

# MANUAL CIUDADANO PARA LA CONTRALORÍA SOCIAL

## FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FAISM)

Martín de la Rosa,  
Peter Winkel y  
Alberto Athié



“Este Programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este Programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este Programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente”



Coordinación y cuidado de la edición:  
Claudia Loeffler

Texto:  
Martín de la Rosa,  
Peter Winkel y  
Alberto Athié

Fotografía:  
Claudia Loeffler

Diseño y formación:  
eidos comunicación s.a. de c.v.

Fundación Florycanto A.C.

## AGRADECIMIENTOS

Por su apoyo en todo el proceso de elaboración del *Manual Ciudadano de Contraloría Social* queremos agradecer a las siguientes instituciones: al Instituto Nacional de Desarrollo Social, al Instituto Federal de Acceso a la Información; así como a las siguientes personas: Edgar Andrés Andrade García, Carolina Durán Contreras, Juan Manuel García Gerardo, Miguel Guerra y Paulina Grobet de la Secretaría de la Función Pública, al Ing. Juventino Alberto Pineda Pinto de la Auditoría Superior de la Federación; a Alejandra Rascón y al Arq. Craig Davis de la Secretaría de Desarrollo Social; a Eduardo Bohórquez de *Transparencia Mexicana, A.C.*, y a Elio Villaseñor de *Iniciativa Ciudadana para la Promoción de una Cultura del Diálogo, A.C.*, así como a María del Carmen Robledo.

## ÍNDICE

Introducción.....	6
<i>Primera Parte: Principios de la Contraloría Social</i> .....	8
I. Conceptos de Contraloría Social.....	10
II. Diagnóstico.....	13
III. Marco Jurídico.....	22
IV. Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social Municipal (FAISM) .....	31
<i>Segunda Parte: Contraloría Social, Paso a Paso</i> .....	38
Introducción.....	42
I. Primer Paso: Definición de Presupuestos.....	43
II. Segundo Paso: Convocatoria .....	44
III. Tercer Paso: Solicitudes de Obra .....	45
IV. Cuarto Paso: Dictaminación .....	47
V. Quinto Paso: Licitación / Concurso.....	49
VI. Sexto Paso: Ejecución de la Obra: Seguimiento y Vigilancia.....	54
VII. Séptimo Paso: Evaluación .....	56
VIII. Octavo Paso: Queja o Denuncia.....	59
IX. Noveno Paso: Informe Final.....	61
X. Décimo Paso: Difusión de la Experiencia .....	63
<b>Apéndice</b> .....	64
<b>Anexos</b> .....	78
I. Glosario de Términos .....	80
II. Abreviaturas.....	83
III. Estudio Comparativo de Leyes de Acceso a la Información Pública .....	85
IV. Presupuesto FAISM 2007 y 2008 .....	88
V. Directorio de Contralores y Responsables de Contraloría Social de las Entidades Federativas.....	89
VI. Indicadores para Verificar el Cumplimiento de Metas y Objetivos del FAISM .....	97
VII. Bibliografía.....	99
VIII. Navegando por el Internet .....	101

## INTRODUCCIÓN

Uno de los pasos fundamentales para caminar de la transición hacia la consolidación democrática en nuestro país, ha sido el difícil proceso de cambio de una forma de gobernar que se consideraba propietaria de los recursos públicos, que podía disponer de ellos para sus intereses específicos y que no tenía por qué rendir cuentas a nadie - ni del uso de los mismos ni de los resultados obtenidos - ; a una forma de gobierno que, por presiones de la sociedad, de los partidos de oposición y de instancias internacionales, ha tenido que llevar a cabo cambios constitucionales en materia de transparencia y de derecho a la información (art.6) y ha generado leyes, instituciones y procedimientos a nivel federal, que han descendido, poco a poco, a niveles estatales y municipales en la materia.

Sin embargo, por los datos que nos ofrecen los últimos estudios de *Transparencia Mexicana*, estos logros históricos en materia legal, institucional y de procedimientos en las estructuras de gobierno, no han sido suficientes para lograr el cambio estructural profundo que necesitamos en México para erradicar la corrupción sistemática, la impunidad, el desvío de fondos públicos, la ineficiencia y el alto costo burocrático del gobierno para la sociedad.

A estos cambios, limitados e insuficientes, en las formas de ejercer el gobierno en nuestro país, le hace falta un cambio radical en el papel que ha jugado la sociedad civil para lograr pasar de un círculo vicioso - en el que el autoritarismo se nutre de la apatía, indiferencia y/o fatalismo de la ciudadanía con respecto al bien público - a un círculo virtuoso - en el que la sociedad civil participa activamente como sujeto de interés público desde el diseño del presupuesto público con objetivos orientados al desarrollo, hasta la evaluación de los resultados.

Este es precisamente el objetivo específico del presente Manual: contribuir de manera significativa al fortalecimiento de la participación ciudadana en la labor fundamental de CONTRALORÍA SOCIAL que puede y debe ejercer en el ejercicio de aplicación del ramo 33 del Presupuesto Federal asignado a los estados y municipios para superar la pobreza.

Los trabajos de investigación, así como de sistematización de toda la información en materia de contraloría social que han llevado a cabo dos expertos en el tema, Martín de la Rosa y Peter Winkel, nos permiten a los ciudadanos y las ciudadanas de este

país, ejercer una auténtica contraloría social “paso a paso”, desde la planeación del presupuesto asignado a un municipio o un estado para una obra determinada, pasando por la solicitud de obra, su dictaminación, licitación o concurso, así como su ejecución, seguimiento y vigilancia, hasta la evaluación de la misma. Además se incluye la posibilidad real de llevar a cabo procedimientos legales que permitan a las y los ciudadanos cuestionar el uso de esos recursos, solicitar información correspondiente a las instancias indicadas para ello, exigir que se lleven a cabo auditorías y elementos para diseñar modelos de información a la ciudadanía en general de los resultados obtenidos.

Esperamos que este instrumento se suma a todos los esfuerzos por fortalecer la participación ciudadana en la fundamental labor de contraloría social que es imprescindible para contribuir a erradicar la pobreza, así como para consolidar la democracia en nuestro país.

Alberto Athié

**PRIMERA PARTE:**

## **PRINCIPIOS DE LA CONTRALORÍA SOCIAL**



## I. CUATRO CONCEPTOS TEÓRICOS BÁSICOS PARA ENTENDER LA CONTRALORÍA SOCIAL

El ejercicio de la Contraloría Social (CS) implica el uso y la aplicación de algunos conceptos básicos. Un conocimiento elemental de estos conceptos es necesario para poder ejercer este derecho y utilizarlo con fines estratégicos.

### 1. ¿Qué es la Contraloría Social?

La Secretaría de Función Pública (SFP, antes SECODAM: Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo) define “Contraloría Social” de la siguiente manera:

*“Es el conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan las personas, ya sea de manera organizada o independiente, bajo un esquema de derechos y compromisos ciudadanos, con el propósito de que la función gubernamental se realice en términos de **transparencia, eficacia y honradez**”<sup>1</sup>.*

Miguel A. Valle Pimentel<sup>2</sup> propone definir la Contraloría Social como:

*“las acciones de control de una **ciudadanía participativa**, democrática, consciente y orgullosa de sus derechos y obligaciones, para controlar, vigilar, evaluar y exigir que la **rendición de cuentas** sobre el manejo de los recursos públicos se realice con **Transparencia, Eficacia y Honradez**”.*

En estas definiciones resaltan tres palabras claves: participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas. A continuación se explicará y ejemplificará cada uno de estos conceptos.

### 2. Participación ciudadana

La participación ciudadana es un conjunto de acciones por medio de las cuales los ciudadanos toman parte, a título individual o colectivo, en la decisión, gestión y control de las políticas públicas o colaboran en el desarrollo de tareas de interés general. Así, la participación permite traducir y jerarquizar las necesidades y expectativas sociales sobre las medidas de gobierno, así como articular esfuerzos para alcanzar en objetivos específicos.

En este sentido, la participación ciudadana cubre varias esferas, como el ejercicio del derecho a la información, la planeación, la regulación normativa, la consulta, la vigilancia y el monitoreo, y finalmente la ejecución y coadyuvancia.

La Contraloría Social es **una forma de** participación ciudadana porque vigila, monitorea y verifica que el gobierno dice que hace. Esto podría ser participando en un comité de obra o indirectamente, presentando una queja o denuncia. Lo que distingue la Contraloría Social de otras formas de participación ciudadana es precisamente el que ésta se enfoca al control y a la vigilancia, y no a la planeación de políticas públicas, ni a la regulación de marcos normativos o ejecución de políticas públicas. En este sentido, las dos definiciones de CS arriba mencionadas, coinciden.

### 3. Transparencia

Consultando la Ley Federal de **Transparencia** y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) llama la atención que no existe una definición jurídica de *transparencia*. Lo que sí define en el

Artículo 7 es el tipo de información que los tres poderes deben publicar “de oficio”, lo que son las obligaciones de transparencia.

Para Salvador Nava Gomar (2006)<sup>3</sup> transparencia es un principio jurídico republicano de publicidad de actos y normas. Para Mauricio Merino (2006)<sup>4</sup> *transparencia* es un criterio de política pública, mientras el derecho de acceso a la información (DAI) es un derecho fundamental. El DAI es entonces un derecho universal, que debe ser garantizado de manera igual para todos, mientras la transparencia como política pública responde a características propias de cada entidad federativa y en este sentido es definida por cada gobierno. Es por esta confusión que en México se puede observar que las garantías del derecho a la información se aplican de forma distinta en los diferentes estados. Luis Carlos Ugalde (2002)<sup>5</sup> define *transparencia* como:

*“.....una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público..... La transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la “vitrina pública” para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior. La transparencia es un instrumento de un sistema global de **rendición de cuentas.....”***

Esta definición es una clara referencia a lo que el Artículo 7 de la LFTAIPG llama “obligaciones de transparencia”. La LFTAIPG da muchos otros elementos para deducir qué se debe de entender por *transparencia*:

- Toda decisión gubernamental está documentada
- Todo documento está ordenado y archivado
- El acceso a ese documento por cualquier persona es sencillo y expedito

Tener derecho a la información implica también tener derecho a la verdad, recibir información veraz; en otras palabras, uno puede tener la certeza que el contenido de cualquier documento solicitado y recibido o consultado en la página Web refleja la realidad de un asunto en cuestión. Y al recibir información veraz, la parte obligada a entregar esta información se muestra transparente, se transparente: da a conocer la verdad y no existe duda alguna.

### 4. Rendición de cuentas

De la definición de transparencia que ofrece Luis Carlos Ugalde se desprende que la transparencia es un aspecto de la rendición de cuentas. Sin embargo, para Andreas Schedler (2004)<sup>6</sup> no solamente significa colocar “información en la vitrina pública”, sino la obligación de los servidores públicos de informar sobre sus decisiones y justificarlas en público. La otra herramienta indispensable es el derecho a la información; es decir, el ciudadano ejerce su derecho a la información y el servidor público tiene la obligación de responder. Si el servidor público no cumple con sus obligaciones o se excede en sus facultades, existe la posibilidad de ser sancionado.

<sup>3</sup>Derecho de Acceso a la Información. Apuntes de Caso. En “Democracia, Transparencia y Constitución”; p. 57; UNAM, Instituto de Investigaciones Políticas.

<sup>4</sup>Muchas políticas y un solo derecho. En “Democracia, Transparencia y Constitución”; p. 147 y 153-155; UNAM, Instituto de Investigaciones Políticas.

<sup>5</sup>Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México; p. 17; México, Instituto Federal Electoral

<sup>6</sup>Andreas Schedler: ¿Qué es la rendición de cuentas?; p. 13; México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

<sup>1</sup><http://www.funcionpublica.gob.mx/>

<sup>2</sup>Reflexiones sobre Contraloría social a la luz de los conceptos del Diplomado, p. 15 <http://www.ciesas.edu.mx/diplomado/finales2005.htm>

La *rendición de cuentas* tiene así tres aspectos fundamentales: información, justificación y sanción<sup>7</sup>. Los servidores públicos tienen que rendir cuentas, no a su jefe superior o, en última instancia, al Presidente de la República en turno, sino la sociedad de la cual dimana la soberanía. A fin de cuentas, los legítimos dueños de la información que poseen los gobiernos (autoridades y servidores públicos) para cumplir con su función social no son ellos mismos sino los particulares. En otras palabras, el acceso a la información pública gubernamental se consagra como un derecho al hacer valer la premisa de que los gobiernos son administradores temporales de la información gubernamental y no sus dueños. En este sentido, la Contraloría Social es una forma de rendición de cuentas porque son los ciudadanos quienes exigen al gobierno que rinda cuentas. (FCI) Los ciudadanos tienen el derecho de exigir, el funcionario público tiene la obligación de informar y justificar sus acciones.

## II. DIAGNÓSTICO DEL CONTEXTO GENERAL EN QUE SE HA DESARROLLADO LA CONTRALORÍA SOCIAL

***En una sociedad democrática los ciudadanos tienen y pueden ejercer el derecho de evaluar en todo momento a su gobierno, conocer cuáles son las razones de las decisiones tomadas para la elaboración de políticas públicas, saber el origen, el destino y la eficacia de los recursos económicos y participar en la construcción de políticas públicas de desarrollo.***

Académicos, científicos y organismos intergubernamentales como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Mundial (BM) han señalado repetidamente que México es un país lleno de contrastes y contradicciones y que el país enfrenta múltiples problemas y dificultades para resolverlos.

En un país que pertenece a las economías más grandes del mundo, la pobreza y la desigualdad social, económica y política es abismal. En cuanto al ingreso promedio por habitante, México es clasificado como un país de ingreso medio-alto. A la vez, cifras oficiales indican que en el año 2004 casi dos terceras partes de la población se encontraba por debajo del nivel de la pobreza patrimonial, y que casi 14 millones de mexicanos se encontraban por debajo del nivel de pobreza extrema. Ello refleja que la distribución de la riqueza es extremadamente desigual y además excluyente. Solamente 14 países registraron un nivel de desigualdad superior a la de México. “Desigualdad, más que pobreza, es la amenaza principal para la cohesión social”, comentó Pedro Javier González<sup>1</sup> alguna vez. “Se observa un México con una estructura social polarizada y dividida. Por definición, la diversidad y la pluralidad tienden a enriquecer la vida de un país. Polarización, por otro lado, es un atentado a la cohesión social mientras derive de una enorme y profunda brecha, que separa grupos sociales, regiones geográficas y realidades culturales. La señal más evidente de la polarización en la estructura social es la magnitud de la pobreza y la desigualdad.”

La falta de un sistema de distribución adecuado de riqueza se ve también reflejada en el sistema político que ha dominado por décadas. La sociedad mexicana vivió en un sistema vertical y autoritario en el que los gobernantes nunca rindieron cuentas sobre cómo administraron el patrimonio nacional y los ingresos anuales por concepto de impuestos. Se limitaron a presentar su Informe Anual sobre las acciones que llevaron a cabo y consideraron que era una práctica de rendición de cuentas suficiente.

Esta clase de gobernantes consideraba los recursos públicos como una extensión de sus propiedades privadas y un patrimonio que pertenecía a ellos y a su partido político. Actuaban como si pudieran disponer de este dinero en cualquier momento y conforme a sus propios intereses y los de sus aliados que les ayudaban a llegar al poder. En el mismo sentido, el “espacio público”, el espacio en que se toman las decisiones que definen el futuro del país, no fue más que un espacio privado, también considerado patrimonio por los que ocupaban las posiciones más altas en el gobierno y el partido. Así, las políticas públicas se redujeron y derivaron de estos intereses, y las decisiones tomadas fueron impuestas y anunciadas como las mejores y más necesarias para el desarrollo de todo el país y de todos los estados.

Un estado autoritario difícilmente cambio de rumbo y mucho menos se inclina hacia una democracia, porque la clase dominante se resiste a perder sus privilegios y prebendas. Sin embargo, las presiones internas y externas fueron enormes y gradualmente tuvo que ceder ante el creciente descontento y las demandas por elecciones libres y creíbles y un gobierno democrático.

Paulatinamente la sociedad civil ha logrado romper las cadenas del patrimonialismo gubernamental y partidario. El gobierno, por otro lado también se ha abierto a las propuestas que surgieron de la sociedad civil. Muestra de esta emancipación y apertura fue la aprobación de varias leyes que resultaron ser trascendentales para la vida social y democrática mexicana y que marcaban un cambio cualitativo en la

<sup>7</sup>Sergio López-Ayllón (2006): *La Constitucionalización del derecho a la información*; p. 240-241); En “Democracia, Transparencia y Constitución”; p. 57; UNAM, Instituto de Investigaciones Políticas.

<sup>1</sup>Director Adjunto de Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A.C.

relación sociedad – gobierno. Las principales leyes son la Ley Electoral Federal, la Ley General de Desarrollo Social, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Con estas leyes se puede hablar del inicio de la instauración de una democracia real. Sin embargo, aún no es suficiente; se necesita una reforma del estado profunda y una participación ciudadana más activa para lograr que se establezca con más solidez la democracia. A pesar de lo logrado por la sociedad civil, todavía no existe una sociedad muy fuerte y muchos mexicanos aún no están convencidos de los beneficios que ofrece una democracia real. De acuerdo con el estudio del Barómetro de las Américas 2006<sup>2</sup>, México es uno de los países donde sus ciudadanos expresan menor apoyo y compromiso con el sistema democrático. Además, ocupa el lugar 11 entre 21 países en materia de tolerancia política.

Hoy día, el espacio público no es solamente un asunto de los gobernantes, sus amigos y sus partidos políticos. El espacio público es un espacio para todos los actores involucrados: gobernantes, ciudadanos, partidos políticos, empresarios, iglesias, escuelas, etcétera. También las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) han entrado en esta disputa por el espacio público, el lugar donde se toman las decisiones sobre los asuntos públicos, aunque no todas están concientes del lugar que ocupan. Ante esta situación, lo primero que tienen que hacer es reconocerse como organizaciones comunitarias que cumplen con funciones públicas. En este sentido, no son parte del problema sino parte de la solución de un problema público, lo cual implica necesariamente que tienen que extender sus acciones y proyectos y compartirlos con otros actores de la comunidad o la región.

Aunque ha habido un avance significativo, sigue persistiendo un enorme desafío en el camino a la construcción de una cultura de transparencia y rendición de cuentas, que contribuya al combate de la corrupción, permita la evaluación del cumplimiento de las obligaciones de la administración pública y facilite la incidencia en políticas públicas de las OSC. Uno de los retos es tratar de romper con una actitud de resistencia de la administración pública en sus diferentes niveles a la transparencia y la rendición de cuentas: a muchos funcionarios les cuesta todavía reconocer que la información sobre sus decisiones, el uso de los archivos y los recursos públicos pertenecen a la sociedad.<sup>(FCI)</sup>

De acuerdo a varios estudios disponibles, el nivel de corrupción en México es preocupante. No es fácil medir el impacto de la corrupción, porque generalmente florece gracias a la opacidad e intenta no dejar rastro. “Transparencia Mexicana”, el capítulo nacional de Transparencia Internacional, llevó a cabo el “Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG)”<sup>3</sup> en los años 2001, 2003 y 2005. El índice se construye a partir de encuestas realizadas en los 32 estados de la República, e incluye la evaluación de 35 servicios públicos básicos, registrando la frecuencia con la que ocurren los actos de corrupción en los tres niveles de gobierno. Las cifras son alarmantes:

- a. Se registraron más de 115 millones de actos de corrupción en el uso de 35 servicios públicos básicos;
- b. Se pagaron más de 19 mil millones de pesos en mordidas, lo que significa que a cada hogar le costó en promedio casi 180 pesos;
- c. Las mordidas constituyen el 8% de su ingreso familiar. Para los hogares que tratan de sobrevivir con un salario mínimo, las mordidas representan el 24% de su ingreso;
- d. Casi el 40% de los jefes de familia entrevistados opinaba que en 2005, en el quinto año de la alternancia, la corrupción era mayor al año anterior; solamente 16% opinó que había disminuido.

<sup>2</sup> Mitchell A. Seligson (coordinador y editor): Cultura Política de la Democracia en México 2006, LAPOP; página Web: <http://sitemason.vanderbilt.edu/files/bwc9pe/MEXICOspanishAmericasBarometer2006.pdf>

No hay que confundir este estudio con el estudio de Transparencia Internacional, intitulado “Barómetro Global de la Corrupción 2006”; ver página Web [http://www.transparency.org/regional\\_pages/americas/corruption\\_en\\_america\\_latina/americas\\_gcb](http://www.transparency.org/regional_pages/americas/corruption_en_america_latina/americas_gcb)

<sup>3</sup> <http://www.transparenciamexicana.org.mx/ENCBG/>

### Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno de Transparencia Mexicana Posición por Entidad Federativa 2001-2005

POSICIÓN			ENTIDAD	NACIONAL		
2001	2003	2005		2001	2003	2005
24	18	1	Querétaro	8.1	6.3	2.0
16	6	2	Chiapas	6.8	4.0	2.8
2	1	3	Baja California Sur	3.9	2.3	4.8
6	8	4	Sonora	5.5	4.5	5.2
9	25	4	Guanajuato	6.0	8.9	5.2
11	13	6	Zacatecas	6.2	5.6	5.3
13	16	7	Nayarit	6.4	5.8	5.7
3	5	8	Aguascalientes	4.5	3.9	6.2
4	7	9	Coahuila	5.0	4.4	6.5
7	27	10	San Luis Potosí	5.7	10.2	6.6
22	12	10	Sinaloa	7.8	5.5	6.6
17	10	12	Yucatán	6.8	4.8	6.7
12	11	13	Tamaulipas	6.3	5.1	6.8
8	17	14	Baja California	5.7	6.0	6.9
1	3	15	Colima	3.0	3.8	7.0
28	20	16	Jalisco	11.6	6.5	7.2
5	15	17	Chihuahua	5.5	5.7	7.4
19	14	18	Campeche	7.3	5.7	7.8
20	21	19	Oaxaca	7.4	6.8	8.1
18	26	20	Nuevo León	7.1	9.9	9.3
10	2	21	Quintana Roo	6.1	3.7	9.4
14	23	22	Tlaxcala	6.6	7.8	10.0
27	9	23	Michoacán	10.3	4.8	10.8
23	19	23	Veracruz	7.9	6.4	10.8
29	32	25	Puebla	12.1	18.0	10.9
21	24	26	Morelos	7.7	8.3	11.0
26	20	27	Durango	8.9	12.6	11.1
30	28	27	Guerrero	13.4	12.0	11.1
15	4	29	Hidalgo	6.7	3.9	11.4
31	30	30	Estado de México	17.0	12.7	13.3
25	22	31	Tabasco	8.5	6.9	13.6
32	31	32	Distrito Federal	22.6	13.2	19.8
NACIONAL				10.6	8.5	10.1

De acuerdo con el INCBG, en los estados de Querétaro, Chiapas y Baja California Sur se percibe menos corrupción mientras los Estados de México, Tabasco y el Distrito Federal son percibidos como los más corruptos.

La tendencia de que la corrupción va en aumento fue confirmada por el estudio elaborado por el Barómetro de las Américas y el Proyecto Latinoamericano de Opinión Pública (LAPOP, por sus siglas en inglés). Los indicadores presentados en el estudio "Cultura política de la democracia en México: 2006" reflejan un incremento considerable en las mordidas pagadas por las víctimas entre 2004 y 2006.

**Tabla 2 Experiencia de la corrupción en México 2004-2006**

SITUACIÓN DE CORRUPCIÓN	2004	2006
<b>Sobornos en los juzgados</b>	<b>13.5</b>	<b>25.0</b>
Sobornos en la municipalidad	20.7	24.1
Policía pidió un soborno	18.0	22.9
Soborno en los hospitales	9.5	12.7
Empleado público pidió un soborno	12.9	13.7
Sobornos en el trabajo	10.3	13.4
Soborno en la escuela	12.7	12.7

Fuente: LAPOP 2006 "Cultura política de la democracia en México: 2006"

La tabla muestra que en seis de siete situaciones se incrementó en los hechos el pago de sobornos. El pago de mordidas (sobornos) en los juzgados casi se duplicó y llama la atención también que 24% de las personas pagaron una mordida en el municipio. El porcentaje de la población que ha sido víctima de la corrupción incrementó de 32% en 2004 a 37.1% en 2006. En comparación con 15 países latinoamericanos México ocupa el segundo lugar en sobornos, después de Haití (50.1%), de acuerdo con este estudio.

**Tabla 3 Porcentaje de la población que ha sido víctima de la corrupción al menos una vez en el último año**

PAÍS	2006
Haití	50.1
<b>México</b>	<b>37.1</b>
Bolivia	34.6
Jamaica	34
Ecuador	31.9
Perú	30.3
Costa Rica	19.3
Guatemala	18
Nicaragua	18
República Dominicana	17.7
Honduras	16.1
El Salvador	13.4
Panamá	11.3
Colombia	9.7
Chile	9.4

Fuente: LAPOP 2006 "Cultura política de la democracia en México: 2006"

Esto sí es preocupante, porque quiere decir que todos los esfuerzos del gobierno para combatir la corrupción no han rendido sus frutos. También quiere decir que es incorrecto que solamente la percepción de la corrupción va en aumento y que esta percepción, según argumentan algunos especialistas, se debe a las Leyes de Transparencia (federal y estatal), porque gracias a ellas se dan a conocer públicamente lo que antes quedaba en la oscuridad. Lamentablemente no es así, como se puede apreciar en las tablas anteriores. En este sentido, no es de sorprenderse que, cuando en los hechos la corrupción va en aumento, también la percepción que la corrupción es un fenómeno generalizado, incrementa. También en comparación con otros países México fue reprobado severamente:

**Tabla 4: Índice de percepción de la corrupción en México 1998-2007<sup>4</sup>**

ÍNDICE DE CORRUPCIÓN EN MÉXICO		
AÑO	ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN (IPC)	POSICIÓN EN EL MUNDO
1998	3.3	56
1999	3.4	61
2000	n.d.	n.d.
2001	3.7	51
2002	3.6	58
2003	3.6	64
2004	3.6	65
2005	3.5	65
2006	3.3	70
2007	3.5	72

De una posición 51 en el año 2001 bajó a la posición 72 en el año 2007. La generalización de actos de corrupción afecta a la gran mayoría de los ciudadanos y ser víctima de corrupción reduce la creencia en la legitimidad del sistema democrático. Pero no es la corrupción en sí que provoca esta falta de creencia, sino más bien la impunidad.<sup>(FC2)</sup> En el año 2000 se anunció que se iban a atrapar "peces gordos", pero desde entonces se ha atrapado solamente unos cuantos charales. Cada día se registran actos de injusticia; apenas estalla un escándalo, enseguida otro aparece en las primeras páginas de los periódicos: violaciones de mujeres y niños, ejecuciones de militares y policías, desapariciones forzadas, encubrimiento y protección para los que violan la ley, caciques que organizan elecciones, abusos de autoridad. Todos estos actos tienen nombre y apellido, pero la justicia brilla por su ausencia. No es la corrupción en sí, sino la impunidad que causa frustración y desesperación, y provoca más violencia, porque el Estado de Derecho está ausente.

**El Estado de Derecho no llega por sí solo ni llega por decreto. Es algo que hay que construir todos, conjuntamente, tanto sociedad civil como los tres poderes del Estado,**<sup>(FC3)</sup> legislativo, judicial y ejecutivo. La sociedad civil mexicana tiene muchas virtudes: la solidaridad familiar, la calidez humana y su capacidad de responder solidariamente ante calamidades como el terremoto de septiembre de 1985 o las inundaciones en el estado de Tabasco, virtudes reconocidas en todo el mundo. Por otro lado, la sociedad mantiene una actitud relativamente sumisa ante las autoridades. Porque, al hablar de la "victimización" por actos de corrupción implícitamente demuestra también la pasividad de los ciudadanos: en vez de protestar, resistir, denunciar y defender sus derechos como ciudadanos<sup>5</sup> se paga la mordida. Es la otra cara de la misma moneda: **en actos de corrupción siempre hay dos partes involucradas: una persona "pide" la mordida y otra persona paga la mordida**<sup>(FC4)</sup>. Probablemente con desgana, pero a fin de cuentas acepta pagarla. Tal vez piensa que al pagar la mordida "gana", porque

<sup>4</sup> Información tomada de los informes anuales de Transparencia Internacional: <http://www.transparency.org/>

<sup>5</sup> Esto queda muy bien ejemplificado con la existencia de la Procuraduría Federal del Consumidor: en México es el gobierno (a través de la Profeco) que asume la responsabilidad de proteger el consumidor contra los excesos del mercado y erradicar las malas prácticas empresariales. En otros países son los consumidores mismos que se han organizado para protegerse y resultan periódicamente su fuerza a través de acciones dirigidas para boicotear ciertos productos de ciertas empresas.

de otra forma no le llega el servicio solicitado (de teléfono, de energía eléctrica, un permiso de cambio de uso de suelo), o porque la mordida le cuesta menos que la multa le hubiera costado. Pero al pagar la mordida, en el fondo no gana, sino pierde, porque de esta forma nunca incrementará su confianza en las instituciones y no contribuirá a la construcción de un Estado de Derecho.

Las paradojas con que México está sufriendo son muchas y obvias: se registra más pobreza y más corrupción, pero a la vez la población está más sensible, más informada, tiene más posibilidades de controlar, está más emancipada. Una conclusión puede ser que la sociedad civil es aún muy débil, no tiene mucha fuerza y además la desconfianza en las instituciones todavía es muy alta, todo lo cual es un obstáculo serio en el difícil camino de la construcción de la democracia.

**Lo que es importante aquí es que los ciudadanos tengan control sobre sus instituciones y autoridades. En la medida que ejerzan el control, crece la confianza y crece la democracia.**

<sup>(FC5)</sup> Solamente así se puede combatir la corrupción. Para poder ejercer este control se necesita un marco legal adecuado y los ciudadanos necesitan elevar su nivel de conocimiento respecto a sus derechos para poder emanciparse. En este sentido, son las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) que pueden jugar un papel importantísimo. Por su vocación de servir, de ayudar a los que menos tienen, por su conocimiento y por su capacidad de interlocución con autoridades locales y otros sectores de la población como empresarios y académicos, las OSC ocupan una posición estratégica. El marco legal para vigilar y ejercer cierto control sobre las autoridades existe (ver capítulo siguiente), pero se necesita el conocimiento para aplicar los mecanismos que existen. En este sentido, la participación de las OSC en construir ciudadanía es clave porque tienen la capacidad para:

- Vigilar y monitorear las operaciones de las instituciones gubernamentales en el cumplimiento de la normatividad;
- Evaluar la calidad y la utilidad de la información proporcionada
- Mejorar la calidad de vida de sus beneficiarios directos a quienes sirven
- Impartir cursos de capacitación para promover la contraloría social

**Para que se pueda controlar, monitorear y vigilar, se requiere de ciudadanos activos que estén informados sobre lo que los servidores públicos hacen o dejan de hacer.** Significa que los ciudadanos tienen acceso a la información y que existe una política generalizada de transparencia. La participación ciudadana en el diseño, ejecución y control de la gestión pública es necesaria para lograr el desarrollo adecuado, tanto individual como colectivo. El ejercicio de contraloría social representa uno de los elementos fundamentales en esta batalla decisiva que se libra a favor de un Estado de Derecho y en contra de la corrupción, la opacidad, la cultura del patrimonialismo y una actitud fatalista y pasiva de muchos ciudadanos.

### La Contraloría Social

En el proceso de transformación social, económica y política que vive México se convoca a la participación activa de todos los ciudadanos y ciudadanas y se obliga al reconocimiento de los cambios hacia una democracia participativa que no se limita al momento de emitir un voto. La participación ciudadana está basada en varios mecanismos para que los ciudadanos tengan acceso a las decisiones del gobierno de manera independiente sin necesidad de formar parte del gobierno o de un partido político.

Una forma de lo que podría significar la participación ciudadana es a través de Organizaciones de la Sociedad Civil las cuales pugnen por ciertos temas sociales sin sustituir las funciones del gobierno, sino, haciendo propuestas, vigilando y evaluando.

Un mecanismo más específico de participación ciudadana es a través de la Contraloría Social<sup>6</sup> (CS). La CS emerge como parte de un proceso complejo de democratización y reforma del estado, particularmente

<sup>6</sup>Para una definición de CS, consulte el primer capítulo: "Cuatro conceptos teóricos básicos para entender la Contraloría Social".

en el continente americano (Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú y Venezuela) pero también en la India. Este proceso enfatiza un cambio cualitativo en la relación entre gobierno y ciudadanos, y mayores espacios de participación ciudadana. Brasil es uno de los países donde más se ha desarrollado la CS. El ejemplo más llamativo es el de los presupuestos participativos <sup>(FC7)</sup>. La propuesta de los presupuestos participativos surgió de una iniciativa ciudadana y el Partido de los Trabajadores (PT) incorporó esta propuesta en su programa de desarrollo municipal después de haber ganado las elecciones municipales de Porto Alegre en 1989. La esencia de este sistema es que los ciudadanos deciden en qué se gastarán los recursos municipales equivalentes al diez por ciento del presupuesto anual, a través de un Consejo de Presupuestación Participativa Municipal. Este Consejo está integrado por ciudadanos que representan diferentes asambleas regionales y temas. Lo sobresaliente es que todas las personas pueden participar y que a través de muchas negociaciones y un complejo sistema de votación se llega a tomar decisiones equilibradas y considerando las necesidades más apremiantes de las distintas zonas.

La Delegación de Tlalpan en el Distrito Federal aplicó con mucho éxito este sistema de presupuesto participativo durante varios años<sup>7</sup>, pero lamentablemente dejó de funcionar por falta de voluntad política. Esta misma metodología se aplicó en el XV Ayuntamiento de Tijuana (1995-1998), <sup>(FC8)</sup> particularmente por la formación del Consejo de Desarrollo Municipal (en el seno del COPLADEM) con la participación de ciudadanos electos en asambleas de barrio.<sup>8</sup>

En Colombia las oficinas de servicio al ciudadano ("veedurías ciudadanas") es otro ejemplo de participación ciudadana. En estas veedurías ofrecen, entre otros servicios, asesoría jurídica gratuita al ciudadano que quiere monitorear programas gubernamentales; reciben licitaciones y contratos públicos y los anuncian y tienen observatorios específicos para vigilar ciertos programas públicos y proyectos de privatización. Las veedurías son autónomas y tienen un presupuesto propio para llevar a cabo actividades a favor de los ciudadanos.<sup>9</sup> También Ecuador<sup>10</sup> y Perú<sup>11</sup> tienen sus veedurías.

En Bangalore (India) surgió el sistema de las Boletas de Calificación Ciudadana. Los usuarios de servicios públicos (como agua y energía eléctrica) califican el grado de eficiencia (o deficiencia) de la dependencia gubernamental a cargo de suministrar el servicio. Los resultados son publicados y se comparan con otras agencias gubernamentales y de esa forma pueden revisar cómo evoluciona su desempeño.

La Contraloría Social como modelo específico de participación ciudadana se introdujo formalmente en México a principios de los años noventa, durante la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) en el marco del Programa Nacional de Solidaridad (Pronaso). ¿A qué se debe que en régimen de gobierno tan centralizado y con una estructura jerárquica tan vertical considerara involucrar a los ciudadanos para que vigilaran los programas sociales gubernamentales?

Desde Miguel de la Madrid (1982-1988) se había iniciado un proceso gradual de descentralización administrativa, transfiriendo recursos y responsabilidades a los estados y municipios. Los motivos por los que se inició el proceso de descentralización tenían que ver con múltiples factores, desde la presión ejercida por agencias financieras internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) hasta un interés auténtico de empujar por un federalismo real y un estado moderno, pasando por motivos políticos orientados a "una apertura política a través de la delegación controlada de responsabilidades a los niveles inferiores de gobierno"<sup>12</sup>. Al abrir ciertas válvulas de escape, dando "la apariencia ceder control a partidos opositores en gobiernos locales y estatales", se lograba relajar las tensiones. Una democracia simulada, pues, para que el PRI no perdiera el control político y económico

<sup>7</sup> El doctor Gilberto López y Rivas, delegado de Tlalpan (2000-2003) fue el gran impulsor

<sup>8</sup>Ivo Imparato and Jeff Ruster, "Slum Upgrading and Participation", World Bank, 2003 y De la Rosa, Martín, "La Participación Social en la Obra Social Comunitaria", en Participación Ciudadana y Políticas Sociales en el Ámbito Local, Alicia Ziccardi, Coordinadora, IIS-UNAM, COMECSO, INDESOL, México, 2004, pp. 405-419

<sup>9</sup><http://www.personeriabogota.gov.co/?idcategoria=1255>

<sup>10</sup>Fondo "Justicia y Sociedad": Guía de Contraloría Social (Veedurías sociales), 2002: <http://www.cepar.org.ec/publicaciones/veedurias.PDF>

<sup>11</sup>German Rey: Ver desde la ciudadanía. Observatorios y veedurías de medios de comunicación en América Latina: <http://www.revistaprobidad.info/024/011.pdf>

<sup>12</sup>Mitchell A. Seligson: "Cultura Política de la Democracia en México: 2006"; LAPOR, Estados Unidos

del país. Sin embargo, no lo lograron, porque en vez de que se redujeran las presiones se incrementaron, gracias a las victorias de la oposición en estados y municipios. El voto emitido en las elecciones presidenciales de 2000 puede ser considerado también, al lado del “voto útil”, como un voto de castigo: “Ya no más democracia simulada. Ya no más cambios para que todo quede igual”. Con Vicente Fox como el gran ganador de las elecciones terminó el dominio del partido único que inició en 1928.

La CS surgió en este contexto y no fue un resultado lógico de la Ley de Transparencia, porque esta Ley se aprobó apenas en el año 2002. Sin embargo, la Ley de Transparencia contribuye enormemente a la cultura de la transparencia y rendición de cuentas. Ahora los funcionarios públicos están obligados a proporcionar la información solicitada. La reforma al artículo sexto constitucional (ver el capítulo siguiente) incluye ahora también a los servidores públicos de todos los municipios. Antes del 2002 los servidores públicos de los municipios solamente estaban obligados de informar sobre los recursos federalizados por el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, como se verá más adelante.

Al arranque, la CS se dividió en dos grandes vertientes:

1. Atención ciudadana de quejas, sugerencias y recomendaciones (hoy día comúnmente conocidos como Módulos de Atención Ciudadana).
2. Control colectivo de obras y servicios a través de Comités de Control y Vigilancia, ejercido principalmente por los beneficiarios directos.

Aunque la CS incluye en principio a los tres órdenes de gobierno, su aplicación se limitaba más a los programas sociales federales, especialmente durante el sexenio de Salinas de Gortari. La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), creada en 1992, tenía a su cargo instrumentar la política social y coordinar las acciones que fueran necesarias con los gobiernos estatales y locales para superar las condiciones de marginación y pobreza en las diferentes regiones del país. Los recursos necesarios para la implementación de las políticas de desarrollo social fueron presupuestados en el Ramo 26, que se llamaba hasta 1998 “Solidaridad y Desarrollo Regional”.

Un paso más en el proceso de descentralización del gasto público federal tuvo origen a finales de 1997, con motivo de la reforma y adición del Capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal, que se tradujo en la creación de la figura de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, lo cual a su vez dio origen a la creación del Ramo 33, incorporado al Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1998.

Hay una enorme cantidad de programas sociales de las diferentes Secretarías que contemplan en sus reglas de operación la Contraloría Social. En resumen:

**Tabla 5: Número de Programas Sociales Federales que contemplan Contraloría social (CS) en sus reglas de operación (a mayo 2005):**

RAMO	DEPENDENCIA	Nº DE PROGRAMAS	CON CS	SIN CS
06	SHCP	15	8	7
08	SAGARPA	13	6	7
10	SE	8	3	5
11	SEP	43	31	12
12	SSA	6	4	2
14	STPS	2	1	1
15	SRA	3	0	3
16	SEMARNAT	8	1	7
20	SEDESOL	26	25	1
38	CONACYT	3	3	0
Otros	PET, FONDEN	3	1	2
<b>Totales</b>		<b>130</b>	<b>83</b>	<b>47</b>

Elaboración propia basada en información proporcionada por Felipe Hevia de la Jara (2006: p73-78).

Como ya se dijo arriba, la CS se limitaba más a programas federales y no se extendió mucho a los estados y municipios, a excepción del Estado de México y Tamaulipas. Es más, de acuerdo a Felipe Hevia de la Jara, el cambio de ramo 26 a ramos 20 y 33 “...al parecer dificultó el desarrollo de la CS en obra pública puesto que los estados se *desentendieron* de continuar con acciones de capacitación y acompañamiento en los municipios, que no tienen recursos para difundir o implementar adecuadamente la CS...”<sup>13</sup>

La Secretaría de la Función Pública cuenta con una Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social (DGORCS) así como con una Dirección General Adjunta de Participación Social (DGAPS). Para el año 2007 cuenta con un presupuesto de 35 millones de pesos; 29.7 millones son destinados a servicios personales. En 2003 publicaron una Guía pero ya no la usa, porque ahora, según una entrevista, “da prioridad a capacitar a servidores públicos”. Por otro lado, llama la atención que no cuenta con recursos para apoyar a Organizaciones de la Sociedad Civil que quieran promover la participación ciudadana en general y la CS en particular. La DGAPS “carece de instrumentos para influir efectivamente en las directrices de contraloría social en los estados y municipios”<sup>14</sup>. En los estados, la CS está reglamentada a través de los Órganos Estatales de Control (OEC).

La participación ciudadana y la contraloría social están garantizadas por la Constitución y muchas leyes y reglamentos, pero particularmente por la Ley General de Desarrollo Social, la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil y, por supuesto, por la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental y su equivalente en los estados y el Distrito Federal. En el capítulo siguiente se revisará y analizará a más detalle los derechos de los ciudadanos y la normatividad relacionada a la contraloría social.

<sup>13</sup>Felipe Hevia de la Jara (2006: 20; 81): “La Contraloría Social Mexicana: Participación Ciudadana para la Rendición de Cuentas. Diagnóstico actualizado a 2004”; CIESAS, México, D.F.

<sup>14</sup>Miguel A. Valle Pimentel (sin fecha): Reflexiones sobre Contraloría Social a la luz de los conceptos del Diplomado; CIESAS, México, D.F.

### III. MARCO JURÍDICO

#### ***La Información es poder. Democratizamos la información para democratizar a la sociedad***

Los derechos que tiene toda persona están consagrados en muchas leyes, tanto del orden internacional como nacional y estatal. La mayoría de las veces no han sido derechos regalados, sino logrados después de múltiples luchas durante largos años. El derecho a la información, la participación y el control no es una excepción.

#### **El Derecho de Acceso a la Información Pública**

**El Derecho de Acceso a la Información Pública (DAI)** es el derecho que tienen todos los individuos de saber sobre cualquier información en poder del Estado. Este derecho representa la posibilidad de buscar, requerir y obtener cualquier documentación o información que haya sido creada u obtenida por cualquier institución pública, en cualquier formato, y que se encuentre en su posesión y bajo su control. Esto implica la obligación de los funcionarios e instituciones públicas de ofrecer las condiciones y garantías para el libre ejercicio de este derecho, y la necesidad de fomentar el interés y la participación de la ciudadanía para su ejercicio efectivo. También quiere decir que el ejercicio de los recursos públicos esté a la vista, en todas sus etapas, para cualquier persona. Significa, que en una democracia, en primera y última instancia los legítimos dueños de la información pública son los particulares y que todos y cada uno de las autoridades y servidores públicos no son más que los depositarios temporales que administran y necesitan esta información para poder cumplir con su función social.

El derecho a la información es un fenómeno mundial, que tiene su origen en la Declaración Universal de Derechos Humanos. La Declaración, adoptada por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas en 1948 estipula:

**Artículo 19:** *Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.*

Veintiún años después, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada por la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos en 1969 (que entró en vigor en 1978) dice a la letra:

**Artículo 13:** *Libertad de Pensamiento y de Expresión. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*

Derivado de los artículos mencionados en el derecho internacional se inició a cuentagotas la promulgación de leyes nacionales. En realidad, ha sido un fenómeno típico del último tercio del siglo XX y de comienzos del XXI. Apenas 14 países en el mundo contaban con una ley de acceso a la información al iniciar la década de los noventa. La gran mayoría de estas leyes (69 en total hasta abril 2006) fueron promulgadas en los últimos 15 años.

México no es la excepción. Casi treinta años (1977) después de la Declaración Universal de los Derechos Humanos realizó una primera gran reforma política y por primera vez se reconoce en México el derecho a la información, adicionando el artículo 6 de la Constitución con las palabras "... el derecho a la información será garantizado por el estado."

En un inicio, la interpretación jurídica fue en el sentido de que los partidos políticos tendrían la garantía del Estado para acceder de manera equitativa a los medios de comunicación masiva con la finalidad de divulgar al público sus plataformas políticas. Todavía no se percibía este derecho como un derecho universal. En un principio, la definición fue muy escueta porque no se definió con precisión qué se entiende por información ni se especificó qué es el estado. Sin embargo, con el correr del tiempo, dicha interpretación se modificó y amplió la lectura del artículo 6° y comenzó a vincularse con lo que hoy se conoce como derecho de acceso a la información pública gubernamental.

Aunado a esto, en la Constitución mexicana se consagraba el derecho de petición, es decir, la libertad de los ciudadanos de requerir información a un funcionario sobre su ejercicio del cargo. A la fecha, el artículo 8° constitucional reza:

*"Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política solo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la república. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario."*

Ambos derechos sirvieron de base para la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPIG) por unanimidad el 12 de junio de 2002.

En un plazo relativamente corto, cuatro años, todos los estados adoptaron una Ley de Transparencia<sup>1</sup>. Sin embargo, a la par con el ejercicio activo del derecho a la información, empezó a manifestarse la heterogeneidad de las leyes estatales, los enormes vacíos en varias leyes que no permitían el acceso a la información pública así como el ocultamiento o negación de la información pública de parte de servidores públicos. La heterogeneidad del marco normativo en la materia y las deficiencias que presentan ciertas leyes, se han cuestionado desde diversos ámbitos. Quizás la dificultad más importante es la heterogeneidad con la que se ha legislado y con la que se ejerce hoy misma en las entidades y en las instituciones de la República, una diversidad perjudicial para la práctica de un derecho que es fundamental. Diversos estudios realizados por especialistas demuestran la existencia de muchísimos puntos de "falla", donde las leyes de transparencia no cumplen con los objetivos, se quiebran y se vuelven débiles; una heterogeneidad indeseable se ha instalado en casi toda la República a falta, por así decirlo, de una "guía constitucional" para la construcción del derecho.

Afortunadamente se dieron las condiciones jurídicas y políticas en el país para que se reforme el artículo 6° de la Constitución. El consenso que emergió fue que conviene intentar un segundo impulso, consolidar lo avanzado, al mismo tiempo que se elevan las condiciones y las exigencias mínimas que deben ser cumplidas por todas las legislaciones del país. No una homogeneidad forzada sino "un piso mínimo" exigible para cualquier gobierno. El 28 de noviembre de 2006 se presentó y aprobó en el Pleno de la Cámara de Diputados el acuerdo de la Junta de Coordinación Política, en cuyo texto se argumenta la necesidad de la reforma al artículo sexto de la Constitución, en atención al problema de la heterogeneidad en las leyes de transparencia en México. De nuevo una reforma, relacionada con la transparencia y acceso a la información fue aprobada por unanimidad. La propuesta de una reforma se turnó a las legislaturas estatales y el 20 julio de 2007 se ratificó la legalidad de la reforma al publicarlo en el Diario Oficial.

#### **3.1 Reforma al Artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

El Decreto que adiciona un segundo párrafo con VII fracciones al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dice a la letra:

*"Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:*

<sup>1</sup>Ver Anexo 1: Un estudio comparativo de leyes de acceso a la información.

*I Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.*

*II la información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.*

*III Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.*

*IV Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.*

*V Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.*

*VI Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.*

*VII La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes”.*

Es de notar que el derecho de acceso a la información pública es reconocido por primera vez en México como un derecho fundamental y que además se parte del principio de la máxima publicidad. Quiere decir que en principio toda información es pública y lo que no es pública es excepcional. Excepcional es, por ejemplo, información relacionada con datos personales (información confidencial), o información cuya publicación amenazaría la seguridad nacional (información reservada).

La reforma implica una delimitación más precisa del derecho de acceso a la información y un conjunto de dispositivos que buscan mitigar los efectos negativos de ciertas leyes estatales de transparencia en el país. Derivado de la reforma al sexto de la Constitución todas las demás leyes, de la Federación, de los Estados y del Distrito Federal, tendrán que ser modificadas. Las entidades federativas tienen hasta julio de 2008 para efectuar las modificaciones. Además, el tercero transitorio establece que las entidades federativas tienen hasta dos años de tiempo (julio 2009) para implementar los sistemas electrónicos que facilitarán a los ciudadanos el acceso a la información ya que no necesitarán desplazarse físicamente.

El Decreto provocará una pequeña revolución informática precisamente por el principio de la máxima publicidad. Porque esto obliga a **todas las autoridades públicas: federales, estatales y municipales**, de producir, registrar, distribuir, archivar y publicar la información pública. Ello implica construir normas, modificar procedimientos, diseñar sistemas electrónicos. Una tarea gigantesca les espera a todas las dependencias, particularmente a los municipios, que se verán obligados a reglamentar los procesos legislativos. En la actualidad, solamente 74 de los 2,439 municipios, ubicados en doce estados de la República, tienen algo de experiencia porque cuentan con un reglamento de transparencia. Todos los demás tienen que empezar a pensar, por ejemplo, cómo registrar procesos deliberativos, contables y actividades así como indicadores de desempeño. La labor que les espera será titánica. Después de julio de 2009 es el municipio que tiene que hacer público todo lo referente al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Municipal y ya no habrá necesidad de acudir a la SEDESOL.

Cabe señalar también dos otros aspectos importantes que implica el Decreto: a) la federación, el D.F. y todos los estados deben de contar con órganos especializados e imparciales que tendrán autonomía operativa, de gestión y de decisión; y b) se elevó a rango constitucional la posibilidad de sancionar a aquellos funcionarios públicos que no cumplan la ley en la materia.

Aunque las leyes secundarias aún deben de ser modificadas y ajustadas aún a lo que establece ahora el artículo sexto de la Constitución, se siguen discutiendo la necesidad de ampliar la lista de sujetos obligados a sindicatos y partidos políticos. Además, muchos críticos consideran que órganos autónomos como las universidades públicas, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral no pueden seguir regulando su propia transparencia, porque esto les convierte en juez y parte. Las Organizaciones de la Sociedad Civil, inscritas en el Registro Nacional y que reciben fondos públicos, son obligadas por la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFAROSC) de presentar un informe financiero anual sobre el manejo de estos fondos.

### 3.3 Derecho a la participación Social.

Aunque este derecho se reconoce tanto en la Ley de Planeación, como en la Ley General de Educación y la Ley de Salud para ámbitos diferentes y formas variadas de participación social, por razones de orden práctico, nos limitaremos en este manual al análisis de la participación de acuerdo a la Ley de Desarrollo Social, la más recientes de las mencionadas, precisamente porque en esta ley se menciona de manera explícita lo relativo a la Contraloría Social y a la Denuncia Popular, temas que caen directamente en la materia de este manual.

#### Ley General De Desarrollo Social (LGDS)

Esta Ley, publicada el 20 de enero de 2004 en el Diario Oficial, tiene una importancia capital en el desarrollo del marco jurídico ya que en su texto dedica tres capítulos al tema que nos ocupa:

#### Capítulo VI. Participación Social

En esta ley se establece con toda claridad que la participación social es indispensable en **la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la Política Social**. Se rompe con ello el binomio paternalista en el que el gobierno es el sujeto activo del desarrollo social y la sociedad el receptor pasivo de la beneficencia pública.

Se mencionan de manera explícita a los sectores sociales tales como: instituciones de educación pública y privadas, organizaciones campesinas y de trabajadores, sociedades cooperativas, comunidades, organizaciones de la sociedad civil y demás formas de organización. Desgraciadamente, la “participación social” ha padecido vicios como el clientelismo, el corporativismo, el uso partidista de los programas sociales y la corrupción de líderes sociales, en connivencia con funcionarios públicos.

Prácticamente todas las dependencias federales tienen partidas presupuestales para apoyo a organismos sociales. Por primera vez, el INDESOL puede integrar en 2006 81 informes de 42 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, reportando 1,233 millones de pesos en apoyo económico a las OSCs. Falta todavía ampliar la información para saber a cuántos organismos y con qué resultados.

**Artículo 61:** *“El Gobierno Federal, los de las entidades federativas y los municipios garantizarán el derecho de los beneficiarios y de la sociedad a participar de manera activa y responsable en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social”.*

## Capítulo VII: De la Denuncia Popular

Esta ley reconoce que toda persona u organización tiene derecho a denunciar cualquier hecho, acto u omisión violatorio de los derechos para el desarrollo social.

*“Toda persona u organización podrá presentar denuncia ante la autoridad competente sobre cualquier hecho, acto u omisión, que produzca o pueda producir daños al ejercicio de los derechos establecidos en esta Ley o contravengan sus disposiciones y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con el desarrollo social”*

La existencia del derecho a denunciar está perfectamente clara. El problema reside en que, en la práctica, la gente no denuncia hechos que claramente son violatorios a los derechos humanos, transgresiones a la ley o actos de corrupción. ¿Por qué? Hay muchas razones para ello, entre las más frecuentes: a) la gente teme a las represalias, b) la gente no cree que las dependencias responsables de sancionar vayan a hacerlo como manda la ley, c) la gente “sabe” de actos de corrupción, pero no tiene pruebas documentales de los hechos. Existen múltiples estadísticas que nos dicen la baja proporción de delitos que no son denunciados por temor, ignorancia o desconfianza. No es fácil, por tanto, superar estos obstáculos, por lo cual es necesario fundamentar lo mejor posible una denuncia y diseñar un plan de acción para que las autoridades cumplan con su función.

## Capítulo VIII De la Contraloría Social

En la Ley, se reconoce a la Contraloría Social como el mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social. Como veremos más adelante el reconocimiento de la contraloría social como un derecho de la sociedad, es un paso importante en la consolidación de la democracia participativa puesto que faculta a los beneficiarios, en particular y a la sociedad en general, a pedir cuentas al gobierno sobre los programas sociales, les da la facultad de supervisar y eventualmente de denunciar anomalías que puedan ser materia de sanciones administrativas e incluso penales, a los funcionarios públicos que lo ameriten, por parte de la autoridad competente.

**Artículo 69:** *“Se reconoce a la Contraloría Social como el mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social.”*

**Artículo 70:** *“El gobierno Federal impulsará la Contraloría Social y le facilitará el acceso a la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones”*

**Artículo 71:** *“Son funciones de la Contraloría Social:*

- I. Solicitar la información a las autoridades federales, estatales y municipales responsables de los programas de desarrollo social que considere necesaria para el desempeño de sus funciones;
- II. Vigilar el ejercicio de los recursos públicos y la aplicación de los programas de desarrollo social conforme a la Ley y a las reglas de operación;
- III. Emitir informes sobre el desempeño de los programas y ejecución de los recursos públicos;
- IV. Atender e investigar las quejas y denuncias presentadas sobre la aplicación y ejecución de los programas, y
- V. Presentar ante la autoridad competente las quejas y denuncias que puedan dar lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales relacionadas con los programas sociales.”

## 3.4 Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social<sup>2</sup>

El Reglamento de la LGDS expresa de manera explícita la forma en que los preceptos generales se deben llevar a la práctica. Este reglamento contiene aspectos operativos de suma importancia. Es necesario señalar los más importantes.

En primer lugar, los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) tienen la obligación de llevar a cabo convocatorias públicas a fin de que se haga del conocimiento las oportunidades de participación social en los programas de gobierno. Se reitera la importancia de la participación en la definición de políticas públicas, en particular aquellas que tienen como prioridad los grupos en pobreza y marginación.

En segundo lugar, se menciona de manera explícita la obligación de impulsar la creación de contralorías sociales por parte de los beneficiarios a fin de que verifiquen la adecuada realización de los programas de desarrollo social.

En tercer lugar, es de notar que este reglamento habla de la obligación para la Secretaría de la Función Pública de emitir los Lineamientos que se deben seguir para la ejecución de los preceptos mencionados. Es de notar que hasta la fecha estos Lineamientos no se han publicado, lo que indica claramente la falta de voluntad política para que las contralorías sociales sean una realidad.

**Artículo 60:** *“El gobierno Federal, los de las Entidades Federativas y los de los municipios, con base en la Ley, la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, y de conformidad con las reglas que apruebe la Comisión Nacional para regir la participación social; harán, cuando menos, las siguientes convocatorias públicas:*

- I. Para la participación social en la formulación de las políticas públicas sociales en beneficio de las personas, familias y grupos identificados en situación de pobreza, marginación o vulnerabilidad;
- II. Para la participación social en la formulación de las políticas para el fomento del sector social de la economía;
- III. Para la participación social en la ejecución de programas de desarrollo social y en la instrumentación y sistematización de modelos y prácticas de intervención por medio de la coinversión social, y
- IV. Para que realicen acciones de contraloría social y participen en la supervisión, vigilancia y seguimiento de los programas de desarrollo social”

**Artículo 67:** *“El Gobierno Federal impulsará la creación de contralorías sociales por parte de los beneficiarios, con el fin de verificar la adecuada ejecución de los programas de desarrollo social, la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los mismos y el cumplimiento de las metas.*

*Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los que reciban, gestionen o utilicen total o parcialmente recursos públicos federales observarán los lineamientos que al efecto emita la Secretaría de la Función Pública, de conformidad con la competencia que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los Convenios de Coordinación y demás disposiciones aplicables.”*

## 3.5 Ley Federal De Fomento A Las Actividades Realizadas Por Organizaciones De La Sociedad Civil<sup>3</sup> (LFFAROSC)

La lucha de las organizaciones de la sociedad civil por contar con esta ley fue larga y penosa. En 1989, con motivo de la miscelánea fiscal, mediante la cual se equiparaba a las Asociaciones Civiles, de carácter

<sup>2</sup> 2 de enero, 2006

<sup>3</sup> 9 de febrero, 2004

no lucrativo, con empresas mercantiles para efectos fiscales, fue el detonador de una lucha social encabezada por Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia.<sup>4</sup> En noviembre de 1990, se presentó una iniciativa de reforma, misma que fue aprobada en marzo de 1991, en la cual se reconocía a las organizaciones de la sociedad civil, de nueva cuenta el carácter de “beneficio colectivo e interés social”. De 1991 a 1997, el esfuerzo colectivo se orientó a formular una nueva ley propia de las organizaciones de la sociedad civil. En este esfuerzo participaron, tanto el sector académico, como el sector privado y social. No fueron pocas las resistencias de funcionarios públicos y partidos políticos. Posteriormente, con motivo del inicio de una nueva legislatura en 1997, se inició una etapa de intenso cabildeo que fructificó años después con la promulgación de esta nueva ley de fomento, en 2004. Esta ley significó en el contexto mexicano un salto cualitativo para las Organizaciones de la Sociedad Civil, puesto que por primera vez se les reconoce como de **“orden público e interés social”**, rompiendo con ello el viejo paradigma de que “lo público” es lo que corresponde exclusivamente al gobierno o administración pública, dejando fuera a la sociedad civil organizada, arrinconada a la “asistencia privada”.

Por otra parte, *el espíritu de esta ley* no es el de controlar a las organizaciones sociales, como había sido la tradición corporativista del estado mexicano en relación a organizaciones obreras (sindicatos), campesinas, indígenas y urbano populares. Se trata de una ley de FOMENTO. Es decir, el gobierno federal asume el compromiso de fomentar el desarrollo del tejido social en el entendido de que un estado fuerte no se basa en una sociedad débil, sino que por el contrario una sociedad fuerte fortalece a un estado democrático. Por ello establece el derecho de las OSCs de acceder a recursos públicos y de participar activamente en la definición de políticas públicas.

Es importante señalar que la ley hace contribuciones importantes en cuanto a que constituye a la **Comisión de Fomento** de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, en la cual participan 4 Secretarías de Estado: Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Relaciones Exteriores. Esta ley también constituye el **Consejo Técnico Consultivo**, el cual está formado por 19 miembros: un servidor público (que funge como secretario técnico), nueve representantes de organizaciones, cuatro representantes de los sectores académicos, profesional, científico y cultural, dos representantes del poder legislativo, uno por cada Cámara y un secretario ejecutivo designado por el Consejo.

Finalmente, es de notar que, para el tema que nos ocupa, es de primordial importancia el hecho de que la Ley de Fomento le reconozca a las organizaciones de la sociedad su capacidad y derecho para desempeñar funciones de contraloría social: *“participar en mecanismos de contraloría social que establezcan u operen dependencias y entidades, de conformidad con la normatividad jurídica y administrativa aplicable”*

#### Artículo 6°:

- *“Participar, conforme a la Ley de Planeación y demás disposiciones jurídicas aplicables, como instancias de participación y consulta” (fracción II);*
- *“Integrarse a los órganos de participación y consulta instaurados por la Administración Pública Federal, en las áreas vinculadas con las actividades a que se refiere el artículo 5 de esta ley, y que establezcan o deban operar las dependencias y entidades” (fracción III);*
- **“Participar en los mecanismos de contraloría social que establezcan u operen dependencia y entidades, de conformidad con la normatividad jurídica y administrativa aplicable” (Inciso IV)**

<sup>4</sup> REYGADAS, Rafael, y Carlos Zarco Mera, “Conociendo la Ley de Fomento, Hacia el fortalecimiento de las Organizaciones Civiles”, México, 2005

<sup>5</sup> LFFAROSC. Artículo 6, Inciso IV. Ver Anexo II

### 3.6 Ley De Coordinación Fiscal<sup>6</sup>

Por lo que corresponde a nuestro tema, vamos a mencionar de esta ley lo que corresponde a la obra social comunitaria. Mediante esta Ley se reglamenta el uso y aplicación de los recursos que la Federación aporta a los gobiernos estatales y municipales. Por lo que respecta a nuestro tema, nos focalizamos en el Ramo 33, Fondo III, llamado FAIS (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social). De acuerdo a esta ley, estos recursos se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema. Estudiaremos en detalle en el capítulo IV la naturaleza de esos fondos y su aplicación.

Tanto el Estado como el Municipio deben informar trimestralmente con toda transparencia de la aplicación de estos recursos, antes, durante y después de iniciado el programa FAIS. Deben, igualmente conformar Contralorías Sociales en las comunidades beneficiarias, de acuerdo a los lineamientos de la Secretaría de la Función Pública. Como veremos más adelante esta normatividad rara vez se pone en práctica, antes al contrario, es muy frecuente la opacidad y el uso discrecional de estos recursos.

#### Capítulo V, Artículo 33

*“Los Estados y Municipios deberán:*

- I. *Hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios;*
- II. *Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar;*
- III. *Informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados;*
- IV. *Proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social, la información que sobre la utilización del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social le sea requerida. En el caso de los Municipios lo harán por conducto de los Estados, y*
- V. *Procurar que las obras que realicen con los recursos de los Fondos sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sustentable.*

En resumen, en materia legislativa México ha hecho importantes avances, aunque existen todavía dos graves problemas: el primero consiste en que la legislación actual tiene deficiencias e inconsistencias que es importante corregir y el segundo, la falta de voluntad política tanto de las instancias gubernamentales (de los tres órdenes de gobierno), como de los partidos políticos. De ahí la necesidad de intensificar el trabajo de educación ciudadana y fomentar la participación social en todos los ámbitos que la ley legítima. Así, “con la ley en la mano” debemos avanzar decididamente para fortalecer la democracia participativa.

En cuanto a participación social se refiere, ésta es susceptible de grados; es decir, lo mínimo para un ciudadano es estar informado tanto de sus derechos como de sus obligaciones. El ciudadano bien informado está en capacidad de opinar y participar activamente en las consultas públicas y esto por obvias razones. En tercer lugar, un ciudadano bien informado y comprometido con el bienestar del país es el mejor candidato para desarrollar actividades de contraloría social y en capacidad de denunciar con fundamento las prácticas corruptas de funcionarios públicos, así como participar en evaluaciones externas sobre programas gubernamentales. En cuarto lugar, un ciudadano con experiencia en proyectos sociales tiene todo el derecho (con los requisitos que marca la ley) para ejecutar programas sociales financiados por el Estado. Y en esa condición, es decir, por el hecho de manejar fondos públicos, el ciudadano y su organización social están obligados también a la transparencia.

<sup>6</sup> 27 de diciembre, 2006

**El siguiente cuadro resume las principales leyes que hemos explicado:**

LEYES	GOBIERNO	SOCIEDAD	ESFERA
<b>Constitución (Art 6°)</b> <b>Ley de Transparencia</b>	Obligado a la Transparencia y Rendición de Cuentas	Derecho a la Información	Información
<b>Leyes de Planeación (federales y estatales)</b>	Foros de Consulta Para la planeación democrática	Derecho a la participación	Consulta y definición
<b>Ley de Desarrollo Social y su Reglamento</b>	Transparencia y Rendición de Cuentas Participación social	Derecho a vigilar, denunciar, participar y evaluar	Planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la Política Social
<b>Ley de Fomento a las Actividades de Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil</b>	Obligación para las dependencias gubernamentales de destinar fondos de su presupuesto para el fomento de las actividades de las OSCs	Derecho al acceso a fondos públicos para ejecución de proyectos de desarrollo social	Derecho al acceso a fondos públicos para ejecución de proyectos de desarrollo social
<b>Interacción entre gobierno y sociedad en CORRESPONSABILIDAD</b>			

#### IV. FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FAISM)

Anteriormente, en el presupuesto de la Federación este fondo existía desde 1992, el conocido Ramo 26. Este recurso se ejercía directamente por el gobierno federal a través de Sedesol, en el contexto del programa de Solidaridad, durante el sexenio del Presidente Salinas de Gortari. En el siguiente sexenio, durante la administración del presidente Ernesto Zedillo, este fondo se transforma en Ramo 33 para ser operado directamente por los gobiernos locales. Esta decisión fue positiva en el proceso de descentralización, pero se perdió el control sobre estos fondos ya que esta medida contribuyó a la dispersión y el uso y abuso discrecional de los alcaldes.

En la **Ley de Coordinación Fiscal** se establece la forma en la que la Federación "establece la participación que corresponda a sus haciendas públicas (Estados, Municipios y Distrito Federal) en los ingresos federales. En particular, por lo que a nuestro estudio corresponde, el Ramo 33 es una partida presupuestal con varios Fondos.

Según la ley de Coordinación Fiscal, (Art.25) la Federación establece los Fondos siguientes:

FONDOS DEL RAMO 33	PRESUPUESTO* (en millones de pesos)
I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal; <b>FAEB</b>	189,155
II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud; <b>FASSA</b>	41,572
<b>III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social; (FAIS)</b>	
-Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FAISE) 3,864 millones	
-Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) 28,022 millones	<b>31,887</b>
IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal; <b>FORTAMUN</b>	32,682
V. Fondo de Aportaciones Múltiples, <b>FAM</b>	10,382
VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, <b>FAETA</b>	3,760
VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, <b>FASP</b>	5,000
VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, <b>FAFEF</b>	17,857
<b>TOTAL</b>	<b>332,298</b>

\* Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) del año 2007

#### ¿Qué es el FAISM?

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal es el presupuesto de que dispone todo ayuntamiento del país para financiar las obras y acciones que requieren las comunidades en condiciones de extrema pobreza en cada municipio.

Este Fondo está destinado exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de la población que se encuentre en condiciones de rezago social y pobreza extrema <sup>(FC1)</sup>, en los rubros siguientes:

1. Agua potable	6. Infraestructura básica de salud
2. Alcantarillado	7. Infraestructura básica educativa
3. Drenaje y letrinas	8. Mejoramiento de la vivienda
4. Urbanización municipal	9. Caminos rurales
5. Electricidad rural y de colonias pobres	10. Infraestructura productiva rural

Estos recursos se distribuyen de conformidad con las fórmulas del artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal, en las cuales se toma en cuenta la **pobreza extrema** de las poblaciones, en base a sus necesidades básicas como son: el ingreso per cápita, el nivel educativo promedio por hogar, la disponibilidad de espacio de la vivienda, la disponibilidad de drenaje y la disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar.

#### Distribución Geográfica

De acuerdo a estos criterios, la distribución de los recursos se lleva a cabo mediante una fórmula matemática que da por resultado una distribución con espíritu redistributivo. Como puede apreciarse en el ANEXO IV, los Estados que reciben **mayores recursos** en 2007 son: Chiapas, Veracruz, Oaxaca, Estado de México, Puebla y Guerrero (en números absolutos) y tomando en cuenta la población, la distribución per cápita está en el siguiente orden: Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Veracruz, Puebla y San Luis Potosí. En el otro extremo, los que reciben **menos recursos**, son, en números absolutos: Baja California Sur, Colima, Aguascalientes, Quintana Roo y Baja California, y la distribución per cápita: (sin contar al Distrito Federal) Nuevo León, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, y Aguascalientes. En términos generales, este “mapa” corresponde a una división norte-sur.

No es objetable de ninguna manera esta política redistributiva. El problema reside en que, a lo largo del tiempo, no existe un estímulo o “premio” para los gobiernos que demuestran mayor capacidad para combatir la pobreza, por un lado, y prácticamente ninguna sanción para quienes “lucran” con la pobreza. No se sabe de funcionarios que hayan sido sancionados por la mala aplicación de estos recursos. ¿Cómo es posible que, después de tantos años, los estados “pobres” sigan recibiendo tales cantidades de recursos (en estos y otros programas sociales) y que el impacto no sólo sea mínimo sino contraproducente. **Una evaluación de impacto es indispensable en primer lugar, y en segundo lugar, un análisis preciso y detallado del buen o mal uso de estos recursos .**

Es de notar que, si bien es cierto que todos los recursos que los municipios reciben por este concepto lo deberán destinar exclusivamente a los conceptos que anteriormente se señalan, la LCF, le permite a los ayuntamientos disponer de hasta un 2% para la realización de un Programa de Desarrollo Institucional y de hasta un 3% para ser aplicados como gastos indirectos en las obras señaladas.

Para este año y de conformidad con el Acuerdo publicado en el DOF el 1 de enero del presente año, a los Municipios en su totalidad les corresponde al FAISM **28,022,800,910** (veintiocho mil veintidós millones ochocientos novecientos diez pesos), los cuales la Federación hará entrega en 10 partes iguales durante el transcurso del año, los últimos días de cada mes, a partir de enero hasta el mes de octubre.

#### Criterios para la Operación del FAISM

Los recursos que transfiere la Federación a los Ayuntamientos pasan a ser parte de la hacienda municipal, sin embargo, el Ayuntamiento no puede utilizarlos indiscriminadamente para cualquier tipo de

necesidad sino que están “etiquetados” para determinadas obras, como ya se dijo. Además, el artículo 33 de la LCF<sup>1</sup>, establece los criterios y requisitos a que el Ayuntamiento está obligado en la aplicación de estos recursos:

“Los Estados y Municipios deberán:

- I. Hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios;
- II. Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar,
- III. Informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados;
- IV. Proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social, la información que sobre la utilización del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social le sea requerida. En el caso de los Municipios lo harán por conducto de los Estados, y
- V. Procurar que las obras que realicen con los recursos de los Fondos sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sustentable.”

Como se verá más adelante, esta normatividad no es tomada en serio. Existen, por supuesto, buenos ejemplos, pero son la excepción a la regla. Por esta razón, los autores opinan que es necesario desarrollar una campaña de información sobre esta materia a fin de que las comunidades pobres rurales y urbanas, asuman un papel pro-activo en cuanto al FAISM.

Con el presente proyecto se pretende crear un instrumento para ayudar a la ciudadanía a ejercer una metodología de contraloría social, sobre la aplicación, el manejo y la evaluación de dichos recursos. Este proyecto es ideal no sólo para el combate a la corrupción, sino como oportunidad para el desarrollo de la conciencia ciudadana.

Por otra parte, la Secretaría de la Función Pública, ha establecido el sistema integral de contraloría social (**SICS**). En la página de la SFP<sup>2</sup> viene con todo detalle la explicación de cada uno de los componentes arriba mencionados. El área responsable de llevar a cabo este programa, es la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social a través de la Dirección General Adjunta de Participación Social. Las atribuciones de esta instancia administrativa son varias. Una de ellas es de capital importancia para corregir y sancionar la mala aplicación de los recursos. En el inciso VI se dice: “Proponer, con la participación de las unidades administrativas competentes de la Secretaría, la formulación de recomendaciones tendientes a **corregir o cancelar proyectos o programas apoyados con recursos federales**, a nivel regional, atendiendo a las irregularidades o deficiencias de los proyectos y a la valoración de su impacto social, económico, ambiental y político...” Sin embargo, no sabemos cuáles acciones está desarrollando para llevar a la práctica esta supuesta responsabilidad. Es importante mencionar que la dependencia que directamente tiene la responsabilidad de auditar el uso de estos recursos es la Auditoría Superior de cada Estado.

Este sistema consiste en los siguientes componentes:

#### 1) Programas de Información a la Ciudadanía

El paso número uno para constituir la contraloría social es informar a la ciudadanía sobre el programa de gobierno. De acuerdo a las condiciones del municipio (rural, ur-

<sup>1</sup>Capítulo V, Artículo 33

<sup>2</sup> [http://200.34.175.29:8080/wb3/wb/SFP/contraloria\\_social](http://200.34.175.29:8080/wb3/wb/SFP/contraloria_social)

bano, tamaño, presupuesto...) el ayuntamiento debe transparentar los datos relevantes respecto al presupuesto, la normatividad, los tiempos, los requisitos y las mecánicas de concertación relativos al FAIS. La información clara y oportuna es un requisito indispensable para la movilización y participación ciudadana. Por otra parte esta medida tiene un carácter preventivo en relación a la corrupción.

## 2) Formas de Organización Social para el control y vigilancia

No existe una forma única para la contraloría social. Cada comunidad debe decidir el tipo de organización que prefiera, de acuerdo a sus condiciones sociales y culturales. Lo importante es que exista un acuerdo formal de quién o quiénes van a desempeñar esta tarea de control y vigilancia, puede ser un vocal o un comité designado por la comunidad. Esto NO IMPIDE que cualquier ciudadano pueda ejercer su derecho para denunciar cualquier tipo de actos de corrupción a título personal, como ya se ha mencionado anteriormente.

## 3) Espacios de Comunicación gobierno-sociedad

El Ayuntamiento debe definir los mecanismos y formas de interacción entre gobierno y sociedad. Pueden ser audiencias o consultas públicas, o, lo que es mejor, la creación del Consejo de Desarrollo Municipal (CDM) en el marco legal del Comité de Planeación Municipal (COPLADEM) que exige la ley. Esta instancia legal permite un diálogo permanente entre gobierno y sociedad a fin de formalizar convenios de concertación que sean satisfactorios para ambas partes.

## 4) Programas de Capacitación y Asesoría

La capacitación inicial, tanto a funcionarios municipales como a ciudadanos, sobre la naturaleza del Ramo 33, en general y del FAISM en particular es de capital importancia para el éxito del programa y del combate a la pobreza. Sin embargo, la asesoría permanente desde el inicio hasta el cierre del programa anual es también indispensable a fin de garantizar preventivamente evitar errores y problemas de comunicación.

## 5) Sistema de Atención y resolución a quejas y denuncias

En caso necesario, cuando se presentan irregularidades por parte de funcionarios o abusos por parte de algunas personas, será necesario presentar ante las instancias correspondientes (Auditorías Superiores del Estado) las quejas y/o denuncias con argumentos y pruebas claramente establecidos. La falta de claridad en los procedimientos lleva con frecuencia a situaciones de frustración e impotencia ante abusos e irregularidades que se cometen impunemente.

## 6) Programas de evaluación social del gobierno

La evaluación social tiene como fundamento y razón de ser el aprendizaje. No se trata sólo de que el ciudadano evalúe el desempeño del gobierno o el grado de satisfacción. Se trata ante todo de un método de aprendizaje con el cual todos aprendemos de todos y aprendemos tanto de los errores (para evitarlos en el futuro) como de los aciertos (para optimizarlos más adelante). Tanto funcionarios públicos, como ciudadanos, co-participes y corresponsables del programa, deben evaluar la experiencia con sentido crítico y constructivo.

Aunque está prevista la participación de las OSC en tareas de capacitación y asesoría para las contralorías sociales, en la práctica esta participación es prácticamente inexistente y de las pocas experiencias que se tiene conocimiento no hemos podido contar con análisis documentales. Una de las principales finalidades de este análisis es precisamente el desarrollo de la alianza estratégica entre organizaciones de la sociedad civil, con su debido registro CLUNI y organizaciones comunitarias de base beneficiarias del programa FAISM.

Un problema estructural que se detecta es que la forma en que La Secretaría de la Función Pública ha diseñado poner en manos de los gobiernos estatales y municipales la operación de la contraloría social del FAISM, resulta inoperante por cuanto que los mismos gobiernos no tienen interés real de generar una contraparte crítica y autónoma que los evalúe. En muchos ayuntamientos se ha comprobado que no existe la mínima voluntad política de transparentar la información, a pesar de que el acuerdo del 9-6-05 de la Sedesol da lineamientos para el reporte del ejercicio de los recursos que obliga a los municipios de informar trimestral y anualmente, sobre el uso y aplicación de los recursos del FAISM. Esperemos que con las reformas constitucionales esto cambie en beneficio de la democracia participativa.

Esta situación está documentada en el Informe de la Auditoría Superior de la Federación sobre la cuenta Pública del año 2005 y que fue dada a conocer a la opinión pública el año 2006. Respecto al Ramo 33, Fondo III, se señalan las siguientes irregularidades:

1. *Transferencia indebida o no autorizada de recursos a otros programas federales y estatales.*
2. *Falta de documentación comprobatoria.*
3. *Obras acciones que no benefician a zonas y grupos en rezago social y pobreza extrema.*
4. *Obras y acciones no contempladas en la Ley de Coordinación Fiscal.*
5. *Irregularidades en la adjudicación de contratos de adquisición, obras y servicios.*
6. *Anticipos no amortizados.*
7. *Falta de aplicación de sanciones y penas convencionales.*
8. *Celebración extemporánea de convenios adicionales de obra o sin autorización.*
9. *Pagos indebidos por conceptos de obra no efectuados no autorizados o con preestimaciones, así como pagos en exceso.*
10. *Falta de ministración de recursos en los montos y plazos establecidos.*
11. *Integración incompleta e inadecuada de expedientes de adquisiciones y de obra pública.*
12. *Inversión de recursos en obras y acciones que no están en operación.*
13. *Falta de retención y entero del ISR (Impuesto sobre la Renta).*
14. *Publicación extemporánea del calendario de los recursos del Fondo.*
15. *Diferencias entre las cifras reportadas en los registros presupuestales y contables e insuficiencia de la información financiera.*
16. *Falta de difusión de los montos recibidos y resultados alcanzados.*
17. *Falta de elaboración y difusión de los informes trimestrales sobre la utilización de los recursos.*
18. *Omisión del gobierno del estado de comunicar a los municipios el calendario de entero de los recursos.*
19. *Utilización de más de una cuenta bancaria para la recepción y manejo de los recursos.*
20. *Transferencias indebidas para acciones de fiscalización, control, vigilancia y supervisión”.*

Este informe es el resultado de una fiscalización realizada sobre una muestra de 134 municipios de casi todas las entidades federativas (10 directos por la ASF y 124 indirectas a través de las EFSL)<sup>4</sup>. El diagnóstico es verdaderamente alarmante por el cúmulo de irregularidades y sobre todo por la impunidad que prevalece en las dependencias de los tres órdenes de gobierno. El caso extremo fue el estado de Oaxaca,

<sup>3</sup> Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2005: [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx)

<sup>4</sup> REFORMA, 9 de junio 2007: La diputada panista Alma Alcaraz señaló que el manejo de los recursos federales en los estados y municipios es una de las principales áreas de opacidad que ha identificado la ASF. “La verdad es que el manejo del dinero sigue siendo discrecional y abusivo, y lo peor es que no hay una verdadera vigilancia de los órganos de control locales, porque no tienen autonomía y siguen sirviendo a los gobernadores”, comentó en entrevista.

el cual argumentando esa “soberanía” se amparó contra la Federación para evitar ser fiscalizado. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia, ante la cual se presentó la controversia constitucional, falló a favor de la Federación.<sup>5</sup>

El periódico **Excélsior** publicó<sup>6</sup> recientemente que el Gobierno del Estado de Oaxaca se ha negado a ser auditado por la Federación sobre un gasto ejercido de 92 mil 786 millones de pesos entre 1998 y 2004. Con el fallo de la Suprema Corte de Justicia, se espera que la Auditoría Superior de la Federación finque las responsabilidades que correspondan.

Claro está que no todas las observaciones hacen referencia a posibles actos de corrupción, pero sí significa que no cumplieron con la normatividad. En defensa de los municipios bien intencionados es importante mencionar que no todos han recibido la capacitación adecuada o carecen de técnicos adiestrados que tengan los conocimientos necesarios para ejercer sus labores profesionalmente. Por otro lado, es preocupante que el Auditor Superior de la Nación tenía que observar que “un buen número de municipios en el país no cuenta con normatividad administrativa suficiente ni con reglamentos de planeación municipal, careciendo también de sistemas adecuados de registro y preservación del patrimonio que pertenece a todos los ciudadanos”<sup>7</sup>. La ausencia de sistemas adecuados explica también por qué un considerable número de municipios no están cumpliendo con sus obligaciones de informar y justificar sus decisiones y acciones. A continuación se presenta un caso que ejemplifica lo anterior:

Los municipios tienen la obligación de presentar trimestralmente un informe a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Con el fin de documentar que los municipios están cumpliendo con este requisito, los autores de este manual ejercieron su derecho de acceso a la información. A través del Sistema de Solicitudes de Información (SISI) se solicitó a SEDESOL “copia de los informes cualitativos y cuantitativos de todos los municipios de los estados Coahuila, Jalisco y Morelos en cuanto a recepción, uso y destino de las transferencias federales recibidas del Fondo de Apoyo a la Infraestructura Social Municipal (del Ramo 33, Fondo III) de los años 2005 y 2006”. La Unidad de Enlace del SEDESOL envió la información disponible en seis CDs y en una hoja sin el logo de la secretaría, ni fecha, nombre y firma (todo obligatorio por Ley). Informó, entre otras cosas, que los datos del FAISM del estado de Morelos se registró por las acciones realizadas, “pero no se hace de forma específica por municipio, debido a que así se hizo el reporte a la Delegación Federal de Sedesol en el estado de Morelos”. Indiscutiblemente es un error grave de la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación quien es la responsable de cuidar que los municipios cumplan con la normatividad. Es de suponer que esta Subsecretaría ha emitido un formato específico que facilita la elaboración de los informes. Únicamente Jalisco presentó informes en un formato (que parece ser el formato que los municipios deben usar), pero lamentablemente los informes enviados son incompletos: los informes no son anuales sino trimestrales y de los dos años en cuestión ningún municipio presenta los cuatro informes trimestrales: el número oscila entre uno y tres informes semestrales y algunos municipios no entregaron nada. Otras anomalías encontradas son que:

1. No se informa cuántos recursos recibió cada municipio de los tres estados mencionados.
2. Coahuila envió información desglosada por municipio y obra del cierre de 2005 con el costo total por obra, pero del año 2006 solamente envió el segundo semestre

<sup>5</sup>Página web de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (ver 3 de agosto de 2006): <http://www.scjn.gob.mx/PortalSCJN/> “La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió, por unanimidad, que la Auditoría Superior de la Federación sí está facultada constitucionalmente para auditar a las entidades federativas en cuanto a los fondos de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios conocido como “Ramo 33”. Al resolver la Controversia Constitucional 42/2004, promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en contra del Estado de Oaxaca, que se negó a que el Órgano Superior de Fiscalización de la Federación practicara auditorías a los fondos del “Ramo 33”, la SCJN resolvió que dicho órgano sí tiene esas atribuciones conforme lo dispuesto por el artículo 79 de la Constitución”.

<sup>6</sup>EXCÉLSIOR, 30 de marzo de 2007 --El 31 de octubre, este diario publicó que en los últimos ocho años, los seis del gobierno de José Murat —del 1 de diciembre de 1998 al 30 de noviembre de 2004— y los dos de Ulises Ruiz, el estado de Oaxaca ha recibido 92 mil 786 millones de pesos que no han podido ser auditados por las autoridades federales o la Auditoría Superior de la Federación y que se utilizaron discrecionalmente por ambos gobiernos estatales”.

<sup>7</sup>C.P.C. Arturo González de Aragón: Conferencia Magistral “Fiscalización Superior en Estados y Municipios”; Culiacán, Sinaloa, 8 de junio de 2007

desglosado por municipio y obra, sin embargo, no se menciona cuánto fue el costo total por cada obra. De los otros 3 trimestres de 2006 no envió nada. Además, fue común encontrar pagos por concepto de becas escolares.

3. En ningún momento se pidió informes desglosados por trimestre.
4. No presentaron informes cualitativos.

En resumen, la entrega de informes a la Sedesol es irregular e incompleta y con frecuencia ni se presentan informes. Significa que **tampoco la Sedesol está cumpliendo con lo que marca la Ley y no está ejerciendo su autoridad para que los municipios cumplan debidamente con lo establecido**. Obviamente, a diez años que entró en vigor la nueva LCF, la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación de la Sedesol no ha realizado aún un análisis de impacto y entonces no sabe si los municipios logran realmente revertir el rezago social.

Esto tiene que ver probablemente también con el hecho de que la LCF es ambigua y que no existen reglas de operación que precisen responsabilidades, acciones, formas de control, análisis de impacto y evaluaciones.

Como conclusión, los autores están convencidos que solamente creando contralorías sociales en los municipios esta situación de desorden y falta de planeación, desinformación y opacidad, corrupción e impunidad podrá revertirse a favor de la rendición de cuentas y la transparencia. La ciudadanía bien informada y activa puede corregir gran parte de los vicios señalados, lo cual tiene un precio importante de tiempo invertido en la participación social no sólo de los beneficiarios directos, sino de las Organizaciones de la Sociedad Civil y organismos intermedios e incluso el sector privado que le apuesta a la sana competitividad.

En la segunda parte de este documento, se desarrolla una metodología para operar la Contraloría Social del FAISM. Como podrá apreciarse, lo dicho en estos capítulos tiene una aplicación práctica muy precisa. Ponemos en manos de las comunidades pobres en general y de las comunidades beneficiarias, el instrumento práctico para operar la contraloría social del FAISM.

**SEGUNDA PARTE:**

**CONTRALORÍA SOCIAL, PASO A PASO**



## LA CONTRALORÍA SOCIAL, PASO A PASO

*“Se reconoce a la Contraloría Social como el mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social.”*

**Ley General de Desarrollo Social,  
Capítulo VIII, Art. 69**

*“Son funciones de la Contraloría Social:*

- I. Solicitar la información a las autoridades federales, estatales y municipales responsables de los programas de desarrollo social que considere necesaria para el desempeño de sus funciones;*
- II. Vigilar el ejercicio de los recursos públicos y la aplicación de los programas de desarrollo social conforme a la Ley y a las reglas de operación;*
- III. Emitir informes sobre el desempeño de los programas y ejecución de los recursos públicos;*
- IV. Atender e investigar las quejas y denuncias presentadas sobre la aplicación y ejecución de los programas, y*
- V. Presentar ante la autoridad competente las quejas y denuncias que puedan dar lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales relacionadas con los programas sociales.”*

**Ley General de Desarrollo Social, Art. 71**

## ÍNDICE

Introducción

I. Primer Paso: Definición de Presupuestos

II. Segundo Paso: Convocatoria

III. Tercer Paso: Solicitudes de Obra

IV. Cuarto Paso: Dictaminación

V. Quinto Paso: Licitación / Concurso

VI. Sexto Paso: Ejecución de la Obra: Seguimiento y Vigilancia

VII. Séptimo Paso: Evaluación

VIII. Octavo Paso: Queja o Denuncia

IX. Noveno Paso: Informe Final

X. Décimo Paso: Difusión de la Experiencia

## INTRODUCCIÓN

En esta segunda parte del *Manual Ciudadano de Contraloría Social* se describen los pasos de todo el proceso, al mismo tiempo que se establece la forma en que se puede registrar la información que emana de los eventos que se suceden en el tiempo.

Cada paso tiene su razón de ser, y cada paso deja "huella" en el tiempo. Los formatos propuestos nos permiten y facilitan el registro histórico de lo que sucede tanto por parte de la administración pública, como por parte de los interesados y en particular de los beneficiarios del FAISM.

En esta segunda parte iremos describiendo cada paso del proceso y proporcionando los formatos con la información mínima necesaria que recomendamos registrar, sin embargo, hay que advertir que estos formatos NO SON LIMITATIVOS, es decir, no impiden que se registre información adicional que se considera importante y útil para una mejor comprensión del proceso.

Conviene recordar que la Contraloría Social tiene un doble carácter: educativo y preventivo. En primer lugar educativo porque se trata de un proceso de aprendizaje colectivo del cual todos los participantes adquieren nuevos conocimientos que aportan las acciones llevadas a cabo por los ciudadanos y las ciudadanas como individuos u organizados (comunidades, comités de vecinos, asociaciones civiles, etc.), igualmente se logrará un mejor conocimiento sobre el funcionamiento de la administración pública y, sobre todo, la forma de elevar la calidad de vida de las comunidades, en particular las más pobres. Este aprendizaje, aunque en sí es un bien "intangibles", es el resultado más valioso de este proceso.

En segundo lugar, este ejercicio es preventivo porque reduce en una gran manera las posibilidades de cometer actos de corrupción que pueden darse tanto por parte de funcionarios públicos, como de contratistas que en complicidad con los primeros, son parte de la corrupción. El combate a la corrupción no excluye el aspecto punitivo (de castigo o sanción) a quien o quienes participan en los actos de corrupción. Sin embargo, la Contraloría Social no puede por sí misma sancionar. Su papel es coadyuvar a las autoridades competentes para que apliquen las sanciones correspondientes por actos de corrupción, de acuerdo a lo que establecen las leyes de la materia.

Vamos a recorrer "paso a paso", el proceso de participación comunitaria en las acciones de la administración municipal en torno a la infraestructura social. No se trata, por tanto, de la obra pública mayor o meramente decorativa, sino de aquella obra que beneficia directamente a las comunidades pobres, tal como está definido y establecido en la Ley de Coordinación Fiscal. En cada paso iremos señalando el tipo de información que se debe registrar para llevar una "bitácora", una carta de viaje, de todo aquello que sea relevante para entender el proceso y desprender las lecciones más valiosas e incluso aprender de los errores para evitar repetirlos.

## PRIMER PASO:

### DEFINICIÓN DE PRESUPUESTOS

De acuerdo al calendario fiscal, el 1° de enero de cada año se conoce ya el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), mismo que aparece en el Diario Oficial de la Federación (DOF). En el PEF se encuentra el Ramo 33 y ahí se encuentra lo que corresponde a cada entidad federativa.

#### ¿Cómo y dónde encontrar esta información?

Esta información se puede obtener en la página Internet del Diario Oficial de la Federación: [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), Otra forma es ir a la página Web de la SHCP.<sup>1</sup>

Posteriormente, a finales del mes de enero (a más tardar el 31 de enero), el gobierno del Estado publica en su *periódico oficial* lo que corresponde a cada municipio, el cual a su vez debe dar a conocer a la población en general su presupuesto disponible. Esto lo puede llevar a cabo mediante su página Internet (si la tiene) o mediante algún medio de comunicación oral (radio) o escrita.

### REGISTRO DE LOS PRESUPUESTOS DEL FAISM

AÑO FISCAL: _____
ENTIDAD FEDERATIVA: _____ _____
MUNICIPIO _____
COLONIA/BARRIO/COMUNIDAD _____ _____

PRESUPUESTO FEDERAL DEL RAMO 33 (FONDO III):  
\_\_\_\_\_

PRESUPUESTO ESTATAL DEL RAMO 33 (FONDO III):  
\_\_\_\_\_

FECHA Y LUGAR DE LA PUBLICACIÓN: \_\_\_\_\_

PRESUPUESTO ANUAL DEL AYUNTAMIENTO: \_\_\_\_\_

PRESUPUESTO DEL FAISM: \_\_\_\_\_

<sup>1</sup>El presupuesto proyectado para el año 2008 se encuentra en la página Web: [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2008/temas/tomos/33/r33\\_afpe3325.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2008/temas/tomos/33/r33_afpe3325.pdf)

**SEGUNDO PASO:****CONVOCATORIA**

*"...Los Estados y Municipios deberán:  
Hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que  
reciban las obras y acciones a realizar, el costo de cada una,  
su ubicación, metas y beneficiarios..."*

**Ley de Coordinación Fiscal,  
(Capítulo V, Artículo 33)**

En base al presupuesto disponible, el Ayuntamiento invita a las y los ciudadanos (comunidades, colonias, barrios, etc.) mediante convocatoria a que presenten sus proyectos de acuerdo a la normatividad de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Normalmente, los ayuntamientos empiezan la programación para ejercer estos recursos en los primeros meses del año. Es importante que las comunidades se pongan en contacto con los funcionarios responsables para que les informen con quién y cuando deben entregar sus propuestas. Estos proyectos deben enmarcarse en la norma establecida por la LCF, a saber:

1. Agua potable	6. Infraestructura básica de salud
2. Alcantarillado	7. Infraestructura básica educativa
3. Drenaje y letrinas	8. Mejoramiento de la vivienda
4. Urbanización municipal	9. Caminos rurales
5. Electricidad rural y de colonias pobres	10. Infraestructura productiva rural

En esta convocatoria se establecen los tiempos y las formas para presentar los proyectos que solicitan las comunidades pobres. Para fundamentar la necesidad de estos proyectos proponemos un AUTODIAGNÓSTICO COMUNITARIO y su correspondiente PLAN DE DESARROLLO COMUNITARIO (Incluidos en el APÉNDICE).

Es importante que las comunidades tengan la información OPORTUNA para que con tiempo formulen su solicitud ante las oficinas correspondientes del Ayuntamiento.

**REGISTRO DE LA CONVOCATORIA**

FECHA DE CONVOCATORIA \_\_\_\_\_

LUGAR DE PUBLICACIÓN \_\_\_\_\_

TIEMPO LÍMITE PARA PRESENTAR SOLICITUDES \_\_\_\_\_

DEPENDENCIA MUNICIPAL PARA PRESENTAR LAS SOLICITUDES:

**TERCER PASO:****SOLICITUDES DE OBRA**

Este es un elemento de primera importancia para la buena aplicación de los recursos del FAISM, ya que la calidad de las propuestas es un sólido fundamento para que los resultados sean positivos. Por esta razón se sugiere que se elabore un diagnóstico completo de la realidad de la comunidad para de identificar debilidades y fortalezas, priorizar los problemas más urgentes y poder identificar las acciones transformadoras que van a elevar la calidad de vida de la comunidad.

Por otra parte, la organización comunitaria es fundamental para construir el SUJETO SOCIAL, que unifique esfuerzos y que articule individuos y familias en una misma dirección y estrategia, a fin de que la participación ciudadana sea una realidad y no una frase de discurso político. La participación ciudadana es fundamental para combatir la pobreza, combatir el individualismo y la corrupción, en una palabra, es la palanca del cambio real, cambio de estructuras, de actitudes, de mentalidad. Es el desarrollo de la conciencia ciudadana.

La propuesta debe cumplir varios requisitos: a) demostrar que la obra se realiza en una zona de pobreza y marginación (para lo cual es fundamental demostrarlo mediante el autodiagnóstico, que se encuentra en el APÉNDICE), b) demostrar la factibilidad técnica (a cargo de Obras Públicas del Ayuntamiento) y c) demostrar la validación social, para lo cual es necesario el respaldo de la organización vecinal.

**COMITÉ VECINAL QUE PRESENTA SU PROPUESTA:**

PRESIDENTE: \_\_\_\_\_

SECRETARIO: \_\_\_\_\_

TESORERO: \_\_\_\_\_

VOCAL: \_\_\_\_\_

VOCAL: \_\_\_\_\_

VOCAL: \_\_\_\_\_

VOCAL: \_\_\_\_\_

VOCAL: \_\_\_\_\_

FECHA DE REGISTRO: \_\_\_\_\_

**OBRA SOLICITADA**

1.-NOMBRE DEL PROYECTO:												
BREVE DESCRIPCIÓN:												
2.- TIPO DE ACCIÓN												
<input type="checkbox"/> AGUA POTABLE	<input type="checkbox"/> URBANIZACIÓN MUNICIPAL	<input type="checkbox"/> INFRAESTRUCTURA BÁSICA EDUCATIVA										
<input type="checkbox"/> ALCANTARILLADO	<input type="checkbox"/> ELECTRICIDAD	<input type="checkbox"/> MEJORAMIENTO DE VIVIENDA										
<input type="checkbox"/> DRENAJE Y LETRINAS	<input type="checkbox"/> INFRAESTRUCTURA BÁSICA EN SALUD	<input type="checkbox"/> CAMINOS RURALES										
<input type="checkbox"/> INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA RURAL												
<input type="checkbox"/> OTROS DESCRIBA CUÁL												
3.- UBICACIÓN DEL PROYECTO												
CALLE		NÚM. EXT.		NÚM. INT.								
ENTRE LA CALLE		Y LA CALLE										
C.P.		COLONIA		MANZANA								
BARRIO O ZONA URBANO-MARGINADA												
4.- INDIQUE EL CRONOGRAMA DE LAS ETAPAS DEL PROYECTO												
ETAPAS	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC
1 DIAGNÓSTICO	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2 DISEÑO	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3 PLANEACIÓN	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4 EJECUCIÓN	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5 EVALUACIÓN	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6 SISTEMATIZACIÓN	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7 OTRAS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.- CARACTERÍSTICAS FINANCIERAS DEL PROYECTO												
FUENTE DE FINANCIAMIENTO		TOTAL (\$)	PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN									
APORTACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS												
APORTACIÓN MUNICIPAL												
APORTACIÓN ESTATAL												
APORTACIÓN FEDERAL												
TOTAL DE RECURSOS PARA EL PROYECTO												

**CUARTO PASO:****DICTAMINACIÓN**

*Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar,*

**Ley de Coordinación Fiscal,  
Capítulo V, Artículo 33**

La Ley de Coordinación Fiscal es muy clara respecto a la participación de las comunidades beneficiarias. El Estado y el Municipio las deben tomar en cuenta prácticamente en TODO el proceso: la planeación, el destino de los recursos (en qué se aplican), el control y seguimiento durante la ejecución de las obras y acciones, así como la evaluación final. Esta Participación Ciudadana es con frecuencia inexistente. De ahí la importancia de vigilar para que se cumpla la ley.

En el marco del COPLADEM, las comunidades pueden participar en el Consejo de Desarrollo Municipal, el cual debe integrar entre sus miembros a ciudadanos representantes de las comunidades pobres, se evalúan todos y cada uno de los proyectos, se priorizan aquellos que son viables, y se aprueban aquellos para los cuales hay presupuesto suficiente. Primeramente hay que identificar quiénes son los miembros de este Consejo, sobre todo para asegurarse de que los representantes ciudadanos sean realmente autónomos y representativos. Posteriormente, se deben registrar las propuestas y la dictaminación de las mismas; es decir, cuáles proyectos son aprobados y cuáles no. En caso de rechazo, siempre se tiene el derecho de solicitar información sobre la negativa.

**INTEGRANTES DEL CONSEJO DE DESARROLLO MUNICIPAL**

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_
4. \_\_\_\_\_
5. \_\_\_\_\_
6. \_\_\_\_\_
7. \_\_\_\_\_
8. \_\_\_\_\_
9. \_\_\_\_\_
10. \_\_\_\_\_
11. \_\_\_\_\_
12. \_\_\_\_\_
13. \_\_\_\_\_
14. \_\_\_\_\_
15. \_\_\_\_\_
16. \_\_\_\_\_
17. \_\_\_\_\_

**FORMATO: PROCESO DE SELECCIÓN**

	TIPO	PRESENTADAS		APROBADAS	
		NÚMERO	MONTO	NÚMERO	MONTO
1	Agua Potable				
2	Alcantarillado				
3	Drenaje y letrinas				
4	Urbanización municipal				
5	Electricidad rural y de colonias pobres				
6	Infraestructura básica de salud				
7	Infraestructura básica educativa				
8	Mejoramiento de vivienda				
9	Caminos rurales				
10	Infraestructura productiva rural				
	<b>TOTALES</b>				

FECHA Y LUGAR DE LAS REUNIONES DEL CONSEJO DE DESARROLLO MUNICIPAL:

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_
4. \_\_\_\_\_
5. \_\_\_\_\_

**QUINTO PASO:**

**LICITACIÓN / CONCURSO**

En el momento en que se aprueba una obra (porque cumple con todos los requisitos) quedan definidos los beneficiarios, miembros de la comunidad. A partir de ese momento, lo primero que hay que hacer es constituir la *Contraloría Social*, conforme lo ordena el reglamento. A partir de ese momento, los beneficiarios deben ejercer su labor de supervisión y vigilancia, siendo el primer acto la forma en que se va a ejecutar la obra.

Una vez aprobado el proyecto, éste puede ser ejecutado por el ayuntamiento ("por administración"), o lo puede dar por adjudicación directa, haciendo el contrato con alguna compañía constructora, o bien hacer una licitación pública solicitando a varias empresas su cotización. **Todo esto está normado por la Ley Estatal de Obra Pública y el Reglamento municipal.**

**La Contraloría Social de beneficiarios debe integrarse tan pronto como se apruebe la obra. Su labor de supervisión debe vigilar que la licitación sea conforme a la ley.**

**INTEGRANTES DE LA CONTRALORÍA SOCIAL:**

**ACTA CONSTITUTIVA DEL COMITÉ DE CONTRALORIA SOCIAL**

En la localidad de \_\_\_\_\_ Municipio de \_\_\_\_\_, del Estado de \_\_\_\_\_, siendo las \_\_\_\_\_ hrs., del día \_\_\_\_\_ del mes de \_\_\_\_\_ del año \_\_\_\_\_, se reunieron por la Dependencia Municipal \_\_\_\_\_ las autoridades auxiliares y los habitantes de este lugar con el propósito de informar a la comunidad sobre la obra que el Ayuntamiento llevará a cabo, a través de la Dependencia correspondiente y constituir el *Comité de Contraloría Social* para que la supervise.

Acto seguido, los representantes de la Dependencia, informan a los vecinos presentes que la obra programada en beneficio de los habitantes de esta localidad consiste en: \_\_\_\_\_

Y que se encuentra ubicada en: \_\_\_\_\_

De la cual el órgano ejecutor será: \_\_\_\_\_

Bajo la modalidad de ejecución por contrato \_\_\_\_\_ por administración directa: \_\_\_\_\_

La estructura financiera de esta obra es:

Aportación Estatal: \$ \_\_\_\_\_  
 Aportación Municipal \$ \_\_\_\_\_  
 Beneficiarios \$ \_\_\_\_\_  
 Total: \$ \_\_\_\_\_

Enterados los presentes de lo expresado, deciden constituir el *Comité de Contraloría Social* para supervisar la obra mencionada, el cual estará integrado por un Presidente, Secretario y tres Vocales con sus respectivos suplentes. Electos democráticamente de entre los vecinos asistentes a la asamblea, y cuyo funcionamiento se sujetará a lo dispuesto en las siguientes cláusulas:

**CLÁUSULAS**

**PRIMERA:** *El Comité de Contraloría Social* es un organismo autónomo de las dependencias y entidades de la Administración Pública, cuyo objetivo es la supervisión de la obra que se describe en el cuerpo de esta Acta Constitutiva.

**SEGUNDA:** Para el cumplimiento de su objetivo el *Comité* tiene las siguientes funciones:

- I. Vigilar que la obra pública se realice con calidad y conforme a las características programadas, en un marco de transparencia y eficiencia.
- II. Realizar visitas de inspección y llevar registro de los resultados.
- III. Hacer del conocimiento a las autoridades correspondientes, las irregularidades que se llegaran a observar durante el desempeño de sus funciones, o que reciba de parte de la ciudadanía con motivo de las obras objeto de supervisión.
- IV. Integrar un archivo con la documentación que se derive de la supervisión de la obra.
- V. Entregar a la Dependencia o entidad responsable de la obra, el reporte correspondiente con las observaciones detectadas en las visitas de la supervisión que contenga las firmas de los integrantes del *Comité*.
- VI. Intervenir en los actos de entrega-recepción de las obras, informando a los vecinos el resultado del desempeño de sus funciones.
- VII. Promover el buen uso de la obra ante los vecino beneficiarios y su mantenimiento ante las autoridades municipales.

**TERCERA:** Las funciones encomendadas al *Comité de Contraloría Social*, podrán ser desempeñadas por cualquiera de sus miembros de manera individual o conjunta y podrán auxiliarse de los otros vecinos directamente beneficiados con la obra, pero la representatividad de la comunidad en los asuntos relacionados con la supervisión de la misma les corresponderá exclusivamente a ellos.

**CUARTA:** Serán funciones específicas de cada uno de los miembros del *Comité*, las siguientes:

**DEL PRESIDENTE:**

Organizar las inspecciones de la obra convocando a los otros miembros del *Comité de Contraloría Social*.

**DEL SECRETARIO:**

Registrar en el reporte de inspección de obra las observaciones que detecten en el recorrido e integrar un archivo con toda la documentación generada en la supervisión.

**DE LOS VOCALES**

Informar periódicamente a los vecinos del avance de la obra y apoyar a los dos integrantes del comité en la realización de sus funciones.

Vigilar que los recursos sean bien aplicados y que se cumplan las características de la obra, las irregularidades detectadas reportarlas a la Contraloría General del Estado por conducto de los representantes de las Dependencias.

**QUINTA:** El *Comité* informará periódicamente a los vecinos beneficiados con la obra o acción de los resultados de su trabajo de supervisión, así como de cualquier asunto relacionado con la obra y que se considere de importancia.

**SEXTA:** El *Comité* no podrá desempeñar otras funciones ni promover otro tipo de actividades, salvo las que expresamente se señalan en la cláusula segunda de esta Acta Constitutiva.

Una vez conocidas las cláusulas precedentes en la asamblea general de los vecinos directamente beneficiados con la obra, se procedió a elegir en forma democrática y directa los miembros del *Comité de Contraloría Social*; conforme a las propuestas se llevó a cabo la votación comunitaria resultando electas las siguientes personas:

PRESIDENTE: \_\_\_\_\_  
 Suplente: \_\_\_\_\_  
 SECRETARIO: \_\_\_\_\_  
 Suplente: \_\_\_\_\_  
 VOCAL 1: \_\_\_\_\_  
 Suplente: \_\_\_\_\_  
 VOCAL 2: \_\_\_\_\_  
 Suplente: \_\_\_\_\_  
 VOCAL 3: \_\_\_\_\_  
 Suplente: \_\_\_\_\_

No habiendo otro asunto, se da por concluida la asamblea constitutiva del *Comité de Contraloría Social*, siendo las \_\_\_\_ hrs. Del mismo día, mes y año, firmando de conformidad los beneficiarios asistentes para co nstancia de los hechos asentados.

**POR LA DEPENDENCIA MUNICIPAL**

NOMBRE \_\_\_\_\_  
 CARGO \_\_\_\_\_ FIRMA \_\_\_\_\_

**VECINOS BENEFICIARIOS ASISTENTES A LA ASAMBLEA:**

	NOMBRE	FIRMA
1.	_____	_____
2.	_____	_____
3.	_____	_____
4.	_____	_____
5.	_____	_____
6.	_____	_____
7.	_____	_____
8.	_____	_____
9.	_____	_____
10.	_____	_____
11.	_____	_____
12.	_____	_____
13.	_____	_____
14.	_____	_____
15.	_____	_____
16.	_____	_____
17.	_____	_____
18.	_____	_____
19.	_____	_____
20.	_____	_____
21.	_____	_____
22.	_____	_____
23.	_____	_____
24.	_____	_____
25.	_____	_____
26.	_____	_____
27.	_____	_____
28.	_____	_____
29.	_____	_____
30.	_____	_____

**REGISTRO DE LA INFORMACIÓN****ADJUDICACIÓN DE LA OBRA**

LA OBRA SE REALIZARÁ POR:

- a. ADMINISTRACIÓN \_\_\_\_\_  
 b. ADJUDICACIÓN DIRECTA \_\_\_\_\_  
 c. POR INVITACIÓN<sup>2</sup> \_\_\_\_\_  
 d. CONCURSO/LICITACIÓN<sup>3</sup> \_\_\_\_\_

**CASOS A Y B: ADMINSTRACIÓN Y ADJUDICACIÓN DIRECTA**

NOMBRE DE LA PERSONA QUE DECIDE: \_\_\_\_\_

CARGO: \_\_\_\_\_

¿Se cumple con los requisitos de Ley de Obra Pública y Ley de Adquisiciones?  
\_\_\_\_\_**CASO C: POR INVITACIÓN**

RAZÓN SOCIAL DE LAS EMPRESAS:

**EMPRESA UNO:**

NOMBRE: \_\_\_\_\_

DIRECCIÓN: \_\_\_\_\_

RESPONSABLE LEGAL: \_\_\_\_\_

**EMPRESA DOS:**

NOMBRE: \_\_\_\_\_

DIRECCIÓN: \_\_\_\_\_

RESPONSABLE LEGAL: \_\_\_\_\_

**EMPRESA TRES:**

NOMBRE: \_\_\_\_\_

DIRECCIÓN: \_\_\_\_\_

RESPONSABLE LEGAL: \_\_\_\_\_

**CASO DE LICITACIÓN**

FECHA DE LA CONVOCATORIA \_\_\_\_\_

<sup>2</sup>El Ayuntamiento invita a tres empresas que cumplen con los requisitos a que presenten sus propuestas. Se selecciona la que ofrezca mayores ventajas.

<sup>3</sup>El Ayuntamiento tiene que publicar la obra a realizar. Toda empresa que cumpla con los requisitos establecidos en las bases tiene el derecho de participar en el concurso de obra.

MEDIO DE DIFUSIÓN: \_\_\_\_\_

NUMERO DE EMPRESAS CONCURSANTES: \_\_\_\_\_

MIEMBROS DEL COMITÉ DE ADQUISICIONES:

1. \_\_\_\_\_

2. \_\_\_\_\_

3. \_\_\_\_\_

4. \_\_\_\_\_

5. \_\_\_\_\_

FECHA DE ADJUDICACIÓN: \_\_\_\_\_

**CONTRATO DE OBRA:**• NOMBRE DE LA EMPRESA SELECCIONADA:  
\_\_\_\_\_• DESCRIPCIÓN DE LA OBRA:  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

• PRESUPUESTO Y FORMA DE PAGO

TOTAL \$: \_\_\_\_\_

PAGO 1: \_\_\_\_\_

PAGO 2: \_\_\_\_\_

PAGO 3: \_\_\_\_\_

• CALENDARIO DE OBRA

INICIO: \_\_\_\_\_

TÉRMINO: \_\_\_\_\_

• PARTES FIRMANTES:

POR PARTE DEL AYUNTAMIENTO  
\_\_\_\_\_

POR PARTE DE LA EMPRESA \_\_\_\_\_

**SEXTO PASO:**

**EJECUCIÓN DE LA OBRA: SEGUIMIENTO Y VIGILANCIA**

Una vez decidida la forma de ejecución, se elabora un calendario con las metas específicas, a fin de que la contraloría social realice su labor de supervisión. En el calendario se establecen el número de informes parciales a elaborar por la Contraloría Social. En el curso de la ejecución se puede dar el caso de que se presenten quejas por parte de los beneficiarios. Estas quejas deben dirigirse por los canales adecuados, establecidos en la normatividad y a estas quejas la Contraloría Social debe dar seguimiento.

La etapa de ejecución termina cuando se firma por parte de los involucrados (ayuntamiento, empresa, beneficiarios...) el acta ENTREGA-RECEPCIÓN, en la cual se formaliza a satisfacción o bajo reserva el término del contrato.

**REGISTRO DE INFORMACIÓN**

MUNICIPIO: \_\_\_\_\_

COMUNIDAD: \_\_\_\_\_

TIPO DE OBRA: \_\_\_\_\_

PRESUPUESTO: \_\_\_\_\_

• FECHA DE SUPERVISIÓN: \_\_\_\_\_

**COMENTARIOS:**

A) ELEMENTOS POSITIVOS: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

B) ELEMENTOS NEGATIVOS: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

• FECHA DE SUPERVISIÓN: \_\_\_\_\_

**COMENTARIOS:**

A) ELEMENTOS POSITIVOS: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

B) ELEMENTOS NEGATIVOS: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

• FECHA DE SUPERVISIÓN: \_\_\_\_\_

**COMENTARIOS:**

A) ELEMENTOS POSITIVOS: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

B) ELEMENTOS NEGATIVOS: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

• FECHA DE SUPERVISIÓN: \_\_\_\_\_

**COMENTARIOS:**

A) ELEMENTOS POSITIVOS: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

B) ELEMENTOS NEGATIVOS: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**SÉPTIMO PASO:****EVALUACIÓN<sup>4</sup>**

Finalizada la obra, es importante evaluar la experiencia de principio a fin, con la intención, en primer lugar, de sistematizar lo aprendido, tanto de los aciertos logrados, como de los errores cometidos, con el fin de capitalizar el conocimiento que genera una experiencia de esta naturaleza. Existen al menos cuatro aspectos que son importantes de evaluar: a) lo administrativo (manejo de los recursos humanos y materiales) b) técnico (todo aquello que implica la tecnología utilizada) c) social, o sea lo referente a la participación de los ciudadanos y d) impacto en el medio ambiente

**REGISTRO DE INFORMACIÓN**

MUNICIPIO: \_\_\_\_\_

COMUNIDAD: \_\_\_\_\_

TIPO DE OBRA: \_\_\_\_\_

PRESUPUESTO: \_\_\_\_\_

CONTRALORIA SOCIAL (comunidad) \_\_\_\_\_

VOCAL DE CONTROL Y VIGILANCIA: \_\_\_\_\_

**ASPECTOS A EVALUAR:****A) ADMINISTRATIVOS**

- ¿Estuvo bien elaborado el presupuesto original? \_\_\_\_\_
- ¿Hubo cambios en el presupuesto original? \_\_\_\_\_
- ¿En qué proporción y rubros? \_\_\_\_\_ %
- ¿Se revisaron los precios de los insumos? \_\_\_\_\_
- ¿Se hicieron los pagos oportunamente? \_\_\_\_\_
- ¿La comunidad hizo su aportación en tiempo y forma (con la documentación requerida)? \_\_\_\_\_
- ¿Hubo transparencia en la aplicación de los recursos?

**LECCIONES APRENDIDAS:**

## FACTORES POSITIVOS.

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_

## FACTORES NEGATIVOS

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_

<sup>4</sup> Como guía pueden servir los "Indicadores para verificar el cumplimiento de metas y objetivos del FAISM" en el anexo VI

**B) TÉCNICOS.**

- ¿Se contó con el dictamen técnico de la obra? \_\_\_\_\_
- ¿Se contó con el permiso de construcción por las autoridades correspondientes? \_\_\_\_\_
- ¿La ejecución de la obra se llevó a cabo según las especificaciones técnicas? \_\_\_\_\_

**LECCIONES APRENDIDAS:**

## FACTORES POSITIVOS

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_

## FACTORES NEGATIVOS

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_

**C) SOCIALES**

- ¿La comunidad participó en la propuesta? ¿Cómo? \_\_\_\_\_
- ¿La comunidad cumplió con su aportación, en efectivo o en especie? \_\_\_\_\_
- ¿Hubo buenas relaciones entre los miembros de la comunidad? \_\_\_\_\_
- ¿La comunidad avanzó en su nivel de organización? \_\_\_\_\_
- ¿Hubo conflictos que se pudieron solucionar? ¿Cuáles, cómo? \_\_\_\_\_
- ¿Hubo conflictos que NO se pudieron resolver adecuadamente? ¿Cuál? ¿Porqué? \_\_\_\_\_
- ¿Qué provocó dichos conflictos? \_\_\_\_\_

**LECCIONES APRENDIDAS:**

## FACTORES POSITIVOS

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_

## FACTORES NEGATIVOS

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_

**D) IMPACTO AMBIENTAL**

- ¿Se llevó a cabo un estudio de impacto ambiental? \_\_\_\_\_
- ¿Nuestra comunidad mejoró en la calidad del medio ambiente? Describa en qué \_\_\_\_\_
- ¿Nuestra comunidad salió perjudicada por el proyecto realizado? Describa en qué \_\_\_\_\_

**EN CONCLUSIÓN:**

¿CÓMO SE PUEDEN HACER MEJOR LOS PROYECTOS COMUNITARIOS EN EL FUTURO?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**CONTRALORÍA SOCIAL**

PRESIDENTE: \_\_\_\_\_

SECRETARIO: \_\_\_\_\_

LUGAR \_\_\_\_\_ FECHA \_\_\_\_\_

**OCTAVO PASO:****QUEJA O DENUNCIA**

*Toda persona u organización podrá presentar denuncia ante la autoridad competente sobre cualquier hecho, acto u omisión, que produzca o pueda producir daños al ejercicio de los derechos establecidos en esta Ley o contravengan sus disposiciones y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con el desarrollo social*

**Ley General de Desarrollo Social**

Como ya está dicho, este recurso puede darse o no, dependiendo de la forma en que se lleve a cabo todo el proceso y se puede presentar en cualquier momento del proceso ya que se trata de señalar cualquier tipo de irregularidad.

No hay que olvidar que la Contraloría Social tiene ante todo un carácter preventivo y no punitivo. La facultad ciudadana de denunciar conductas o acciones indebidas o ilegales tiene canales establecidos por la ley a fin de que la Auditoría Superior del Estado (o instancia correspondiente) intervenga y aplique las sanciones que amerite la denuncia .

Es muy importante señalar que toda denuncia **debe ir acompañada de información precisa y pruebas suficientes de lo que se afirma** a fin de que se actúe con justicia y no a la ligera, puesto que se debe guardar el equilibrio entre el callar ante conductas indebidas o ilegales y afirmar a la ligera con riesgo de calumniar injustificadamente. Sin embargo **no le corresponde** a la Contraloría Social la investigación y la aplicación de sanciones correspondientes.

**FUNDAMENTO LEGAL:**

La **denuncia popular** es una figura prevista en la Ley General de Desarrollo Social que permite a cualquier persona u organización presentar denuncia ante autoridad competente sobre cualquier hecho, acto u omisión, que produzca o pueda producir daños al ejercicio de los derechos sociales que protege esta ley, o bien que contravengan sus disposiciones o las de otros ordenamientos que regulen materias de desarrollo social.

**CARACTERÍSTICAS:**

*La denuncia popular debe presentarse ante la dependencia o entidad responsable. El Órgano Interno de Control del Ayuntamiento es el Síndico Procurador; en el Estado la Auditoría Superior (ver directorio de contraloría social en los estados, Anexo V) es la institución responsable de investigar si existen elementos de corrupción y aplicar las sanciones que determine la ley. La ley distingue entre acto, hecho u omisión.*

**Acto:** toda acción humana que influye de algún modo en una relación jurídica.

**Hecho:** El ejecutado por persona distinta de nosotros o el proveniente de una fuerza extraña a nosotros. Los hechos pueden tener o no consecuencias jurídicas. En el caso que nos ocupa sí traen consigo consecuencias de esta naturaleza.

**Omisión:** dejar de hacer algo a lo que se está obligado o que se espera se lleve a cabo.

Los requisitos son los siguientes:

1. Nombre o razón social, domicilio y demás datos que permitan la identificación del denunciante:

2. Los actos, hechos u omisiones denunciados:

3. Los datos que permitan identificar a la presunta autoridad infractora:

4. Las pruebas que en su caso ofrezca el denunciante:

5. Nombre de la dependencia o entidad responsable (infractora) de los actos, hechos u omisiones denunciados:

## NOVENO PASO:

### INFORME FINAL

#### FUNDAMENTO:

El fundamento legal para este informe se encuentra en los artículos 69 al 71 de la Ley General de Desarrollo Social y 67 al 74 de su Reglamento.

El informe sobre el desempeño de los programas y ejecución de los recursos públicos es una función que tienen las instancias de contraloría social, según lo establecido en la fracción III del artículo 71 de la Ley General de Desarrollo Social.

#### CARACTERÍSTICAS:

- El informe de la Contraloría social se presenta ante la dependencia o entidad ante la que se registró como instancia de contraloría social; el Órgano Interno de Control de la dependencia o entidad que corresponda y, en su caso, ante los órganos estatales de control (AUDITORIA SUPERIOR DEL ESTADO) porque el FAISM se financia con recursos federales.
- El término para presentar el informe es dentro de los noventa días siguientes al término del ejercicio fiscal correspondiente.
- La autoridad tiene la obligación de difundir los informes por medio de las páginas electrónicas de las dependencias o entidades y por los medios que considere idóneos y de mayor alcance para los propios beneficiarios y la sociedad en general.

Los aspectos que se considera importantes que debe contener se detallan a continuación:

#### REGISTRO DE INFORMACIÓN

1. Nombre de la instancia de contraloría social (deberá formar parte del padrón de beneficiarios):

2. Domicilio legal de la instancia de contraloría social:

Calle \_\_\_\_\_  
 Colonia \_\_\_\_\_ Tel \_\_\_\_\_

3. Dependencia o entidad ante la que se encuentra registrada:

4. Nombre del Programa o los programas para los que se constituyó como instancia de contraloría social:

5. Ejercicio fiscal que corresponda:

6. Nombre del Proyecto (si las acciones de contraloría social se centran en la ejecución de proyectos)

7. Nombre Oficial del Municipio responsable de las acciones:

8. Los mecanismos o instrumentos que utilizó para el ejercicio de sus funciones:

## II. Aspectos que refieren a la vigilancia de los programas:

1. Cumplimiento de Metas (si, no, porcentaje y calidad de la obra)

2. Aplicación de los recursos federales asignados (del monto asignado el porcentaje de aplicación y si se aplicaron para las acciones previstas):

## DÉCIMO PASO: DIFUSIÓN DE LA EXPERIENCIA

*Informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados*

### **Ley De Coordinación Fiscal, Capítulo V, Artículo 33**

Aunque la difusión del programa es obligación del Ayuntamiento, como lo manda la Ley de Coordinación Fiscal, sin embargo, no se excluye el que la sociedad por su cuenta también difunda su punto de vista en relación al mismo programa.

Es de capital importancia que el ejercicio de contraloría social sea dado a conocer a toda la población del municipio<sup>(FC3)</sup>. Vamos a dar algunas recomendaciones para difundir los resultados del año. Cada municipio, de acuerdo a sus condiciones, escogerá la que mejor le convenga.

Idealmente cada proyecto que se llevó a cabo tiene una contraloría social particular. De ahí que se recomienda que con la participación de todos los proyectos posibles se haga un TALLER DE EVALUACIÓN CIUDADANA.

En este taller, se darán a conocer las lecciones aprendidas y, eventualmente, las denuncias que se han presentado o se van a presentar. El taller se puede realizar por **mesas de trabajo** para evaluar los aspectos de los proyectos y las lecciones aprendidas en lo a) técnico, b) administrativo, y c) social.

Con el material que surja de este taller se puede elaborar un PERIÓDICO MURAL, en el cual se resumen los proyectos llevados a cabo durante el año fiscal y todo lo que resulte de interés para toda la comunidad. El lugar ideal para este medio de comunicación es el propio Palacio Municipal, a donde acude la mayor parte de los ciudadanos para diversos trámites. Este mecanismo de difusión es muy efectivo y de bajo costo.

También es posible utilizar alguna página Internet. Puede ser la oficial del ayuntamiento o de alguna Organización de la Sociedad Civil local o regional o incluso nacional.

## APÉNDICE

