



Taller de **i**Relatoría Integración Vertical



Introducción

El 27 de marzo de 2015, Fundar organizó un Taller de Integración Vertical en el Centro Social y Veracruzano. El objetivo del mismo era conocer el concepto de *integración vertical* y analizar y reflexionar sobre los distintos niveles –local, nacional e internacional– en los cuales puede hacerse y articularse el trabajo de Fundar y otras organizaciones con las que colaboramos.

Los expositores del Taller fueron Jonathan Fox de la American University, Alberto Olvera de la Universidad Veracruzana, Almudena Ocejo del Centro de Contraloría Social del CIESAS¹ y Mariana González de Fundar, Centro de Análisis e Investigación. Al taller asistieron 22 personas de las siguientes organizaciones: Balance A. C., Causa Natura, Fundar, IARAC – Yucatán, Iniciativa Sinaloa, Kinal Antzetik (DF), y México Infórmate – Coahuila. El Taller tuvo la siguiente estructura: en un primer momento, Jonathan Fox presentó el concepto de integración vertical y el trabajo empírico del cual se desprendió el mismo. Alberto Olvera, Mariana González y Almudena Ocejo comentaron su presentación desde su experiencia. En un segundo momento, se hicieron grupos de discusión pequeños que reflexionaron sobre dos preguntas generadoras y que presentaron sus conclusiones en una plenaria.

El concepto de Integración vertical

Jonathan Fox comenzó su presentación explicando el contexto en el cual se inserta la reflexión sobre la integración vertical (IV). Actualmente, diversas redes y grupos internacionales como el Global Partnership for Social Accountability (GPSA), Transparency and Accountability Initiative (TAI), Open Government Partnership (OGP), Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), entre otros, están reflexionando sobre lo que las organizaciones de la sociedad civil (OSC) han logrado o no en el campo de la rendición de cuentas (RdC), es decir, de cuáles han sido los resultados tangibles de sus intervenciones. Esto, a la luz de que los actores públicos no parecen modificar su comportamiento como consecuencia del monitoreo realizado por la sociedad civil.

Este cuestionamiento sobre la efectividad del trabajo de la sociedad civil se enmarca también en un escenario en que los donantes tienen visiones despolitizadas de la realidad y financian “proyectos” o “intervenciones” acotadas² y no estrategias dirigidas a modificar la correlación de fuerzas imperante. Por otro lado, a pesar de que diversas agencias y donantes apoyan la creación –a nivel local– de mecanismos ciudadanos de monitoreo de los asuntos públicos y de espacios de negociación entre gobierno y sociedad civil, rara vez éstos conllevan a cambios en el nivel macro, en el cual se deciden las políticas y se presentan problemas de RdC como corrupción, falta de transparencia, entre otros.

En términos de la evidencia, Jonathan Fox encontró en su estudio [“Auditoría social: ¿qué dice realmente la evidencia?”](#) que, en su mayor parte, las intervenciones de la sociedad civil sirven para evidenciar problemas públicos, sin embargo, son muy pocas las que han logrado generar resultados tangibles o respuestas por parte de los actores públicos. De ahí, que el estudio enfatice dos tipos de intervenciones: las tácticas y las estratégicas.

Intervenciones tácticas: son de corto alcance y acotadas; y rara vez logran incidir en la rendición de cuentas (un ejemplo, es un proyecto).

Intervenciones estratégicas articulan múltiples tácticas y/o campañas; implican trabajo, movilización e incidencia en varios niveles (internacional, nacional, local); y aprovechan (cuando la hay) la voluntad política de actores públicos para generar respuestas o cambios desde arriba.

Las intervenciones estratégicas de la sociedad civil pueden ser más efectivas en lograr una mayor rendición de cuentas, sobre todo si consideran la “dimensión escala”, que implica tomar en cuenta y precisar las intervenciones entre los eslabones y la cadena causal. En el caso del sector público, la “dimensión escala” requeriría identificar mejor y/o de forma sistémica las diversas etapas de la cadena causal, desde la aprobación de leyes, hasta la elaboración de presupuesto y políticas, la implementación de las mismas por las dependencias, la fiscalización de los recursos, etc. Una vez identificadas estas etapas o eslabones, podemos estudiar en dónde, de qué forma y en qué grado nuestras iniciativas están impactando o no para la rendición de cuentas.

La integración vertical se refiere al proceso de monitoreo e incidencia de todos los eslabones e instancias –nacional, estatal y municipal– y en base a objetivos claros, compartidos y forjados conjuntamente. Implica identificar cómo se dan los problemas y estudiar el desempeño en cada ámbito para saber quién o quiénes es el responsable de los mismos.

Algunos casos en donde ha habido integración vertical o cierto grado de ella son:

- El Conteo de los Libros de Textos en Filipinas (“Textbook Count”) que monitorea los diversos eslabones e instancias para asegurarse que los libros de texto lleguen a las escuelas y que han tenido resultados tangibles.
- La Campaña frente a la Mortalidad Materna, donde se creó el Observatorio y hay interlocución civil con contrapartes federales y estatales para reducir la mortalidad materna.
- Las organizaciones forestales comunitarias que están muy consolidadas y articuladas entre sí y que hacen una vigilancia de la política hacia su sector.
- La observación electoral masiva de Alianza Cívica en los 90.

La integración vertical puede combinarse con una dimensión o enfoque *horizontal*, que se relaciona con un énfasis en la cobertura del monitoreo e incidencia en dos sentidos: una dimensión geográfica (número de municipios, regiones, y estados) y una dimensión social (qué tan inclusiva, amplia y organizada es la base social de los *stakeholders*).

Comentarios de Almudena Ocejo, Centro de Contraloría Social, CIESAS

Entre 2009 y 2011, Fundar implementó el proyecto de Salud, Ciudadanía y Derechos Humanos que buscaba incidir en el presupuesto federal del Seguro Popular. Para llevar a cabo esta campaña de incidencia, Fundar se vinculó con organizaciones y actores locales.

Almudena participó en la documentación de este proyecto y elaboró este estudio de caso. Desde su perspectiva y tomando en cuenta los planteamientos de Jonathan Fox, este proyecto avanzó hacia lograr la integración vertical aunque enfrentó dos retos importantes, que puede ser aprendizajes muy valiosos para proyectos futuros. En primer lugar, no todas las organizaciones que participaban en la campaña tenían claridad sobre el objetivo de incidencia, es decir, qué cambio quería lograrse, lo que afectó la táctica y estrategia. Esto evidenció la importancia de que el objetivo de incidencia sea definido de forma conjunta en un momento inicial de concepción del proyecto entre todos los actores y se tomen en cuenta las necesidades, trayectorias y agendas a nivel local.

En segundo lugar, el proyecto no tuvo mucha claridad entre las causas y efectos, lo que Fox llama la "cadena causal". De hecho, algunos supuestos del proyecto no resultaron ciertos en la práctica.³

Un segundo aprendizaje para Fundar y varias otras organizaciones que emana de este proyecto es revisar los supuestos con los que trabajamos y no asumir a priori que son ciertos. Almudena finalizó señalando que el tener mayor claridad sobre el objetivo de incidencia y los supuestos con lo que trabajaremos puede ayudar a construir de mejor forma nuestras estrategias de incidencia.



Comentarios de Mariana González, Investigadora de Fundar dentro del proyecto de Monitoreo de Instituciones Financieras Internacionales⁴

El planteamiento de IV –entendida como la coordinación sistemática de la sociedad civil en todos los ámbitos– es crucial para lograr los cinco indicadores de impacto en los que Fundar se ha planteado incidir o mejorar.⁵ El concepto de IV, además, empata mucho con la teoría del cambio de Fundar que plantea transformar procesos y ámbitos de la vida pública por dos vías: a) de abajo hacia arriba al impulsar, habilitar y trabajar desde abajo con la ciudadanía y sobre todo con sectores históricamente excluidos (bottom-up)⁶ y b) de arriba hacia abajo, vinculándonos con autoridades (top-down).

Quisiera resaltar cuatro puntos que son importantes al hablar de IV en relación al trabajo de Fundar:

- 1) La dimensión macro o internacional que la IV propone es relevante, ya que esta nos permite: a) comprender las tendencias globales con las que se relacionan o en las que se insertan los procesos que acompañamos; b) allegarnos de información, al coordinarnos con las organizaciones internacionales cuyo mandato es incidir en estos espacios globales; y c) conocer el discurso y los compromisos que está asumiendo el gobierno mexicano para luego exigir su cumplimiento.⁸
- 2) El trabajo en redes y la apertura de canales de interlocución es esencial para lograr los objetivos que nos hemos planteado, pero también es complejo. Fundar es tejedor de puentes porque interactuamos con actores muy variados como organizaciones de base, movimientos sociales, comunidades, el gobierno federal, estatal y municipal, iniciativas globales. Esto nos genera un compromiso fuerte, nos exige claridad sobre cómo trabajamos con cada uno de estos actores, y nos empuja a ser capaces de promover el diálogo y acuerdos en causas en las que queremos lograr cambios.



- 3) Es importante reconocer e identificar los aportes técnicos concretos que tiene cada actor u organización. En el caso de Fundar, hemos sido capaces de generar evidencia metódicamente, lo que fortalece y hace más integrales nuestras estrategias de incidencia y nos permite dotar de contenido el discurso político.
- 4) En el caso de Fundar, una de las maneras que imaginamos para propiciar cambios estructurales e impactos deseados es la incidencia con el Estado. Esto define parte de nuestras estrategias.

Finalmente, quisiera enumerar cinco retos de la IV para OSCs como Fundar:

- 1) Existe un gran desafío en identificar los resultados tangibles de las políticas, programas o ejecución presupuestaria, lo que dificulta poder evaluar y reformular.
- 2) Recabar, sistematizar y generar conjuntamente con otros actores información sobre problemas públicos para la rendición de cuentas es un reto.
- 3) Hay demanda creciente por el trabajo e involucramiento de Fundar en todos los niveles (local, nacional, regional e internacional), lo que nos exige una mayor claridad sobre qué roles queremos jugar en cada nivel y dónde enfocamos nuestros esfuerzos.
- 4) Entender las estructuras y correlaciones de poder en cada nivel es un desafío, ya que son muy complejas, sin embargo, es fundamental para construir estrategias de incidencia pertinentes e identificar a los actores que son estratégicos para empujar nuestras agendas (champions).
- 5) Fundar tiene crecientemente trabajo en lo local y persiste el reto de definir qué entendemos específicamente por esto, cómo nos relacionamos o vinculamos con "lo local", y cuál es nuestro aporte, sobre todo a la luz del contexto creciente de represión y violaciones a derechos humanos que vive el país.



Alberto Olvera, Investigador del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana

El concepto de IV supone la coordinación de varios actores para monitorear de forma sistémica los procesos de la política pública en los distintos niveles en los que se ejecuta. Bajo este supuesto, la IV enfrenta diversos desafíos. Un primer desafío se refiere a analizar la calidad de los propios instrumentos de la política pública. Por ejemplo, en México, los presupuestos de la política pública (p. e., existencia de información, objetivos específicos y metas definidas) no se cumplen o están mal planteados de inicio, dado el problema de calidad del gobierno. Tampoco existe un manejo presupuestal serio, sobre todo a nivel municipal y estatal, donde hay desvíos de fondos y problemas serios en la ejecución del mismo. Un segundo desafío se relaciona con la calidad de la información que hay disponible para analizar la política pública y el presupuesto y su ejecución, ya que ésta suele ser deficiente.⁹

Dados estos desafíos, para poder implementar el modelo de IV que Jonathan Fox propone, es necesario contar con expertise y experiencia tanto para analizar el diseño de la política pública como para entender las relaciones de poder y el aterrizaje de la misma en la práctica, ya que se ésta se inserta en un realidad política y social compleja. Asimismo, para que las coaliciones tan grandes que propone la IV funcionen, ellas mismas deberían pensarse de forma integral y articularse en distintos niveles para poder extender su monitoreo. También es importante tomar en cuenta que, a más local el nivel, más complejidad enfrenta el ejercicio de la rendición de cuentas y lo político, pues ahí es donde se da la confrontación y la lucha de intereses.

A la visión de IV, entonces, le debe ser adicionado una discusión sistemática de las dificultades políticas que enfrenta la implementación y exigencias de un proyecto como éste. No podemos dar por sentado que existen actores locales que pueden acompañar estos procesos, que el gobierno va a colaborar o que va a haber información disponible y que esta va a ser real o eficaz. Para incorporar a estas coaliciones actores locales, debe tenerse en cuenta y entender también sus diversas necesidades, realidades políticas, e intereses (por ejemplo, a nivel local a las personas les interesa el abasto y existencia de los medicamentos y no si éstos costaron más o menos).

Finalmente, concluyo con dos reflexiones. En primer lugar, hay que resaltar la importancia de pensar la rendición cuentas como un ejercicio integral, en donde cada actor es consciente del lugar que ocupa en la cadena y a partir de ello imagina alianzas posibles y necesarias para que la labor que se desarrolla sea más eficaz. En segundo lugar, hay que tener en cuenta que "lo local" es un campo complejo que necesitamos investigar con precisión.

Reflexiones colectivas sobre el concepto de integración vertical

En una segunda parte del taller, se formaron grupos pequeños que discutieron sobre las siguientes dos preguntas -¿Qué les parece el concepto de integración vertical y las ideas alrededor de él? y ¿Qué retos y oportunidades perciben respecto a la integración vertical?-

Respecto al concepto de integración vertical y las ideas alrededor de él, las reflexiones más importantes y que reflejan la pluralidad de los grupos fueron las siguientes:

- Para algunos y algunas, el concepto de integración vertical cuadraría mejor si se piensa en términos de la conceptualización que hace O'Donnell de horizontal y vertical.¹⁰ A otros y otras, sin embargo, el concepto les hace mucho sentido, dado que considera niveles (federal, estatal, municipal) y ámbitos de gobierno.
- El modelo de IV es útil, sin embargo, se requiere de muchas personas y recursos para llevarlo a cabo y sistematizar la experiencia. Persiste la duda también de qué elementos se necesitarían para implementar este modelo.
- El modelo de IV aporta varios elementos de reflexión muy importantes: a) es interesante ver que para cada actor, desde su ámbito de acción, "el local" es el otro; b) pensar en campaña y no tanto en proyecto; c) dimensionar a cada actor y llamarlo por su nombre; d) tener la mirada en todos los niveles; y e) delimitar los objetivos de la estrategia.

Respecto a las oportunidades de la IV, los grupos señalaron:

- Es muy positivo que la IV considere una visión integral y sistémica para hacer intervenciones más eficaces y que proponga trabajar con una multiplicidad de actores y en diversos niveles.
- Es muy importante para las OSCs ubicarnos en la cadena causal y saber cuáles son nuestras limitaciones y alcances y las de los aliados. En este sentido, las OSCs nos percibimos como tejedores de puentes entre los distintos niveles.

Respecto a los desafíos de la IV, los grupos señalaron:

- Existe el riesgo de lograr tener una visión amplia, pero sin una base metodológica para llevarlo a cabo.
- Las estructuras, metodologías y agendas de las financiadoras no se alinean con la realidad, no consideran proyectos de largo plazo y contribuyen a institucionalizar el propio sistema. Paradójicamente, para poder hacer estrategias con impacto se requieren horizontes de tiempo largos e intentar transformar las relaciones de poder imperantes. Deberíamos entonces de empezar por intentar cambiar el paradigma de las financiadoras.
- Otro reto relacionado con el financiamiento en México es que el flujo que reciben organizaciones en el Distrito Federal es mayor que en el nivel estatal o municipal. Esto determina que OSCs más grandes transfieran recursos a pequeñas en el nivel local y la relación entonces se ve mediada o afectada por esta dependencia económica.
- Las OSCs que están el Distrito Federal como Fundar no siempre tienen la capacidad de tener la visión permanente del contexto político y la coyuntura a nivel local. Esto se minimiza con tener aliados locales, sin embargo, viajar al terreno local siempre implica costos.
- Hay que ser conscientes de que no existen recetas para construir estrategias de intervención, éstas más bien van modificándose y ajustándose sobre la marcha, deben ser realistas sobre los cambios o impactos que pueden lograr y de largo plazo.

- El entendimiento de la política pública es muy complejo y lleva mucho tiempo, incluso años. El modelo de IV, entonces, responde más a organizaciones sólidas, que tienen un trabajo amplio.
- Existen barreras en la información disponible a nivel local y nacional por la discrecionalidad con la que el gobierno opera. Las OSCs entonces se ven obligadas a intentar vencer estas barreras de información para tener un panorama completo.
- Persisten algunos retos como lograr un enfoque sistémico, revisar y pensar cómo puede modificarse la realidad, crear y mantener canales de diálogo permanentes, y articular lo colectivo.
- Un gran desafío es hacer análisis fino de las relaciones de poder y tener presente y considerar que existen intereses económicos muy fuertes, que pueden obstaculizar los cambios que queremos lograr. Las OSCs tienden a olvidar a estos intereses y sólo ponen en la ecuación al gobierno y a los

El taller finalizó con intervenciones de Haydeé Pérez, Directora Ejecutiva de Fundar, y Alberto Olvera, quien es integrante del Consejo Directivo de Fundar. Por un lado, Haydeé reconoció la importancia de tener un diálogo franco entre organizaciones, contrapartes y académicos sobre los desafíos que enfrentamos para lograr transformar la realidad social. Usualmente en México, hay muchos espacios para compartir historias de éxito, sin embargo, no tantos para reflexionar sobre fracasos que pueden convertirse en aprendizajes. De ahí, lo necesario de seguir promoviendo espacios como éste. Por otro lado, Alberto enfatizó la utilidad de tener espacios de diálogo y reflexión entre el equipo y Consejo de Fundar, junto con otras organizaciones aliadas. Además, resaltó que el momento político actual es muy diferente al que imperaba cuando se creó Fundar, ya que hoy hay nuevos retos y debemos ser consciente de ellos.

NOTAS AL PIE

¹ Los primeros tres expositores pertenecen a la Asamblea de Socios de Fundar.

² Un ejemplo de una intervención acotada es un proyecto que busca generar información o datos relevantes. Es claro que la información por sí misma no generará cambios, sino que es necesario que los actores sociales se apropien de ella y lleven a cabo estrategias para modificar la realidad social.

³ Algunos supuestos del proyecto que no resultaron del todo ciertos fueron: si se generaba cierta información, las autoridades iban a reaccionar; si existe información va a haber más movilización; o si hay reglas más claras para la rendición de cuentas y la transparencia en el Presupuesto de Egresos de la Federación, entonces los estados va a reaccionar de manera positiva.

⁴ Mariana González compartió algunas reflexiones sobre el trabajo de Fundar y en particular sobre el proyecto en el que participa, que monitorea los flujos y procesos de política de instituciones internacionales y su impacto en lo nacional y local. Sus reflexiones también se nutren de un proceso de coconversión hidroeléctrica que acompañó en la comunidad de Cerro de Oro en Oaxaca, en donde se logró activar el mecanismo de queja internacional.

⁵ Estos indicadores son: a) el diseño normativo y regulatorio y su implementación; b) los esquemas de participación ciudadana y la práctica de la misma; c) el diseño y la evaluación de la gestión institucional y la política pública; d) la asignación presupuestaria; y e) las capacidades de otras organizaciones y movimientos sociales mediante el acompañamiento.

⁶ El trabajo y vinculación con actores de diversos niveles, en particular locales, permite a Fundar conocer de primera mano evidencia para nuestro trabajo de investigación e incidencia.

⁷ Por ejemplo, en la plataforma del Grupo de los 20 se definen modelos de desarrollo que pueden impactar negativamente en el nivel nacional y sub nacional.

⁸ Por ejemplo, hay que revisar y monitorear los compromisos que México está adquiriendo en términos de cambio climático o la agenda de desarrollo post-2015 y monitorear que los cumpla.

⁹ Por ejemplo, muchas veces el gobierno recurre a estrategias para ocultar malos manejos presupuestarios y estos sólo salen a luz post factum.

¹⁰ A este planteamiento, Jonathan Fox precisó que, lo que diferencia el planteamiento de IV del de O'Donnell sobre rendición de cuentas vertical es la integración entre diversos niveles y la dimensión escala. En la IV las organizaciones se articulan en distintos niveles y construyen una estrategia para lograr objetivos comunes.

