, estatales y municipales responsables de los programas de desarrollo social; vigilar el ejercicio de los recursos públicos y la aplicación de los programas de desarrollo social conforme a la Ley y a las reglas de operación; emitir informes sobre el desempeño de los programas y ejecución de los recursos públicos; atender e investigar las quejas y denuncias presentadas sobre la aplicación y ejecución de los programas, y presentar ante la autoridad competente las quejas y denuncias que puedan dar lugar a fincar responsabilidades administrativas, civiles o penales relacionadas con los programas sociales.

Este artículo es medular para el estudio de la contraloría social pues enumera todas las actividades y acciones que ésta debe realizar; pero nuevamente la forma en las que se ejecutarán depende de lo que establezca el área responsable de dirigir y coordinar dichas acciones.

3.3 Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social

En el reglamento de la ley general de desarrollo social, se encuentra estipulado en el **artículo 54** que *"las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal promoverán la participación de los beneficiarios, de las instituciones de educación públicas y privadas, organizaciones campesinas y de trabajadores, sociedades cooperativas, comunidades, organizaciones de la sociedad civil y demás formas de organización de los sectores social y privado legalmente reconocidas"*, en la consecución de los principios, objetivos y metas de la Política Social.

En el **artículo 41** en su fracción XI señala que las dependencias y entidades del Gobierno Federal podrán celebrar convenios de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, estableciendo los mecanismos y acciones específicas para impulsar y apoyar los programas de contraloría social, de acuerdo con los lineamientos que al efecto emita la Secretaría de la Función Pública. Pero esto no garantiza que los demás órdenes de gobierno firmen dicho convenio.

En el capítulo X (De la contraloría social), en el **artículo 67** establece que el gobierno federal impulsará la creación de contralorías sociales por parte de los beneficiarios. El artículo 68 menciona que las reglas de operación de los programas de desarrollo social debe prever mecanismos de contraloría social y los requisitos para su conformación, para asegurar que los beneficiarios hagan uso de esta práctica de transparencia y rendición de cuentas; por lo que el gobierno federal difundirá los esquemas de contraloría social y proporcionará a los beneficiarios la asesoría y colaboración necesarias para su integración y funcionamiento. Este ordenamiento, por un lado restringe la participación de la ciudadanía, al estipular la participación sólo a beneficiarios; y por el otro no coincide con lo que el artículo 54 señala respecto a quiénes pueden participar en la contraloría social.

En este capítulo se proporcionan mayores elementos sobre cómo deben operar las contralorías sociales, pues el **artículo 70** señala como deben registrarse las contralorías sociales ante la dependencia o entidad de la administración pública federal que tenga a su cargo el programa de desarrollo social. El **artículo 71** aborda todo lo relacionado a los informes que las contralorías sociales deben presentar respecto de la vigilancia en la ejecución de los programas de desarrollo social y aplicación de los recursos federales asignados a los mismos. Finalmente, en el **artículo 73** se estipula que los informes que proporcionan las contralorías deben ser difundidos a través de las páginas de internet de las dependencias y entidades de la administración pública federal y los medios idóneos y de mayor alcance para los propios beneficiarios y la sociedad en general.

CONCLUSIÓN

Retomando la revisión realizada al marco jurídico, el cual impacta en las acciones de la contraloría social, se puede señalar que, por un lado, se han desarrollado y creado algunas leyes que permiten el acceso a información, elemento básico para llevar a cabo sus actividades de contraloría social; y por otro lado, ley que respalda y sustenta la participación de la sociedad civil en acciones de contraloría. Sin embargo, no ha permitido un acceso pleno a la información y los programas sociales no contemplan la participación de otro tipo de ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil en actividades de contraloría social, pues contempla solo la participación de los beneficiarios.

En este sentido, la contraloría social se ha orientado a incluir solo a beneficiarios de los programas sociales, lo que determina la limitada autonomía que este tipo de ciudadanos puede tener para realizar sus funciones como contralor ciudadano. Además, el poder que ejerce es el de denuncia, que como ya se mencionó, adolece de severas restricciones para que pueda considerarse un poder real que devenga en consecuencias sobre los actores o poderes públicos y le permita llevar a cabo el control social eficaz.

CAPÍTULO IV.

DISCUSIÓN Y RESULTADOS

4.1 Análisis descriptivo de la matriz de las contralorías sociales de las Universidades Públicas – Autónomas.

La sociedad civil puede tener un papel relevante en el ámbito público, a través de las distintas formas de participación ciudadana, desde la perspectiva como un elemento que colabora con la gestión pública en acciones públicas hasta la perspectiva de participar en mecanismos orientados a la rendición de cuentas y fiscalización del gasto público. La contraloría social es uno de ellos. Pero de acuerdo con Felipe Hevia, ésta no ha demostrado ser un instrumento real de rendición de cuentas, es decir, no se ha constituido en un sistema efectivo de contrapeso ciudadano ante los gobiernos, por lo que se encuentra en riesgo de ser sólo una forma de participación decorativa y no deliberativa (Hevia F. , 2006). No obstante, se considera que es necesario estudiar la contraloría social, pues en México se cuenta con reconocimiento legal y podría permitirle al ciudadano participar en la rendición de cuentas de los distintos niveles de gobierno.

La contraloría social y la transparencia tienen un vínculo. Como cualquier otro dispositivo de participación, la transparencia y acceso a la información son requisitos indispensables para poder ejercer la soberanía de manera directa. Es muy difícil pensar en una participación libre, responsable e informada sin contar con información.

La intervención de los agentes que participan en acciones de contraloría social se orienta, en primer lugar, hacia la rendición de cuentas y se realiza por medio de procesos de participación ciudadana institucionalizada. Por otro lado, es regulada

por diversos ordenamientos legales que limitan las funciones y atribuciones de estos dispositivos de participación.

Dentro de este trabajo de investigación se analizaron los portales electrónicos de treinta y dos universidades que tuvieran las características de ser públicas y que gozaran de autonomía otorgada por sus congresos estatales. De dichos portales y de anuarios estadísticos se extrajo información general de las universidades las cuales fueron: fecha de autonomía, presupuesto anual y padrones académicos y estudiantiles, esto en una primera instancia para conocer un poco el contexto de cada universidad.

En un segundo momento, se construyó una matriz o base de información agregando los datos generales de las treinta y dos universidades públicas con autonomía. Y de acuerdo al capítulo dos, referente al marco metodológico, se plasmaron los cuatro componentes que para nuestro estudio debe de tener el diseño institucional de la contraloría social (modalidad, funciones autonomía y cobertura). Se otorgó una puntuación máxima de 100 puntos dividido en estos cuatro componentes, los cuales a su vez se integran de subcomponentes.

En cuanto al primer componente de modalidad se segmentó en cuatro subcomponentes los cuales fueron identificar si contaba con un buzón de quejas o sugerencias, conocer sus medios de comunicación, promoción y difusión para su participación y dos subcomponentes más van de acuerdo a la participación que se puede tener en la contraloría social, las cuales pueden ser individual y colectiva. Este componente tiene como puntuación máxima de 25 puntos y cada subcomponente un valor de 6.25, los cuales se fueron apuntando para irse acumulando en el valor total.

En el segundo componente se reconocieron las funciones o actividades que realizan las personas que participan en la contraloría social, este componente se secciono en cinco subcomponentes, las cuales fueron identificar las minutas de reuniones e informes trimestrales y anuales de los comités de vigilancia; ubicar la publicación de la normativa (leyes y reglas de operación) de los programas a vigilar; seguimiento a quejas; reportes de irregularidades en la vigilancia de los recursos ejercidos en los programas y ubicar encuestas de evaluación del servicio brindado por los programas, de igual manera este componente tuvo un valor máximo de 25 puntos y cada subcomponente un valor de 5 puntos.

El tercer componente es la autonomía del control social, que se refiere al tipo de participantes en la contraloría social, en este caso, el valor máximo del componente es de 25 puntos, pero el valor de los subcomponentes es diferenciado, debido a que los subcomponentes son: estudiantes, personal administrativo y docentes e investigadores, se le dio un peso mayor a los docentes e investigadores porque se considera que su participación es más autónoma y tiene más impacto en las acciones de control, vigilancia y evaluación. Integrando los puntajes de la siguiente manera: estudiantes 6.25; trabajadores administrativos 6.25; docentes e investigadores 12.5.

El último componente es la cobertura que tiene la contraloría social en los diferentes programas, obras y servicios que proporcionan las universidades públicas. Que podrían ser: programas federales; programas estatales; adquisiciones y licitaciones y obra pública. El puntaje de 25 puntos se dividió equitativamente entre los cuatro subcomponentes.

Se revisaron y analizaron los portales de las contralorías sociales de las treinta y dos universidades públicas para evaluar todas las acciones antes mencionadas, lo cual los resultados fueron diversos en algunos componentes y parecidos en otros.

De lo observable en este análisis de acceso a la información, referente a las coincidencias es que todas universidades se limitan a cumplir con el mínimo requerido por la ley. Se espera que en las entrevistas a profundidad (método cualitativo) se pueda observar una diferencia de esta situación.

El mayor puntaje alcanzado fue de 52.5 (Cuadro No. 1). De estos siete casos se puede destacar que, en cuanto al componente de la cobertura, la contraloría social únicamente cumple con lo requerido por la ley que es realizar acciones de control, vigilancia y evaluación en programas federales, dejando de lado los programas estatales; adquisiciones y licitaciones y obra pública. Acciones de las universidades públicas que podría tener un gran valor la implementación de estas acciones de rendición de cuentas.

1. Cuadro No.1

No.	ESCUDO	INSTITUCIÓN	PUNTAJE TOTAL
1		Universidad Autónoma de Baja California Norte	52.5
2		Universidad Autónoma de Baja California Sur	52.5
3		Universidad de Guadalajara	52.5
4		Universidad Autónoma de Hidalgo	52.5
5		Universidad Autónoma del Estado de México	52.5
6		Universidad Autónoma de Nuevo León	52.5
7		Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	52.5

Fuente: elaboración propia

El menor puntaje fue de cero (Cuadro No. 2). Esto se debió a que no se encontró información en los portales electrónicos, ni en los documentos digitales que se revisaron. Lo cual no quiere decir que no lleven acciones de contraloría social.

2. Cuadro No. 2

No.	ESCUDO	INSTITUCIÓN	PUNTAJE TOTAL
1		Universidad Autónoma de Coahuila	0
2		Universidad Autónoma Agraria "Antonio Narro"	0
3		Universidad Nacional Autónoma de México	0
4		Universidad Autónoma Chapingo	0
5		Universidad Autónoma de Sinaloa	0

Fuente: Elaboración propia

4.2 Análisis de la entrevista con Contralora Social de la Universidad de Guadalajara.

En este apartado se explican las características del funcionamiento y operación de la Contraloría Social de una de las universidades más importantes de México, la Universidad de Guadalajara, con base en la entrevista a su titular, la Mtra. María Alejandra Gutiérrez Gómez, se expone lo más detallado posible los elementos más importantes de dicha dependencia. Esta entrevista se realizó con la finalidad de conocer a profundidad el diseño, elementos, objetivos y funciones de la contraloría social de una de las universidades públicas más importantes de México. Así como, conocer la experiencia de su titular dentro del desarrollo de las actividades de la misma.

Sobre la formación académica de la Mtra. María Alejandra Gutiérrez Gómez, cuenta con una licenciatura en Psicología en la Universidad de Guadalajara, también tiene el grado de Maestra en Educación y Procesos Cognoscitivos por el Instituto Tecnológicos de Estudios Superiores de Occidente. Se ha desempeñado profesionalmente en la docencia desde haber egresado de la licenciatura en el año 2002. Al poco tiempo comenzó a combinar la docencia con puestos administrativos dentro de la Universidad de Guadalajara, en el Sistema de Educación Media Superior, sus principales responsabilidades estuvieron en la formación de docentes para modalidades no convencionales. Después estuvo haciendo –además de docencia- investigación en la Escuela Preparatoria de Jalisco con la línea de Desarrollo de Pensamiento Matemático en adolescentes.

A partir del 2008 colaboró en la administración estatal, desde el área de planeación con la construcción y medición de indicadores. En el año 2016 se desempeñó como Secretaria Académica en uno de los centros universitarios de la Universidad de Guadalajara y desde 2019 hasta ahora trabaja como Secretaria Técnica de la Rectoría General y a su vez es la responsable de la contraloría social.

Para Gutiérrez Gómez (05/01/2023) el objetivo de la contraloría social es vigilar el correcto uso de los recursos públicos destinados a programas etiquetados como de desarrollo social y de los cuales son beneficiarias las universidades públicas.

La participación de la responsable de la contraloría social de la Universidad de Guadalajara se encuentra en la asesoría y capacitación para la conformación de comités de contraloría social, incluyendo el llenado de formatos y la elaboración de material de difusión y capacitación. Esto se lleva a cabo a través de reuniones ya sea presenciales o virtuales, además de correos electrónicos, llamadas telefónicas y de la página web de la universidad. En este caso, la contraloría social se ubica organizacionalmente en la Secretaría Técnica de la Rectoría General, sobre esta ubicación Gutiérrez Gómez (05/01/2023) considera que es correcta ya que las reglas de operación de la contraloría social establecen que el responsable de la contraloría social no deberá tener relación directa con el ejercicio de los recursos de los programas que llevan a cabo en contraloría social. En este caso, la Secretaría Técnica de la Rectoría no ejerce directamente el recurso de ninguno de estos programas, sin embargo, si es un área estratégica en la planeación y cumplimiento de los objetivos de estos.

Respecto a los recursos humanos y financieros con los que cuenta la contraloría social, Gutiérrez (05/01/2023) comenta:

“En la Universidad de Guadalajara, la contraloría social cuenta con una servidora como responsable y con una persona de apoyo para la operación del proceso. La instancia normativa no otorga recurso para la operación de la contraloría social en la universidad. Por otro lado, si bien la Universidad siempre ha cumplido en tiempo y forma con los procesos de la contraloría social, es importante destacar que constituye un gran reto lograr la participación de la comunidad universitaria dada la dimensión de la Universidad de Guadalajara”.

Para Gutiérrez Gómez la motivación principal de los procesos de la contraloría social es que la comunidad universitaria ejercita prácticas de gobernanza, en donde son los beneficiarios los que participan en procesos de vigilancia del ejercicio de los recursos y proponen acciones de mejora. Así mismo, considera que es un ejercicio efectivo para la transparencia, pero es perfectible.

Una afirmación importante para Gutiérrez respecto limitantes de la contraloría social se refiere que la participación de los comités muchas veces se ve limitada ya que si bien se entiende que vigila el mal ejercicio del recurso y atiende quejas y denuncias, no siempre se involucra más allá en los procesos del programa para proponer acciones de mejora. Del mismo modo, explica que la participación en los comités de contraloría social es voluntaria, por lo que considera que es necesaria una mayor socialización sobre la importancia y pertinencia de la contraloría social para así obtener una mayor participación de los beneficiarios.

Como propuesta de relevancia en el trabajo de la contraloría social, Gutiérrez propone, que la atención y esfuerzos estén centrados en la socialización de una cultura de la transparencia y rendición de cuentas entre los beneficiarios y la comunidad en su conjunto, así como en la capacitación de los miembros de los comités, más que en el llenado de formatos que no siempre reflejan el trabajo realizado por los mismos.

El proceso de participación de la comunidad universitaria en la contraloría social, es definido por Gutiérrez (05/01/2023) de la siguiente manera:

“La o el responsable de la Contraloría Social identifica la población beneficiaria de cada programa a la cual se le extiende invitación a participar a través de oficios o convocatorias. En dicha invitación se establece la fecha para una reunión ya sea presencial o virtual, en la que se lleva a cabo la capacitación y la conformación del comité a través de la firma de los formatos

correspondientes proporcionados por la instancia normativa. Cabe aquí aclarar que deberá conformarse un comité por cada programa.

Posteriormente, se da seguimiento al proceso de contraloría social con los miembros del comité privilegiando los medios electrónicos. Este seguimiento consiste en la elaboración de informes cuya periodicidad depende del programa mismo.

En caso de quejas y/o denuncias, éstas deben ser remitidas al Comité para su revisión y a su vez derivadas a las autoridades correspondientes. De modo que, de existir quejas y/o denuncias el comité deberá reunirse”.

Así como considera que la acción prioritaria de la comunidad universitaria a través de los comités es la conformación misma del Comité ya que este se instala cada año con el objetivo de atender las quejas y/o denuncias que pudieran surgir con respecto al ejercicio de los recursos. Y para poder desarrollar esta actividad a los participantes se les proporciona capacitación durante todo el proceso, misma que incluye: organización de las reuniones, información sobre la contraloría social, conformación de los comités, capacitación sobre el llenado de los formatos (actas, minutas, informes), además de diseño de materiales de promoción de la contraloría social como trípticos y folletos.

La Universidad de Guadalajara cuenta con los mecanismos que ha desarrollado la Universidad para impulsar las actividades de la contraloría social es la página web, junto con el correo de quejas y/o denuncias que se encuentra en la misma.

La aportación que considera Gutiérrez que realizan los comités de la contraloría social en el control de recursos y rendición de cuentas es que los comités constituyen un canal abierto para la atención de inconformidades por parte de los beneficiarios de los programas.

Su principal función consiste en vigilar que los recursos no se utilicen con fines políticos, electorales, de lucro u otros distintos al ejercicio del programa y se destinen para lo que fueron autorizados.

También vigilan que los programas se ejecuten en un marco de igualdad entre hombres y mujeres, así como que la información sobre el programa sea difundida por los medios pertinentes.

Una problemática identificada por Gutiérrez (05/01/2023) respecto al desarrollo del trabajo de la contraloría social es que la normatividad de la contraloría social como tal tiene mucho que mejorar. El Sistema Informático de la Contraloría Social (SICS), en donde deben cargarse los documentos normativos, tiene fallas y es obsoleto.

De manera similar, los documentos normativos o formatos son poco claros, cambian constantemente y caen en inconsistencias. Algunos programas son de diferente naturaleza, sin embargo, los formatos son iguales. Si bien la Instancia Normativa cada año busca mejorar el proceso, aún queda mucho trabajo pendiente.

Sobre los elementos para mejorar la participación de la comunidad universitaria en las acciones de los comités, Gutiérrez expresa que debe haber un mayor involucramiento de las áreas responsables del ejercicio del recurso dentro de la universidad. Se tiende a creer que la contraloría social son responsabilidad de una

persona o de un área, por el contrario, la contraloría social es un compromiso de la comunidad universitaria en su conjunto. De modo que, la comunicación entre la Secretaría Técnica y las otras áreas involucradas debe ser constante y puntual, ya que la contraloría social tiene tiempos que deben ser cumplidos.

Respecto a la capacitación de los comités se lleva a cabo de manera presencial o virtual, con presencia del Órgano Externo de Control que en este caso es la Contraloría del Estado de Jalisco. A través de la presentación se explica en qué consiste la Contraloría Social, se revisan los formatos normativos que deberán ser llenados y firmados por los integrantes del Comité y se muestra la página web de la Contraloría Social de la Universidad de Guadalajara.

Gutiérrez (05/01/2023) explica que la Universidad de Guadalajara lleva a cabo Contraloría Social únicamente en aquellos programas de los que es beneficiaria. Son aquellos que se encuentran etiquetados como de desarrollo social, tal como se establece en el capítulo VIII, de la Ley General de Desarrollo Social.

Por otro lado, desde el 2008 la universidad ha sido beneficiaria de diversos programas, tal es el caso de:

- Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP)
- Programa de Fortalecimiento a la Excelencia Educativa (PROFEXE)
- Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (PIEE)
- Apoyo a Festivales Culturales y Artísticos (PROFEST)

Gutiérrez (05/01/2023) determina sobre las fortalezas y debilidades de la contraloría social lo siguiente:

Una fortaleza es la participación tan diversa de la comunidad universitaria, es decir, contamos con estudiantes y académicos de cualquier parte del estado

y su visión, su sentir y en general las apreciaciones de los programas enriquecen mucho el ejercicio de la contraloría.

Una debilidad podría ser que a veces puede resultar reducida la práctica de la contraloría al acto de completar formatos, pasando por alto los análisis con mayor profundidad.

Finalmente, para Gutiérrez (05/01/2023) las contralorías sociales son pasos sólidos para la democratización de las instituciones y son parte de una cultura de la rendición de cuentas, pero sobre todo de la corresponsabilidad del ejercicio de recursos públicos, sin duda son prácticas que nos acercan a una vida cívica y de mayor conciencia social.

Conclusiones de la entrevista a la Contralora Social de la Universidad de Guadalajara en siete puntos a destacar:

Propósito de la Contraloría Social en la Universidad de Guadalajara:

El principal objetivo de la contraloría social es garantizar el uso correcto y transparente de los recursos públicos destinados a programas de desarrollo social, promoviendo prácticas de gobernanza y rendición de cuentas entre los beneficiarios.

Estructura y operación de la Contraloría Social:

La Contraloría Social en la Universidad de Guadalajara está organizada bajo la Secretaría Técnica de la Rectoría General, cumpliendo con la normativa que exige independencia del manejo directo de los recursos.

Cuenta con recursos humanos limitados, lo que plantea un desafío para cubrir las necesidades de una institución tan grande.

Participación de la comunidad universitaria:

Los comités de contraloría social son fundamentales para la supervisión de los programas, pero la participación es voluntaria y limitada.

Se identifica la necesidad de incrementar la socialización sobre la importancia de la contraloría para fomentar un mayor involucramiento.

Fortalezas y debilidades:

Fortalezas: La diversidad de los participantes (estudiantes y académicos) enriquece las perspectivas y fortalece el ejercicio de la contraloría.

Debilidades: Exceso de énfasis en el llenado de formatos normativos, dejando de lado análisis más profundos y mejoras estructurales.

Propuestas para mejorar:

Incrementar la capacitación y socialización en torno a la cultura de la transparencia y rendición de cuentas.

Mejorar la coordinación entre la Secretaría Técnica y otras áreas responsables dentro de la universidad.

Perfeccionar las herramientas y normativas, como el Sistema Informático de la Contraloría Social (SICS), y adaptar los formatos a las especificidades de cada programa.

Problemáticas identificadas:

La normativa presenta inconsistencias y cambios frecuentes, dificultando la implementación efectiva.

Falta de recursos específicos para la operación de la contraloría social.

Limitada participación en los comités y falta de corresponsabilidad de otras áreas dentro de la universidad.

Contribución a la democratización y cultura cívica:

La contraloría social representa un ejercicio efectivo hacia la democratización institucional, promoviendo la corresponsabilidad en el manejo de recursos públicos y fortaleciendo la conciencia social.

En general, la contraloría social en la Universidad de Guadalajara constituye un ejercicio relevante para garantizar la transparencia, aunque enfrenta retos en términos de recursos, participación y operatividad normativa.

CONCLUSIONES

Se establece un marco teórico y metodológico sólido para el estudio de las contralorías sociales en las universidades públicas. Se destaca la importancia de utilizar un enfoque mixto que combine métodos cuantitativos y cualitativos, lo que permite una comprensión más profunda de la participación ciudadana en la rendición de cuentas. La investigación se fundamenta en teorías relevantes, como la teoría del diseño institucional y la teoría de costos de transacción, que ofrecen un contexto para analizar los incentivos y barreras que enfrentan los ciudadanos al participar en estos mecanismos.

El desarrollo de un modelo conceptual que integra elementos como gobernanza, participación ciudadana y rendición de cuentas es fundamental para entender cómo se pueden mejorar las contralorías sociales. Además, se subraya la necesidad de un marco jurídico-normativo claro que regule su funcionamiento, lo que es esencial para garantizar la efectividad de estas instancias en la fiscalización del gasto público.

Asimismo, se identifican las limitaciones actuales de las contralorías sociales, que a menudo no logran constituirse como sistemas efectivos de contrapeso ante las autoridades universitarias. Esto resalta la urgencia de investigar más a fondo las dinámicas de participación y los mecanismos que pueden facilitar una mayor implicación de la comunidad universitaria.

El estudio proporciona una base teórica y metodológica que no solo contribuye al entendimiento de las contralorías sociales en el contexto mexicano, sino que también sienta las bases para futuras investigaciones que busquen fortalecer la rendición de cuentas y la participación ciudadana en el ámbito universitario.

Se aborda la importancia de las contralorías sociales como mecanismos de rendición de cuentas en las universidades públicas. A través del análisis descriptivo de estas contralorías, se evidencia que, aunque existe un marco legal que las respalda, su efectividad en la práctica es limitada. La participación ciudadana, aunque reconocida como fundamental, a menudo se ve restringida por la falta de información y la ausencia de procesos deliberativos genuinos.

Se presenta un análisis exhaustivo sobre el papel de las contralorías sociales en las universidades públicas, enfatizando su importancia en la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Se establece un marco teórico que combina diversas teorías, como la teoría del diseño institucional y la teoría de costos de transacción, para comprender mejor los factores que influyen en la efectividad de estas contralorías.

Se destaca que, a pesar de la existencia de un marco normativo que respalda la creación de contralorías sociales, su implementación enfrenta múltiples desafíos. La falta de claridad en los procesos de registro y en las funciones de los comités de vigilancia limita su capacidad para actuar como mecanismos efectivos de control. Además, se identifica la necesidad de mejorar la capacitación de los participantes para que puedan desempeñar sus funciones de manera adecuada y contribuir a una cultura de transparencia en el uso de recursos públicos.

El análisis también resalta la importancia de la participación activa de la comunidad universitaria en las contralorías sociales, sugiriendo que su involucramiento puede ser clave para asegurar una rendición de cuentas efectiva. Sin embargo, se señala que la actual normativa tiende a restringir la participación a los beneficiarios de los programas, lo que puede limitar la autonomía y el poder de acción de los ciudadanos en este contexto.

El estudio proporciona una base sólida para entender las dinámicas de las contralorías sociales en las universidades públicas, al tiempo que subraya la necesidad de realizar investigaciones adicionales que evalúen su efectividad y propongan mejoras en su diseño y funcionamiento. Esto es esencial para fortalecer la rendición de cuentas y promover una mayor transparencia en la gestión de recursos públicos en el ámbito universitario.

Se concluye que, para que las contralorías sociales cumplan su función de contrapeso ante las autoridades universitarias, es crucial fomentar un entorno de transparencia y acceso a la información. Además, se destaca la necesidad de establecer directrices claras que orienten la participación de la comunidad universitaria, asegurando que sus acciones no sean meramente decorativas, sino que contribuyan a una rendición de cuentas efectiva.

En México, las contralorías sociales están reguladas por un marco legal que fomenta la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en la supervisión de programas públicos, especialmente en el ámbito del desarrollo social, sin embargo, se percibió que estos mecanismos legales muchas veces son mínimos, lo cual puede inhibir o limitar la participación de la comunidad universitaria.

Finalmente, se sugiere que futuras investigaciones deben centrarse en el desarrollo de modelos que integren la gobernanza, la participación ciudadana y la rendición de cuentas, con el fin de fortalecer el papel de las contralorías sociales en el ámbito universitario y garantizar que estas se conviertan en herramientas efectivas para la fiscalización del gasto público y la mejora de la gestión institucional.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman. (2006). *"Sociedad Civil y Rendición de Cuentas"*. México: Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Ackerman y Sandoval. (2005). *"Leyes de acceso a la información en el mundo"*. México: IFAI.
- Ackerman, J. (2006). "Democratización: pasado, presente y futuro". *Perfiles latinoamericanos*.
- Acosta, J. O. (1996). *"Las relaciones políticas de los gobiernos locales, en: Antología: Participación ciudadana"*. México: Centro de servicios municipales "Heriberto Jara", A.C. y Fundación Friedrich Ebert.
- Aguilar, L. (2006). *"Gobernanza y gestión pública"*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alexander, J. C. (1997). "The Paradoxes of Civil Society". *International Sociology Vol 12. Junio London.*, pp. 115-133.
- Armony, A. (2008). Sociedad civil y democracia en América Latina . *Revista Pensamiento Propio*.
- Baroutsis, A. (2017). "Understanding media mentalities and logics: Institutional and journalistic practices and the reporting of teachers work". *Discourse: Studies in Cultural Politics of Education*, 545-559.
- Borja, J. (1987). *"Descentralización y participación ciudadana"*. Madrid, España: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Bovens, M. (2007). "Analyzing and assessing accountability: A conceptual framework". *European Law Journal*, 447-468.
- Brugué y Gallego. (2001). *"¿Una administración pública democrática?"*. España: Ariel, S.A.
- Butler, J. (2001). "Giving an account of oneself". *Diacritics*, 22-40.
- Cabrero, E. (1999). *"Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso"*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Cejudo, G. (2009). *"La rendición de cuentas en los gobiernos estatales en México"*. México: CIDE-Hewlett.
- Cohen y Arato. (2000). *"Sociedad Civil y Teoría Política"*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cunill. (1996). *"La participación ciudadana, en: Antología: Participación ciudadana"*. México: Centro de Servicios municipales "Heriberto Jara", A. C. y Fundación Friedrich Ebert.
- Cunill, N. (1997). *"Repensando lo Público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social"*. Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD.
- Cunill, N. (2000). *"La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana"*. Argentina: CLAD.

- Cunill, N. (2009). *"Contraloría Social y derechos sociales. El desafío de la integralidad, en: Gestión y Política pública"*. México: CIDE.
- Cunill. (2007). *"La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual"*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Dubnick y Frederickson. (2010). "Accountable agents: Federal performance measurement and Third-Party government". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 143-159.
- Durlauf y Fafchamps. (2004). "Social Capital". *Working Paper 10485, National Bureau of Economic Research, Inc, MA*.
- Fiss, O. (2007). *"¿Tienen los servidores público derecho a la intimidad?, en: John Ackerman, Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho"*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Font, J. (2001). *"Ciudadanos y decisiones públicas"*. España: Editorial Ariel, SA.
- Fox, J. (2002). "La relación recíproca entre ciudadanía y la rendición de cuentas: la experiencia de los Fondos Municipales en el México rural". *Gestión y Política pública, Vol. IXI, No. 1, CIDE, México*.
- Fox, J. (2007). *"Transparencia y rendición de cuentas, en: John Ackerman, Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho"*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Fukuyama, F. (2001). "Social capital, civil society and development". *Third World Quarterly, Vol. 22, No. 1, pp. 7- 20*.
- Gaitán, L. (2011). *"Contraloría social en México. Experiencias de participación ciudadana y rendición de cuentas"*. Mexico: Litografía Rima.
- Goetz y Jenkins. (2001). "Hybrid forms of accountability". *Public Management Review*, 363-383.
- González Marregot, M. (2005). "La participación ciudadana como alternativa de gobierno". *Revista Aportes Andinos*(No. 14), 2. Recuperado el 20 de julio de 2021, de <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/762/1/RAA-14-Gonz%C3%A1lez-La%20participaci%C3%B3n%20ciudadana%20como%20alternativa%20de%20gobierno.pdf>
- Goodin, R. (2003). *"Teoría del diseño institucional"*. España: Editorial Gedisa.
- Gramsci, A. (1974). *"Antología"*. España: Siglo XXI Editores, SA.
- Guerra, O. (2017). *"Medios y mecanismos para medir la corrupción"*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Heller y Thomas. (2007). *"La Política y el diseño institucional de la democracia participativa"*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hevia. (2015). *"La participación ciudadana y la rendición social de cuentas"*. México: Litografía Rima.

- Hevia, F. (2006). *"La contratación social mexicana: la participación ciudadana para la rendición de cuentas"*. México: CIESAS.
- Hevia. (2007). *"Contrataría Social y protección de programas sociales"*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- IMCO, I. M. (2019). *"Índice de Percepción de la Corrupción vía Transparencia Internacional"*. México: IMCO.
- Isunza y Olvera. (2006). *"Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social"*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Isunza, E. (2006). *"Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas"*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Kaldor, M. (2003). "Civil Society and Accountability". *Journal of Human Development, Vol 4. No. 1, United Nations Development Programme.* , pp. 5-27.
- Lerner y Tetlock. (1999). "Accounting for the effects of accountability". *Psychological Bulletin*, 255-275.
- Leveille, D. (2005). "An emerging view on accountability in American higher education". *Research & Occasional Paper Series: CSHE.8.05. Berkeley: University of California.*
- Macheridis y Dergard. (2019). "Dealing With Accountability in Project Selection". *International journal of Information Technology Project Management*, 1-16.
- Mashaw, J. (2008). *"Rendición de cuentas, Diseño Institucional y la gramática de la gobernabilidad, en: Ackerman, John: Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho"*. México: Editorial Siglo XXI.
- Merino. (2009). *"La estructura de la rendición de cuentas en México: Informe sobre la calidad de la información de las cuentas públicas en México"*. México: CIDE.
- Merino, M. (2014). *"Rendición de cuentas social en México"*. México: Litografía Rima.
- Merino, M. (2016). *"Por un sistema de rendición de cuentas"*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- North, D. (1993). *"Instituciones, cambio institucional y desempeño económico"*. México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnel, G. (1993). *"Democracia delegativa"*. Agora.
- O'Donnell, G. (1998). *"Accountability Horizontal"*. México: Agora.
- OCDE. (2010). "Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados". Recuperado el 20 de 08 de 2020, de <http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf>,
- Ochoa, R. (2017). *"Corrupción. significado y estrategias internacionales y nacionales para su prevención y persecución"*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Recuperado el 11 de 05 de 2019, de en:
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4315/24.pdf>

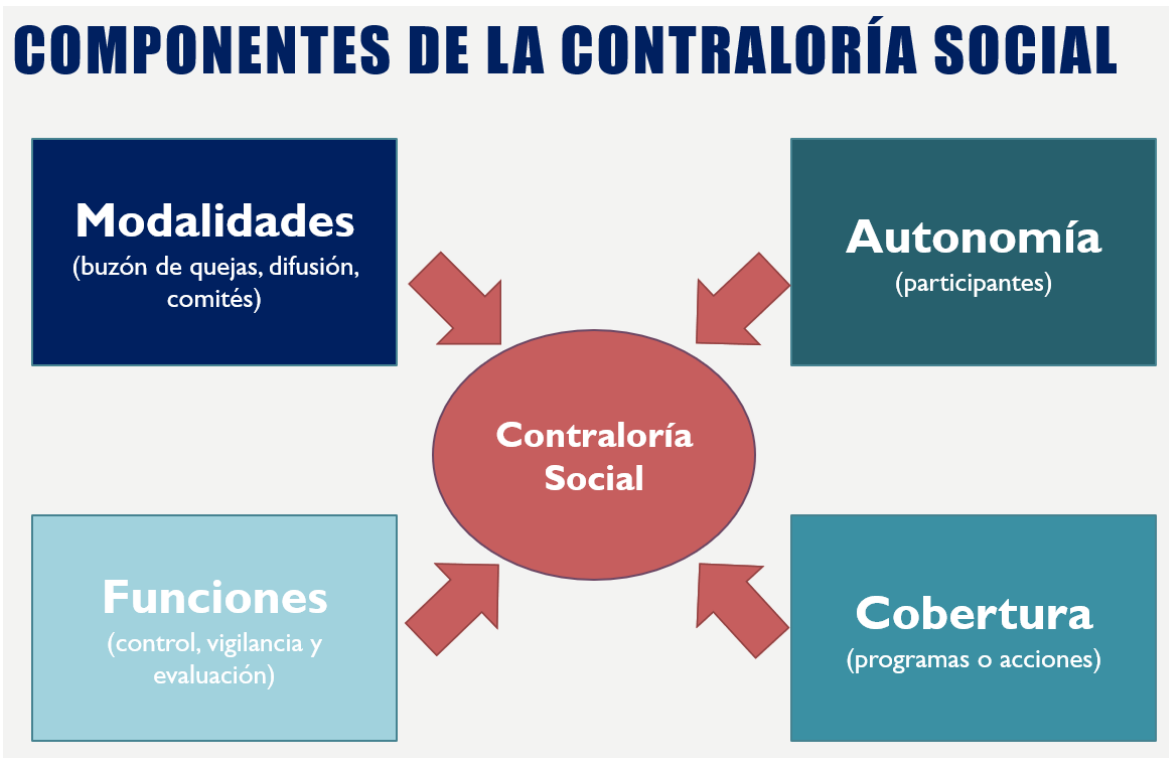
- Olson, M. (1992). *"La lógica de la acción colectiva: los bienes públicos y la teoría de grupos"*. México: Limusa.
- Olvera, A. J. (2003). *"Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina"*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ostrom y Ahn. (2003). "Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva". *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 65, No. 1, UNAM, enero - marzo, pp. 155 - 233, M.
- Ostrom, E. (2000). *"El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva"*. México: UNAM.
- Pérez y Terrazas. (2017). *"Acceso a la información y transparencia en México"*. México: FUNDAR.
- Peters, G. (2005). *"Gobernanza y burocracia pública ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?"* México: COLMEX.
- Pettit, P. (2003). *"El diseño institucional y la elección racional"*. España: Editorial Gedisa, SA.
- Putnam, R. (1994). *"Para hacer que la democracia funcione. La experiencia italiana en descentralización administrativa"*. Caracas, Venezuela: Editorial Galac.
- Romzek, B. (2000). "Dynamics of public accountability in an era of reform". *International Review of Administrative Sciences*, 21-44.
- Rovelo, E. (2017). *"Mejores prácticas en el combate a la corrupción"*. México: CGCDMX.
- Schedler, A. (2004). *"¿Qué es la rendición de cuentas?"*. México: Cuadernos de transparencia, IFAI.
- Shapiro, I. (2003). *"The state of democratic theory"*. EUA: Princeton University Press.
- Sinclair, A. (1995). "The chameleon of accountability: Forms and discourses". *Accounting organizations and society*, 219-237.
- Subirats, J. (2001). *"Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas"*. España: Ariel, S.A.
- Tetlock, P. (1992). "The impact of accountability on judgment and choice: Toward a social contingency model". *Advances in Experimental Social Psychology*, 331-376.
- Treib, O. (2007). "Modes of governance: towards a conceptual clarification". *Journal of European Public Policy*, 1 - 20.
- Trow, M. (1996). "Trust, markets and accountability in higher education: A comparative perspective". *Higher Education Policy*, 309-324.
- Uvalle, R. (2016). *"Fundamentos políticos de la rendición de cuentas en México"*. México: Estudios Políticos. Recuperado el 22 de 05 de 2020, de <https://www.redalyc.org/pdf/4264/426445801002.pdf>

Williamson, O. (1989). "*Las instituciones económicas del capitalismo*". México: Fondo de Cultura Económica .

ANEXOS

ANEXO 1

MATRIZ DE INDICADORES PARA EL ANALISIS DE CORTE CUANTITATIVO



ANEXO 2

GUÍA DE TEMAS DE RECOLECCIÓN DE DATOS DE CORTE CUALITATIVA

Guía de entrevista para Contralores Sociales de las Universidades Públicas

Esta guía de entrevista tiene el objetivo de conocer a profundidad el diseño, elementos, objetivos y funciones de las contralorías sociales en las universidades públicas más importantes de México. Así como, conocer las experiencias de sus titulares dentro del desarrollo de las actividades de las mismas. Con el fin de poder concluir resultados en el trabajo de investigación denominado ***“Índice para medir el desarrollo de las contralorías sociales como elemento de rendición de cuentas en las universidades públicas”***.

1. Nos podría hablar sobre su formación académica.
2. Nos podría hablar de su experiencia laboral
3. ¿Cuál es el objetivo de la contraloría social?
4. ¿Cómo participa usted en la contraloría social? ¿Qué hace y cómo?
5. ¿En donde se ubica la contraloría social en el organigrama universitario?
6. ¿Considera correcta la ubicación para los fines de la contraloría social?
7. ¿Cuáles son los recursos humanos y financieros con los que cuenta la contraloría social? ¿Considera que son suficientes para alcanzar una buena participación de la comunidad?

8. ¿Qué lo motiva a formar parte del equipo de trabajo de la contraloría social?
9. ¿Usted ve a la contraloría social como un instrumento de participación efectiva en la rendición de cuentas?
10. ¿Cuál es el alcance de la contraloría social, contra el alcance de la Contraloría General?
11. ¿Considera usted que el marco normativo de la contraloría social limita la participación de los comités en una rendición de cuentas real?
12. ¿Cuál es la mayor limitante que usted considera para que el trabajo de la Contraloría Social en términos de rendición de cuentas se vea reflejado?
13. De acuerdo a las limitantes normativas o a las obligaciones normativas, ¿usted que propondría para conseguir una mayor relevancia en el trabajo de la Contraloría Social?
14. ¿Cómo participa la comunidad universitaria en la contraloría social? (comités de la contraloría social) Explicar todo el proceso de cada programa.
15. ¿Cuál considera que es la acción o función más importante que realiza la comunidad universitaria que participan en la contraloría social? (comités de la contraloría social).
16. ¿Qué elementos proporcionan a los participantes en los comités de la contraloría social?

17. ¿Cuáles son los mecanismos específicos que ha impulsado la contraloría social de esta Universidad para la revisión de la rendición de cuentas en los programas que participa? Y ¿Por qué fueron diseñados?
18. ¿Cuál considera usted que es la aportación que realizan los comités de la contraloría social en el control de recursos y rendición de cuentas?
19. ¿Qué problemática identifica usted en el desarrollo de la contraloría social, considerando el fin que persiguen los comités de la contraloría social?
20. ¿Qué elementos o aspectos se deben modificar o agregar, si usted así lo considera, para mejorar la participación de la comunidad universitaria en acciones como las que realizan los comités de contraloría social?
21. En caso de que proporcionen capacitación a las personas que participan en la contraloría social, puede explicar con mayor detalle cómo se lleva a cabo el proceso de capacitación.
22. ¿Cuál son los programas en los que la contraloría social participa?
23. ¿Cuáles considera que son las fortalezas y debilidades de la contraloría social en esta Universidad?
24. ¿Hay alguna dependencia u órgano donde se puedan vincular las observaciones o quejas de los comités de contraloría social para que pueda existir alguna sanción?
25. Algo que desee agregar o comentar que considere relevante sobre la contraloría social.