

LA CONTRALORIA SOCIAL EN LOS PROGRAMAS FEDERALES DE DESARROLLO SOCIAL: SU CONTRIBUCIÓN A LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Mtra. Yenni Aguila Taxis
auty_lex@hotmail.com

Dra. Monserrat Aguirre Barbosa
lufra8@hotmail.com

Fecha de recepción: 16 de febrero de 2018

Fecha de aceptación: 17 de abril de 2018

RESUMEN

El ejercicio del Estado de derecho en México, implica que las diversas instituciones jurídicas que surgen de la Carta Magna sean día con día más tangibles en el entorno social, sin embargo, existen instituciones jurídicas que por su propia naturaleza deben velar por el correcto desarrollo de la actividad gubernamental, por ejemplo, abordando a la institución jurídica de la democracia, tal y como lo refiere el artículo 3o Constitucional, la democracia no solo debe ser entendida como “una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo” (Cámara de Diputados, 2018), por lo que se debe comprender que los ciudadanos mexicanos no solo debemos ser espectadores de la gobernabilidad, sino que nuestra participación debe ser activa generando con esto una corresponsabilidad en la rendición de cuentas. Referenciando a Daniel Innerarity (2018) en su artículo titulado La democracia como interpretación publicado en el diario El País, en lo referente al interés que tienen las autoridades por que la información emanada del orden gubernamental sea veraz, para que de esta forma la sociedad civil pueda formarse un criterio claro y contundente sobre la importancia de su participación en las actividades gubernamentales, es por lo que el Estado genera mecanismos de participación social, como los portales de transparencia presupuestal, la rendición de cuentas diagonal, el sistema de evaluación del desempeño y la contraloría social, entre otras herramientas. El proceso de consolidación democrática en México genera que de una u otra forma interactúen el sector público, privado y social para lograr los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo, mismos que permean de forma sustancial en los órganos de la administración pública centralizada, descentralizada y desconcentrada, por lo que se vuelve imprescindible el diálogo y la participación de todos los agentes que intervienen en el ejercicio de los recursos públicos, pero sobre todo hace falta la participación ciudadana, a efecto de verificar que en la ejecución del presupuesto sean tomadas las mejores decisiones con base en las necesidades sociales. Este trabajo se centra en la importancia de la contraloría social como una herramienta eficaz para consolidar a transparencia y la rendición de cuentas.

PALABRAS CLAVE: Transparencia; Contraloría social; Programas Federales de Desarrollo Social; Ley Federal de Desarrollo Social.

ABSTRACT

The exercise of the rule of law in Mexico, implies that the various legal institutions that arise from the Constitution are more tangible in the social environment, however, there are legal institutions that by their very nature must ensure the proper development of government activity, for example, addressing the legal institution of democracy, as referred to in Article 3 of the Constitution, democracy should not only be understood as "a legal structure and a political regime, but as a system of life founded in the constant economic, social and cultural improvement of the people" (Chamber of Deputies, 2018). Therefore, it must be understood that Mexican citizens must not only be spectators of governance, but that our participation must be active, generating coresponsibility in the rendering of accounts. Now, referring to Daniel Innerarity (2018) in his article entitled Democracy as an interpretation published in the newspaper *El País*, regarding the interest that the authorities have in the fact that the information emanated from the governmental order is true, so that in this way civil society can form a clear and forceful criterion on the importance of their participation in government activities, which is why the State generates mechanisms of social participation, such as, for example, budget transparency portals, diagonal accountability, performance evaluation system and the social comptroller, among other tools. However, the process of democratic consolidation in Mexico means that in one way or another the public, private and social sectors interact to achieve the objectives set out in the National Development Plan, which permeate substantially in the organs of public administration centralized, decentralized and deconcentrated, so that dialogue and the participation of all the agents involved in the exercise of public resources becomes essential, but above all, citizen participation is necessary, in order to verify that in the execution of the budget the best decisions are made based on the accumulation of social needs. This work focuses on the importance of the social comptroller as an effective tool to consolidate transparency and accountability.

KEYWORDS: Transparency; Social Comptroller; Federal Programs of Social Development; Federal Law of Social Development.

I. INTRODUCCIÓN

La historia del término rendición de cuentas se encuentra aparejada al proceso de legitimidad de los gobernantes; antaño no resultaba importante ocuparse de esto pues a saber de Juan Jacobo Rousseau (2012) en su libro *El contrato social*, en el estado de la naturaleza los individuos eligen y legitiman a sus gobernantes por diversos criterios como por ejemplo, la designación divina, por la fuerza física que posee el sujeto, por la inteligencia, etcétera, argumento al que con posterioridad se sumó Thomas Hobbes en su libro *Leviatán*, al afirmar:

El hombre pasa, pues, de un estado natural en el que vive inseguro y temeroso, a un estado social que le brinda protección. Mediante un mismo contrato, los hombres crean la sociedad y ceden sus derechos a un tercero que es el soberano. (2011, pág. 163)

La anterior afirmación es contundente para que se acataran las decisiones tomadas en cualquier rubro social. Actualmente se exige que estos procesos de elección de los gobernantes estén respaldados en la institución de la democracia para que de este modo los procedimientos de rendición de cuentas vayan mucho más allá. Para Guillermo O'Donnell (1997), es importante que estos procesos se encuentren de forma horizontal como de forma vertical, es decir, en un país con las características sociales, políticas, económicas y culturales que tiene México, los procesos de legitimidad parten del principio de representatividad, en el que la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos políticos elige mediante el sufragio a sus representantes, por lo que es la ciudadanía quien se reserva la potestad de pedir una rendición de cuentas, lo que O'Donnell (1997) refiere como rendición de cuentas vertical ya que es precisamente la ciudadanía la que ejerce su derecho a estar informados sobre el gasto eficaz y eficiente de los recursos públicos. Por otro lado el autor en comento comparte la idea de la rendición de cuentas horizontal, misma que se pone de manifiesto cuando órganos de poder que se encuentran en semejante nivel jerárquico se solicitan entre si informes del gasto público y los alcances de este para la solución de los problemas sociales, actividad que se verifica en la vida práctica en la incorporación de la contraloría gubernamental, con todos sus matíces como el de la auditoria de desempeño.

Sin embargo, a pesar de todos estos mecanismos, uno de los problemas que a primera vista surge es el relacionado a la transparencia y acceso a la información, respecto de la rendición de cuentas. Hasta hace unos años, este ejercicio democrático se justificaba en la entrega de los informes de gobierno, sin embargo, tal como lo menciona Daniel Innerarity (2018) los avances tecnológicos, el uso de las plataformas electrónicas y las redes de comunicación; la difusión de las fake news generan que los gobernados nos encontremos en incertidumbre, que al final se puede traducir en aumentar la corrupción.

Ahora bien, el objetivo principal de este trabajo reside en la rendición de cuentas vertical, es decir, en la labor de la sociedad de verificar e inspeccionar acerca del gasto eficaz y eficiente de los recursos públicos, sin embargo, para evitar confusiones es importante referir que para la Real Academia de la Lengua Española el término Contraloría debe entenderse como: "el órgano encargado de examinar la legalidad y corrección de los gastos públicos" (RAE, 2017). Los entes que están facultados a hacer uso de este mecanismo son:

1. El Gobierno (Contraloría gubernamental u horizontal).
2. La sociedad organizada (Contraloría social).

Este trabajo se enfoca en el segundo ente, es decir a la sociedad organizada haciendo uso de la contraloría social para verificar que los programas sociales tengan cubran sus objetivos de acción.

II. ANTECEDENTES

La idea de la contraloría social nace el 5 de Febrero de 1991 con el Presidente Carlos Salinas de Gortari, quien en las reglas de operación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) establecía que los ciudadanos debían sumar sus recursos con los del gobierno a fin de satisfacer un mayor número de necesidades sociales y en consecuencia los ciudadanos participaban en la planeación, dirección y ejecución de sus obras, con lo que se lograba una doble finalidad, por un lado los recursos del presupuesto de egresos de la federación llegaban a los

destinatarios de una forma más oportuna, y por otro lado se tenía por primera vez la oportunidad de verificar que estos recursos fuesen utilizados de una forma mas adecuada por los beneficiados, generando en consecuencia que este nuevo concepto se convirtiera en una medida preventiva ejercida por la sociedad para evitar el gasto inadecuado de los recursos públicos. Lo anterior concuerda claramente con lo que refiere Felipe Hevia de la Jara en su artículo denominado *El caso de la contraloría social*, en donde enuncia que:

Se trata entonces de mecanismos de participación por que se busca incorporar a los ciudadanos en la toma de decisiones del espacio público. Específicamente, estos mecanismos tienen por objeto que los beneficiarios y ciudadanos puedan vigilar y monitorear que los programas y obras del gobierno se lleven a cabo según las normas y las reglas de aplicación y así inhibir actos de corrupción. (2018, pág. 289)

Actualmente la Ley General de Desarrollo social, en su artículo 69 refiere que la contraloría social es entendida como “un mecanismo que ejercitan los beneficiarios, para que de manera organizada, verifiquen el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social” (Cámara de Diputados, 2018, pág. 16).

II.I Marco Jurídico.

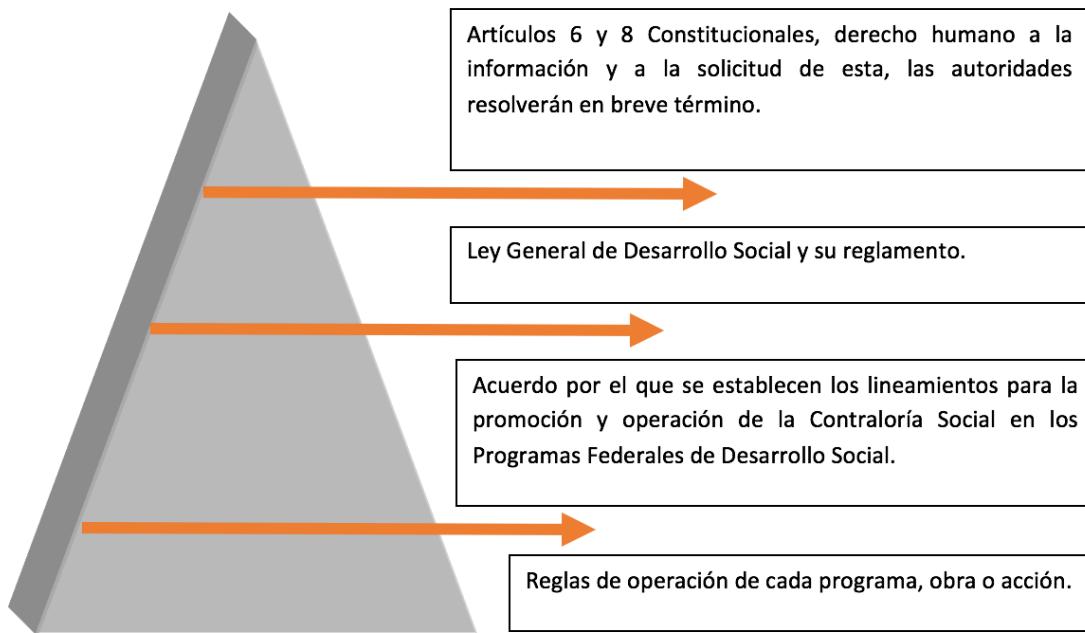
La participación ciudadana se hace presente estando informada, pues ya lo ha comentado el empresario Ricardo Semler “la información es el instrumento de poder más potente” (2018, pág. 1), por lo que quien puede controlar la información es claro que podrá sentirse empoderado y con argumentos para poder enfrentar los retos jurídicos y sociales que tenemos en este momento histórico de México. Ahora bien, el manejo de esta información debe ser de forma responsable, por lo que si partimos de la Constitución, son los artículos 6, segundo párrafo y 8 los que dan la pauta para poder solicitar a las autoridades esta valiosa información al referir:

Artículo 6, segundo párrafo: Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. Artículo 8: Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que esta 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. (Cámara de Diputados, 2018)

Esta dupla jurídica consagra el derecho humano de petición a las autoridades, de información y de difusión de esta, por lo que convierte en el sustento jurídico de la participación social en la rendición de cuentas. En un segundo orden podemos encontrar a la Ley General de Desarrollo Social (Cámara de Diputados, 2004), y su reglamento, normatividades que establecen la obligatoriedad de la contraloría social en la operación de los programas de desarrollo social. En tercer sitio se encuentra el Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los Programas Federales de Desarrollo Social, publicados en el Diario Oficial de la Federación el pasado 28 de octubre de 2016. Por último las Reglas de Operación de cada uno de los programas, obras o acciones que se dirijan a la ciudadanía. Toda esta normatividad en el entendido de que vivimos en un país en donde el principio de legalidad se encuentra latente,

puesto que este principio enuncia que solo las autoridades pueden hacer aquello que la propia ley les faculta, por lo tanto el marco de operación debe ser tan claro y tan vigente que no se preste interpretación de ningún tipo.

Figura 1
Jerarquía de normas de contraloría social



Fuente: Elaboración propia.

II.II Objetivos de la contraloría social.

Para efectos didácticos los agrupamos de la siguiente forma.

- a. Los tendientes a mejorar el nivel de transparencia, favorecer la comunicación y cercanía de los ciudadanos con la gestión Pública. Pues como se ha hecho referencia solo de esta manera existirá una corresponsabilidad para la ejecución del gasto público.
- b. Vinculados a facilitar el acceso a la información, al establecer vías y mecanismos de fácil acceso y entendimiento reduciendo la incertidumbre. Es claro que en la medida en la que la información fluye en la sociedad, esta se empodera generando canales de confianza en las entidades públicas que en mayor o menor medida facilitaran el ejercicio de la gestión administrativa.
- c. Aquellos que producen un mejoramiento en la planeación y ejecución de políticas públicas.
- d. Los tendientes a la generación de espacios por parte del gobierno para la consulta y concentración, evitando el solo recibir y responder quejas.
- e. Los que promueven una conciencia de responsabilidad social y cívica, involucrando a la sociedad en la solución de sus problemas.

II.III Funciones de la contraloría social.

Detalladas por el artículo 71 de la Ley podemos enlistarlos de la siguiente forma:

- 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. En el orden de ideas que venimos desarrollando, esta actividad es de suma importancia en el eje de transparencia, puesto que conlleva el ánimo de la sociedad de ejercer su derecho a la información que se desprende de la rendición de cuentas, para esto, debe generarse un sistema de transparencia tal que garantice el derecho humano a estar informados.
- 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. Esta función en términos generales corresponde a la ejecución propiamente de los programas de desarrollo social a fin de que, tanto en el uso de materia prima, como en la mano de obra se sigan cabalmente las reglas de operación, por ejemplo en el programa de desayunos escolares en su modalidad fría o caliente, estos deben estar diseñados con base en los Criterios de Calidad Nutricia, y acompañados de acciones de orientación alimentaria, aseguramiento de la calidad alimentaria y producción de alimentos. (Ver <http://plataformacelac.org/programa/116>)
- III. Emitir informes sobre el desempeño de los programas y ejecución de los recursos públicos. Este rubro implica el registro detallado de los beneficiarios del programa, verificando entonces que los programas sociales tengan un impacto genuino en la sociedad vulnerable, acción que coadyuvará al equilibrio en las desigualdades sociales.
- IV. Atender e investigar las quejas y denuncias presentadas sobre la aplicación y ejecución de los programas. Con esta acción se busca en todo momento no solo dar certeza del gasto eficaz y eficiente de los recursos públicos, sino que tiene un enfoque mucho más grande, al generar la certeza jurídica de ser atendidas las inconformidades que surgen de la ejecución de los programas, evitando con estas acciones el caer en actividades que generen corrupción e influentismo.
- 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. En este sentido el indagar sobre la veracidad de las quejas y denuncias no solo debe quedar en papel, por lo que las acciones a seguir son el establecer las responsabilidades de los servidores públicos contemplados en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos. Además con esta acción no solo se culmina el ciclo de transparencia y acceso a la información, sino se cierra el círculo de la Contraloría social en la ejecución del gasto público.

Con base en lo anterior es interesante destacar a las partes que intervienen en la contraloría social, a saber:

1. El organismo auditor del estado, que para los efectos del estado de Puebla es la Secretaría de la contraloría.
2. La dependencia, entidad o nivel de gobierno responsable del programa u obra pública.
3. Los beneficiarios.

III. METODOLOGIA

En esta investigación de forma preponderante fueron utilizados los siguientes métodos:

- a. Analítico. El análisis de la legislación vigente, ha permitido verificar la evolución de la contraloría social a través del tiempo.
- b. Deductivo. Consistente en la realización de las inferencias lógicas que se verifican en la realidad social.
- c. Histórico. Puesto que hemos seguido la forma en la que la legislación ha evolucionado hasta lograr obtener la normatividad vigente.

IV. RESULTADOS: LOS RETOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONTRALORÍA SOCIAL

Es evidente que el tema que estamos abordando es prácticamente nuevo en la vida jurídica, por lo que estos retos se tornan en dos rubros, uno destinado a la instancia normativa (la Secretaría de la Contraloría) y varios retos más a la instancia que ejecuta los programas sociales.

IV.I Retos de la Instancia Normativa (Secretaría de la contraloría)

Sobre todo, estos retos están enfocados a la capacitación y asesoría de las instancias ejecutoras para los efectos de que conozcan no solo los programas sociales, sino sus alcances e implicaciones, por lo que este reto implica capacitar a las dependencias, entidades y ayuntamientos que aplican cada uno de los programas estipulados para el beneficio social.

A su vez otro reto imprescindible para la contraloría social es capacitar y asesorar a los integrantes de los comités de Contraloría Social o Comités de obra, pues como ya hemos referido estos comités están integrados por la sociedad civil organizada, en consecuencia, es interesante hablar sobre la heterogeneidad en su integración puesto que los contextos de cada uno de los integrantes implica la capacidad de esta instancia normativa para explicar las normas jurídicas, permear la información, la normatividad, y los lineamientos de los programas, de tal forma de que sea totalmente clara para la sociedad civil a la que hay que capacitar. El tercer reto consiste en sistematizar y evaluar los resultados de las actividades de contraloría, actividades propias del seguimiento, supervisión y vigilancia de las acciones públicas.

IV.II Retos de la Instancia Ejecutora.

El primero de estos retos consiste en convocar y organizar a los beneficiarios para la conformación del comité de contraloría social, también conocidos como comités de obra, acción que se constituye en un verdadero reto a cumplir pues se requiere de personas inquietas y serviciales que estén en la mejor disposición de colaborar no solo con su capacidad al momento de acudir a las asesorías, sino con su buena voluntad y madurez.

Otro reto lo constituye el proporcionar la información, el expediente técnico, la información de la obra, etcétera, que requieren los comités para realizar sus actividades. Y finalmente, la instancia ejecutora debe

comprometerse a recibir, atender y resolver en primera instancia las quejas y denuncias que presenten los beneficiarios. Por lo anterior es que estos comités de contraloría social tienen como principal obligación atender y acudir a las reuniones periódicas del comité de contraloría social con los beneficiarios, dar seguimiento a la información proporcionada, al ejercicio de los recursos públicos, debe verificar de acuerdo al expediente técnico los tiempos de ejecución del programa u obra y sobre todo debe revisar que el programa no se destine a cubrir objetivos diversos al que se creó.

Por lo que, de acuerdo al Informe General de Resultados de Contraloría Social 2015 y 2016, el 90% de los municipios del estado de Puebla tienen constituidos de acuerdo a la normatividad comités de Contraloría social, en estos la participación ciudadana es más notable en las mujeres que en los hombres, con un total de 6935 participantes, vigilando 46 programas federales con un monto mayor a los dos billones de pesos (Secretaría de la Función Pública, 2015). Por lo anterior y de acuerdo al Informe General de Resultados de Contraloría Social es imperativo generar más participación ciudadana a efecto de lograr una mayor vigilancia en la ejecución del gasto público para que de esta manera se generen los mecanismos necesarios para que se logren los objetivos de cada uno de los programas sociales que aplica actualmente el gobierno federal para cada una de las entidades federativas.

V. CONCLUSIÓN

En la actualidad la contraloría social se convierte en una herramienta imprescindible para garantizar la participación ciudadana para vigilar y dar seguimiento a los programas y acciones que emprende el gobierno, transparentando el ejercicio de los recursos públicos en las obras, apoyos o servicios, derivados de los programas federales, estatales y municipales, al fungir como vigilante activo y buscar que a dichos programas se les de un uso eficiente y eficaz que permita el cumplimiento de sus objetivos.

VI. PROPUESTAS

1. Es imprescindible que las Instituciones de educación superior intervengan en la difusión de la información relativa a la contraloría social, logrando ofrecer a la sociedad en general capacitación al respecto, que contribuya al ejercicio democrático de nuestro derecho humano a estar informados y ejerciendo nuestro derecho de petición.
2. A efecto de fortalecer el estado de derecho es inminente que todos los actores sociales participen en la ejecución del gasto público a efecto de permitir una verdadera democracia, por lo que la difusión que se debe hacer de la contraloría social tiene que generar la certeza suficiente para que la sociedad pueda participar activamente en la vigilancia del actuar gubernamental.

VII. REFERENCIAS

Cámara de Diputados. (2018). *Ley General de Desarrollo Social*. Obtenido de Diputados: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf

- Cámara de Diputados. (2018). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Obtenido de Diputados: <http://www.diputado.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>
- Hobbes, T. (2011). *Leviatán*. México: Losada.
- Innerarity, D. (2018). *La democracia como interpretación*. Obtenido de El País: https://elpais.com/elpais/2018/05/08/opinion/1525790580_635517.html
- O'Donnell, G. (1997). Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías. *Nueva sociedad*, 143-167.
- Real Academia Española. (2017). *Diccionario de la Lengua Española*. Obtenido de RAE: <http://dle.rae.es/?id=H3y8Ijj|H3yay0R>
- Rousseau, J. (2012). *El Contrato social*. México: Taurus.
- Selmer, R. (2018). *Soberanía de nuestros datos*. Obtenido de El arte de medir: <https://elartedemedir.com/blog/soberania-de-nuestros-datos/>
- Secretaría de la Función Pública. (2015). *Informe General de Resultados de Contraloría Social*. Obtenido de Función Pública: http://funcionpublica.gob.mx/web/contraloria-social/Informe_General_Contraloria_Social_2017/2015/2015.pdf