

La Contraloría Social:

Un Derecho de la

Sociedad Civil

en México.

Dr. Martin de la Rosa Medellín



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



"En las sociedades democráticas la democracia participativa es el complemento indisoluble de la democracia representativa"

Esta publicación fue hecha posible a través del apoyo provisto por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, bajo los términos del Premio No. GEG-A-00-01-00005-00. Las opiniones expresadas aquí son las del autor y no necesariamente reflejan las opiniones de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

AGRADECIMIENTOS.

La realización de este trabajo ha sido posible gracias al apoyo institucional del *International Center for Not-for-Profit Law* (ICNL). Además, quiero agradecer en particular la información y la orientación que me han proporcionado de manera tan generosa y amable, Alejandra Rascón de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Miguel Guerra y Paulina Grobet de la Secretaría de la Función Pública, Juventino Pineda de la Auditoría Superior de la Federación, Héctor F. Vivanco Lozano de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). De igual manera, por parte de la sociedad civil, las conversaciones que me han sido de gran utilidad han sido las que he podido tener en diversos momentos con Eduardo Bohórquez de *Transparencia Mexicana*, Peter Winkel y Alberto Athie de *Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A.C.*, Claudia Loeffler de la OSC, Flor y Canto. Quiero hacer especial mención de Mari Carmen Robledo, quien, como experta en materia jurídica, me ha asesorado de manera permanente a lo largo de este trabajo en los vericuetos del mundo de las leyes mexicanas.

INDICE

INTRODUCCIÓN

- 1. ANTECEDENTES**
- 2. EL CONCEPTO DE CONTRALORÍA SOCIAL**
- 3. NATURALEZA DE LA CONTRALORÍA SOCIAL**
- 4. FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL**
- 5. AVANCES NECESARIOS EN EL MARCO JURÍDICO**

RECOMENDACIONES

- **GLOSARIO DE TÉRMINOS**
- **BIBLIOGRAFÍA**
- **ANEXOS**
 - 1. CUADRO COMPARATIVO DE LAS LEYES E INSTITUCIONES PARA LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**
 - 2. PRINCIPALES TEXTOS DE LA LEGISLACIÓN RELATIVOS A LA CONTRALORÍA SOCIAL**
 - 3. INDICE NACIONAL DE CORRUPCIÓN Y BUEN GOBIERNO POR ENTIDAD FEDERATIVA**
 - 4. PRESUPUESTO 2007 DEL RAMO 33 POR ENTIDAD FEDERATIVA**
 - 5. PRESUPUESTO FAIS 2007 EN ORDEN ASCENDENTE**
 - 6. PRESUPUESTO FAIS PER CAPITA**

“LA CONTRALORÍA SOCIAL: DERECHO DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO”

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, México ha experimentado cambios importantes en relación al proceso de democratización, después de un largo período de un partido hegemónico, en el cual las elecciones no eran otra cosa que un ritual para ratificar al candidato oficial. Ahora se puede decir que, salvo raras excepciones, las elecciones son legítimas y confiables. Ahora tenemos como un hecho incontrovertible la alternancia de los partidos políticos en los cargos de elección popular. Al mismo tiempo, también se han dado pasos importantes en el marco jurídico en materia de transparencia y participación ciudadana.

En este documento nos detendremos a reflexionar sobre el recuento y análisis de estos logros, particularmente en el período 2000-2006. Existe ya un marco legal nuevo que regula las prácticas de la administración pública para fortalecer la transparencia y rendición de cuentas. Al mismo tiempo han surgido nuevas instituciones y prácticas por parte de la ciudadanía que han permitido una participación ciudadana más activa. Sin embargo, existe también una enorme distancia entre los avances legislativos y la realidad. Existen obstáculos, resistencias, intereses creados que hacen que muchos textos legales sean letra muerta. Existen funcionarios públicos en la burocracia así como políticos dentro de los partidos que demuestran una falta de voluntad política para poner en práctica esta nueva legislación. Justo es decir, también que existen tanto funcionarios públicos como políticos de los diversos partidos que están en la mejor disposición de fomentar y fortalecer la participación de la sociedad civil.

En este estudio, centraremos nuestra atención al tema de la contraloría social. Este tema no es nuevo en México. En documentos oficiales, artículos, leyes y discursos políticos se menciona con frecuencia la contraloría social como un ingrediente natural de la democracia participativa. Sin embargo, estamos todavía muy lejos de que la relación gobierno-sociedad sea satisfactoria en términos de transparencia y rendición de cuentas, puesto que seguimos padeciendo la opacidad en muchos aspectos y sobretodo la corrupción en las acciones de gobierno.

Buscamos que el estudio de la contraloría social se enfoque a un programa de gobierno destinado al combate a la pobreza y queremos indagar en qué medida las organizaciones de la sociedad civil pueden desempeñar el rol de contralorías sociales, en coordinación con la participación de las comunidades pobres. Por ello, trataremos

de identificar aquellos aspectos normativos que son necesarios para avanzar en relación a transparencia y rendición de cuentas; participación ciudadana y combate a la corrupción en particular con los Fondos de Aportación de Infraestructura Social (FAIS). Pensamos que esta es un área de oportunidad excelente para avanzar en la buena dirección.

Es importante señalar que todavía nos falta camino por andar y es precisamente en el ámbito de las prácticas sociales que la sociedad civil debe impulsar tanto reformas legales como metodologías y técnicas para que la contraloría no sea un tema de discurso político o una buena intención, sino una práctica cotidiana.

En resumen es importante ampliar el marco jurídico a favor de una mayor participación de la sociedad civil, pero igualmente importante es, ***aprovechando el marco jurídico ya existente***, ampliar las prácticas sociales que las Organizaciones de la Sociedad Civil pueden desarrollar y necesitan experimentar para generar aquellos conocimientos necesarios para una democracia social madura y sólida.

1. ANTECEDENTES

1.1. Bases Constitucionales del Federalismo

El federalismo describe una forma de organización política en la cual existen unidades políticas vinculadas entre sí y que son distintas en el sistema político general de un país, pero que mantienen su integridad política esencial. Existen en nuestro país tres distintos órdenes de gobierno: el federal, estatal y municipal.

En México, se ha experimentado en los últimos años un proceso de descentralización como corrección al centralismo tradicional que caracterizó la etapa del partido oficial. Este proceso de descentralización está basado en la estructura política y de la administración pública del país, tal como se establece en la constitución. Además del gobierno federal, existen 32 entidades federativas, con sus congresos locales y 2400 municipios, con sus respectivos cabildos. La constitución establece la soberanía de los estados para promulgar sus propias leyes y la autonomía municipal para emitir sus reglamentos propios. (Ver los artículos de la Constitución en el Anexo 2.)

Algunos de los principios relacionados con el régimen municipal que se encuentran fundamentados legalmente son:

1. El municipio tiene personalidad jurídica, por lo que es sujeto de derechos y obligaciones.
2. El ayuntamiento es la autoridad colegiada y la autoridad y el órgano administrativo del municipio.
3. El ayuntamiento está formado por un presidente municipal, varios regidores y varios síndicos; todos ellos con sus respectivos suplentes.
4. No debe haber ninguna autoridad intermedia entre el municipio y el Estado.

La naturaleza del federalismo evita por un lado el centralismo del gobierno federal que prevaleció por muchos años, pero por otro hace más complicada la coordinación de esfuerzos en una estrategia común. De ahí que el proceso de democratización en el país sea desigual y sujeto a avances y retrocesos. No existe ya la uniformidad impuesta desde el gobierno federal.

Marco Legal de la Contraloría Social

La contraloría social tiene su sustento legal en la primacía de los derechos constitucionales a la información, de petición y de participación de diversos sectores de la sociedad en la planeación democrática del desarrollo nacional consagrados en la Constitución. La planeación democrática implica la consulta a la sociedad civil en la elaboración de los planes de desarrollo de los tres órdenes de gobierno. Por otro lado, establece mecanismos de interacción entre gobierno y sociedad a fin que la sociedad participe en la definición de las políticas públicas y le dé seguimiento al avance de los programas. Las nuevas leyes que se han promulgado en el país van en esa dirección y fortalecen la transparencia, rendición

de cuentas y combate a la corrupción. El acceso a la información está garantizado por este marco jurídico. Pero esto es solo el principio. La contraloría social implica algo más que el derecho a la información.

1.2. Avances en materia de transparencia y rendición de cuentas en el sexenio 2000-2006

México ha iniciado un proceso de cambio a partir del año 2000, cuando los ciudadanos votaron por un cambio. Las expectativas fueron muy grandes, tal vez del mismo tamaño de los problemas que tiene nuestro país. Un cambio fundamental fue el inicio de la transición democrática, porque el partido político que había tenido el poder por más de 70 años, le entregó la estafeta a un jefe de estado y de gobierno proveniente de un partido político distinto al hasta entonces “partido oficial”. Sin embargo, en la conformación del poder legislativo, el electorado decidió que fuera plural, lo que desde las elecciones de 1997 el partido de gobierno perdió la mayoría en el Congreso. Esto sin duda también constituye un cambio fundamental para nuestro país, porque el Poder Ejecutivo no cuenta ya con la aprobación sin reservas por parte del Poder Legislativo en la toma de las decisiones que tienen que ver desde la aprobación del presupuesto en cada ejercicio fiscal, así como en la aprobación de sus iniciativas.

En resumen, la transición a la democracia que ha vivido México se ha distinguido por tres características:

- Sufragio pacífico en las urnas
- Comicios más limpios y transparentes
- Poder compartido que exige la inclusión, la convergencia, el establecimiento de acuerdos y la corresponsabilidad

Sin embargo, la democracia es algo más que un método para elegir quién gobierna; *es también una manera de decir cómo queremos que gobierne. En otras palabras, la democracia participativa es el complemento indispensable de la democracia representativa*, tal como se estableció en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006

Una de las premisas de la democracia es la defensa de la legalidad que equivale a la defensa del principio del Estado de derecho, que es la sujeción a la ley por parte de todos los poderes públicos. Esto también significa *transparencia y responsabilidad en el ejercicio de las funciones públicas, igualdad de todos ante la ley, ausencia de poderes invisibles, de dobles Estados, de dobles niveles de acción política y administrativa*.

“Una definición de diccionario nos diría que gobernabilidad significa, literalmente, “calidad, estado o propiedad de ser gobernable”; gobernable significa, sin más, “capaz de ser gobernado”; mientras que su opuesto, ingobernable, designaría aquello que es “incapaz de ser gobernado”¹.

¹ Camou, Antonio, “Gobernabilidad y Democracia”, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No.6, IFAI, México, 1995, p. 22.

Gramaticalmente, el término gobernabilidad significa calidad, estado o propiedad de ser gobernable. Para Antonio Camou², es *un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz*. Otra definición de gobernabilidad que nos permite una mejor comprensión es la que nos ofrece Escotto Arroyo³: *“Hay gobernabilidad cuando existen las condiciones y capacidades necesarias del gobierno de una institución para tomar las mejores decisiones —decisiones eficientes—, que incrementen la calidad de vida de los que intervienen en ella. Se tienen en cuenta a los actores que intervienen en esas decisiones y se establece un equilibrio entre todos. Cuando no existen estas condiciones y capacidades, se da la ingobernabilidad.”* Esta definición nos permite articular los principios de eficacia, legitimidad y estabilidad presentes en los distintos análisis del tema de la gobernabilidad.

Estas definiciones articulan los principios de eficacia, legitimidad y estabilidad que son las funciones básicas de un sistema político y las dimensiones analíticas del mismo concepto de gobernabilidad.

En México es necesario emprender el dismantelamiento de viejas prácticas y estructuras para emprender la transformación hacia una sociedad democrática que permita alcanzar los principios que encierra la definición de gobernabilidad, pero esto requiere de la participación de los diversos actores sociales que conforman el México actual. Mientras permanezcan la opacidad, el autoritarismo y la corrupción, seguirán presentes la injusticia, la pobreza y la falta de democracia participativa. La nueva coyuntura mexicana ha modificado y sigue modificando los escenarios económicos, sociales, culturales y políticos en los que las organizaciones civiles y sus redes impulsan la sustentabilidad del desarrollo, los derechos humanos, la democracia y la paz. Estamos, sin embargo, en una situación de transición en la cual “lo viejo” no acaba de morir y “lo nuevo” no acaba de nacer. En esta transición hay avances y retrocesos, como veremos más adelante.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 26 que corresponde al Estado organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Este mismo precepto agrega que habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. Asimismo, menciona que la Ley de Planeación facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el **sistema nacional de planeación democrática**, y los

² Ibídem.

³ Escotto Arroyo, Marco Iván, “Gobernabilidad y Gobernanza”, Publicado en el periódico “El Economista” el 14 de febrero del 2006

criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. La intervención del Congreso de la Unión (Poder Legislativo) en el sistema de planeación se circunscribe a lo que señale la propia Ley de Planeación que le señala como atribuciones formular las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan.

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 definió a las políticas públicas como el conjunto de concepciones, criterios, principios, estrategias y líneas fundamentales de acción a partir de las cuales, la comunidad organizada como Gobierno, decide hacer frente a desafíos y problemas que se consideran de naturaleza pública. Asimismo, señaló que la misión del Poder Ejecutivo Federal 2000-2006 sería conducir responsablemente, de manera democrática y participativa, el proceso de transición del país hacia una sociedad más justa y humana y una economía más competitiva e incluyente, consolidando el cambio en un nuevo marco institucional y estableciendo la plena vigencia del Estado de derecho. Para ello, propone, como uno de sus ejes: Establecer una nueva cultura de gobierno basada en el humanismo, la equidad, el cambio, el desarrollo incluyente, la sustentabilidad, la competitividad, el desarrollo regional, el Estado de derecho, **la gobernabilidad democrática**, el federalismo, **la transparencia** y **la rendición de cuentas**.

En lo que se refiere a la transparencia, el objetivo que se persigue es lograr que el gobierno y la sociedad colaboren para erradicar, de una vez por todas, el mal que tanto daño ha hecho a nuestro país: la corrupción.

Para ello, el Ejecutivo Federal se compromete a actuar con transparencia en el ejercicio de sus facultades, por lo que los servidores públicos de la Administración Pública Federal estarán obligados a informar con amplitud y puntualidad sobre los programas que tienen encomendados, en términos de logros alcanzados y recursos utilizados.

Asimismo se reconoció la necesidad de que las decisiones gubernamentales tienen que ser transparentes, por lo que estarán abiertas al escrutinio público, con excepciones muy claramente definidas en relación con la seguridad de la nación. Las reglas de acceso a la información gubernamental tienen que ser las mismas para todos los interesados en la actividad del gobierno. Informar de manera transparente y oportuna debe ser una constante en todas las dependencias de la Administración Pública Federal.

Esto requiere que las decisiones discrecionales se reduzcan al mínimo y se acoten y reglamenten mediante normas claras de orden público, con lo cual se evitarán las oportunidades de corrupción, lo que permitirá a la ciudadanía valorar la honestidad y honradez de los servidores públicos y, en su caso, detectar desviaciones y anomalías en el ejercicio de la función pública.

Por lo que corresponde a la rendición de cuentas, este Plan señaló los resultados obtenidos por la Administración Pública Federal deben ser conocidos por la ciudadanía, tanto los positivos como los negativos, para tener la posibilidad de enfrentar con honestidad a la opinión pública y promover la participación de la sociedad en una nueva cultura de

responsabilidad compartida y de rendición de cuentas, así como en la conducción del desarrollo nacional.

En este sentido, se establece que un sistema nítido de rendición de cuentas públicas requiere de los siguientes elementos:

- La definición de las prioridades, actividades y metas de cada área de gobierno, así como un sistema de indicadores que mida su cumplimiento y los evalúe en relación con los objetivos del desarrollo nacional;
- La designación de responsables en las distintas actividades y programas de la Administración Pública Federal, de tal manera que los culpables de ineficacia o corrupción puedan ser inmediatamente detectados e identificados, para proceder en consecuencia;
- Que los servidores públicos dispongan de los instrumentos y la capacitación adecuados para realizar eficazmente su trabajo y que tanto el sistema de supervisión como los mecanismos para su seguimiento y sanción sean claros y sencillos en su aplicación;
- La implementación de un sistema para captar las opiniones de los ciudadanos sobre las obras y los servicios que requiere del gobierno, así como de la calidad que demanda de los servicios públicos que recibe; y
- El establecimiento de un sistema de estímulos para los servidores públicos sobresalientes, y **promover las actividades destacadas de las organizaciones sociales en su colaboración para el desarrollo de su localidad, región o incluso del país**. Los sistemas de premiación y reconocimiento de los servidores eficaces y de los ciudadanos conscientes, deben multiplicarse para estimular estas conductas.

Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006

Otro aspecto importante de la administración del Presidente Vicente Fox fue la elaboración y publicación del **Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006**, en el que se presentó un diagnóstico de la situación de México al año 2000, año en que se da la transición de un gobierno a otro y en que uno de sus componentes fue el proceso de consulta a la ciudadanía sobre su percepción de la Administración Pública Federal.

Este documento considera, en lo que corresponde al tema que estoy abordando, que la fuerza que representa la sociedad debe ser debidamente aprovechada por el Gobierno, en su mejor expresión, mediante instancias que canalicen su potencial a la participación en la definición de las políticas públicas; diseño de los programas gubernamentales; y evaluación de la gestión pública, a fin de validar y fortalecer el quehacer de las instituciones.

Lo que se pretende es estimular la formulación de propuestas, la presentación de quejas o denuncias cuando no se recibe el trato y el servicio requerido, la innovación en la gestión pública, así como el apoyo y la colaboración necesarias para construir mejores bases de desarrollo.

En este sentido, la participación organizada de la sociedad es indispensable en cualquier caso; la legitimidad del país y sus instituciones sólo puede ser producto de una ciudadanía que crea en ellas y que esté dispuesta a brindarle su soporte.

Por ello, el reto para lograr la participación de la ciudadanía en los esfuerzos por combatir la corrupción y dar transparencia a la gestión pública, es un requisito indispensable. Para ello, este Programa* tiene como uno de sus cinco objetivos estratégicos el siguiente:

Objetivo estratégico	Líneas estratégicas	Líneas de acción y proyectos
Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad , entendido como el desempeño de las instituciones deberá ser transparente hacia la sociedad en su operación, la aplicación de recursos y los resultados que se esperan de ellas. Será condición indispensable de la función pública abrir los espacios que faciliten el involucramiento organizado e informado de la sociedad para que ésta pueda evaluarla con precisión.	a) Dar calidad y transparencia a la gestión pública;	A1) Ley para el Acceso a la Información gubernamental; A2) Facilitación y recepción de quejas, denuncias e inconformidades; A3) Identificación de estándares de atención ciudadana; A4) Uso de la tecnología para la transparencia en el gobierno; A5) Coordinación con estados y municipios; A6) Contraloría Social; A7) Información pública sobre la operación y desempeño de las instituciones y los servidores públicos; A8) Medición del impacto en el combate a la corrupción e impunidad; A9) Administración eficiente y transparente de los recursos humanos, materiales y financieros de la Secretaría de la Función Pública para coadyuvar a un buen gobierno.
	b) Generar acuerdos con la sociedad;	B1) Acuerdos de colaboración y pactos sectoriales de Transparencia y Combate a la Corrupción; B2) Relaciones institucionales de Vinculación para la transparencia.
	c) Nueva cultura social de combate a la corrupción*	C1) Incorporación de los temas de combate a la corrupción y a la impunidad y de ética pública en el sistema educativo nacional; C2) Consejo Nacional de Transparencia y Contra la corrupción; C3) Campaña de posicionamiento del Gobierno Federal en el combate a la corrupción.

* El Programa consideró que la corrupción es un fenómeno social y como tal requiere soluciones que incidan en la forma de pensar, sentir y actuar de la sociedad; se trata de una parte fundamental de la cultura de un

país. En este sentido, se pretendió llevar a cabo un esfuerzo dirigido a cimentar en la raíz de nuestra comunidad el conocimiento y la práctica de principios y valores éticos para que formen parte de la idiosincrasia y forma de ser de los mexicanos. Para ello, una línea estratégica de trabajo consistiría en fomentar desde la educación básica, media y superior el tema de la ética pública e individual. Por otro lado, se pretendió realizar una amplia labor de información que sensibilice y comprometa a la comunidad a combatir la corrupción en los distintos ámbitos que actúa, desde el seno de la familia y el trabajo hasta el ámbito cultural y político.

Por lo que corresponde al proyecto de contraloría social, el Programa señaló que su objetivo será lograr que las dependencias y entidades de la administración pública de los tres órdenes de gobierno adopten o mejoren su sistema integral de contraloría social a fin de incorporar a la ciudadanía en las acciones de control, vigilancia y evaluación de sus programas, contribuyendo, así, al fortalecimiento del Sistema Nacional de Control y Evaluación de la Gestión Pública, además de transparentar la gestión gubernamental, combatir la corrupción y elevar la confianza de la población en los gobiernos federal, estatal y municipal. Esto se llevará a cabo mediante la promoción y concertación de programas de trabajo.

Una de sus metas se tradujo en lograr que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que manejan programas federales de alto impacto social, desarrollen o efficienten sus sistemas integrales de contraloría social con los siguientes componentes: 1) Programas de información a la ciudadanía; 2) Formas de organización social para el control y vigilancia; 3) Espacios de comunicación gobierno-sociedad; 4) Programas de capacitación; 5) Sistemas de atención a quejas; y 6) Sistemas de evaluación social del gobierno.

Para ello, se propusieron, entre otras, las siguientes actividades:

- Diseñar proyectos generales de contraloría social en torno de los seis componentes del Sistema Integral de Contraloría Social para la Transparencia y el Combate a la Corrupción.
- Dar seguimiento y evaluar el desarrollo de los Sistemas Integrales de Contraloría Social para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en contralorías estatales, ayuntamientos y dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y concertar acciones de mejora

Ley Federal De Transparencia y Acceso a La Información Pública Gubernamental (11 de junio 2002) y Reglamento de la LFTAI (10 de junio 2003)

Esta ley es una de las más importantes en el combate a la opacidad y el combate a la corrupción, debido precisamente a que obliga al Estado a la transparencia en el manejo de la información pública. El derecho a la información está finalmente aceptado, instrumentado y reconocido. Como estaremos haciendo mención de esta ley a lo largo de este documento, solamente queremos destacar lo siguiente:

- **El “sujeto obligado” se define en estos términos:**
 - a) *El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República;*
 - b) *El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos;*
 - c) *El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal;*
 - d) *Los órganos constitucionales autónomos;*
 - e) *Los tribunales administrativos federales; y*
 - f) *Cualquier órgano federal.*
- **En el capítulo II, artículo 33 se establece la creación del IFAI:** *“El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información: resolver sobre la negativa a solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.”*
- **En el artículo 63, se establecen responsabilidades y sanciones.** *“Serán causas de responsabilidad administrativa de los servidores público por incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley, las siguientes” (enseguida se enumeran 8 causas).*
- **Repercusiones.** Como puede verse en el **Anexo 1**, esta ley fue un detonador que estimuló un proceso en el que los Congresos de los Estados y la Asamblea del Distrito Federal promulgaran leyes locales, con la creación de instituciones equivalentes al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). Es de notar que no todos los Estados han respondido de la misma manera. Transparencia Mexicana ha llevado a cabo la aplicación del Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. El Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) pasó de 10.6 en 2001 a 8.5 en 2003 y a 10.1 en 2005. El INCBG en las entidades federativas puede verse en el **Anexo 3**. Esto nos da una idea muy clara de la desigualdad en los niveles de corrupción en el territorio nacional.

Ley General De Desarrollo Social (20 de Enero 2004⁴)

Esta Ley (LGDS) tiene una importancia capital en el desarrollo del marco jurídico ya que en su texto dedica tres capítulos al tema que nos ocupa:

C. 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.

⁴ Ver Texto de la Ley en el Anexo 2.

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.

C.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. Por tanto, no se trata de una concesión del estado el permitir estas denuncias. El reconocimiento de este derecho es sin duda un instrumento eficaz para combatir la corrupción.

C.VIII De la Contraloría Social

En el 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.” 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.

Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social (2 de enero 2006⁵)

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. Hasta la fecha estos Lineamientos no se han publicado.

⁵ Ver el texto del Reglamento en el Anexo 2.

Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (9 de febrero 2004)

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 no lucrativo, con empresas mercantiles para efectos fiscales, fue el detonador de una lucha social encabezada por Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia.⁶ 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 Organizaciones de la Sociedad Civil (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 cuatro Secretarías de Estado: Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y Secretaría de Relaciones Exteriores. Esta ley también constituye el **Consejo Técnico Consultivo**, el cual está formado por: un servidor público, 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.

⁶ Reygadas, Rafael, y Carlos Zarco Mera, “Conociendo la Ley de Fomento, Hacia el fortalecimiento de las Organizaciones Civiles”, México, 2005.

La ley también constituye el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, mismo que permite establecer criterios de transparencia y rendición de cuentas para las organizaciones. La Clave Única de Inscripción al Registro (CLUNI) es el mecanismo para ello. Al día 26 de octubre del 2006, había en México 4,243 organizaciones con Cluni (de un total de 5,388 solicitudes). El informe del INDESOL, reportaba las siguientes actividades:

Asistencia Social	1785
Alimentación Popular	971
Cívicas	1139
Asistencia Jurídica	931
Pueblos y Comunidades Indígenas	1340
Equidad de Género	1420
Capacidades Diferentes	1153
Desarrollo Comunitario	2043
Derechos Humanos	1459
Promoción del deporte	726
Salud y cuestiones sanitarias	1520
Medio ambiente	1386
Fomento educativo	2492
Economía Popular	1472
Protección Civil	440
Creación y fortalecimiento de las OSC	756

NOTA: Algunas organizaciones pueden desarrollar diferentes actividades por lo cual el total de actividades supera al número de organizaciones.

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”*⁷

Ley de Coordinación Fiscal (27 de diciembre 2006)

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

⁷ LFFAROSC. Artículo 6, Inciso IV. Ver Anexo 2.

condiciones de rezago social y pobreza extrema. Estudiaremos en detalle la naturaleza de esos fondos y su aplicación.

Tanto el Estado como el Municipio deben informar 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 no siempre se pone en práctica, sino que por el contrario es muy frecuente la opacidad y el uso discrecional de estos recursos.

2. EL CONCEPTO DE CONTRALORÍA SOCIAL

2.1. Concepto de Contraloría Social en la Legislación Actual

La Ley General de Desarrollo Social establece en su artículo 61⁸ que la participación social es un requisito para la definición de la política social. Esta es una obligación de los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.

Por otro lado, su artículo 69⁹ señala que la contraloría social es un derecho (la ley lo llama mecanismo) de los beneficiarios de los programas sociales. Como veremos más adelante, en las reglas de operación (RO) de TODOS los programas de la Secretaría de Desarrollo Social aparece un apartado dedicado expresamente a la contraloría social.

De este reconocimiento se desprenden varios elementos que es importante revisar:

- La disposición referida señala que la contraloría social opera cuando los beneficiarios se encuentran organizados. Esto supondría que una revisión realizada al amparo de esta disposición debiera necesariamente estar avalada por dos o más personas y que éstas, además estén organizadas. Esto también resulta discutible, porque las quejas o denuncias pueden provenir de una o varias personas físicas que no se encuentren vinculadas a ninguna organización.
- Pareciera que la contraloría social sólo puede llevarse a cabo por los beneficiarios de los programas, lo cual es limitar un derecho que tiene todo ciudadano, independientemente de que resulte beneficiado por algún programa o, más aún, de que haya participado en alguno.

En este punto puede resultar importante que recordemos lo que establece el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“(...) el derecho a la información será garantizado por el Estado. (...) 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: (...) 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.”

- En este artículo se reconoce que la contraloría social sirve para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos. En este sentido, se pretende acotar la participación de la sociedad a la revisión de ciertos aspectos y valdría la pena buscar respuesta a los siguientes planteamientos:

⁸ “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 corresponsable en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social”.

⁹ “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”.

¿Qué sucede si las metas se cumplieron, los recursos públicos se aplicaron correctamente, pero las metas no toman en cuenta los objetivos del “programa de infraestructura social comunitaria” que se hubiera aprobado?

¿Qué pasa con el derecho que se le otorga a la sociedad organizada de participar en el diseño, implementación y ejecución de las diferentes políticas públicas que promueve el gobierno federal?

No hay que perder de vista el contenido de algunas disposiciones legales que reconocen el derecho de la sociedad civil a participar de diferentes formas y a través de diversos mecanismos en la definición de políticas en nuestro país. Sin embargo, el problema es que cuando se habla de contraloría social se acota la intervención de los “beneficiarios” sólo a ciertos aspectos, aún y cuando la sociedad puede y debiera intervenir desde la planeación.

La Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil¹⁰ señala en su artículo 6º los derechos que tienen las organizaciones. Dada la naturaleza de ser organismos de carácter no lucrativo y con fines de carácter social existen muchas formas de ejercer ese derecho, pero particularmente interesa señalar que la LFAROSC habla explícitamente de “participar en los mecanismos de contraloría social”.¹¹

En el caso de la contraloría social, esta ley lo que hace es establecer implícitamente una obligación a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para que en el ámbito de sus responsabilidades establezcan este mecanismo. Sin embargo, el artículo 70 de la Ley General de Desarrollo Social de manera expresa lo establece: *“El Gobierno Federal impulsará la Contraloría Social y le facilitará el acceso a la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones”*.

La contraloría social tiene como finalidad contribuir a que la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos se realicen en términos de transparencia, eficacia, legalidad y honradez, así como para exigir la rendición de cuentas a los gobernantes.

A manera de ejemplo, veamos las Reglas de Operación de tres programas de la SEDESOL en los cuales se define la contraloría social¹². En el siguiente cuadro se establecen sus características:

Nombre del Programa	Regulación de la Contraloría Social
Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en zonas rurales	<i>“Conforme lo establece la Ley General de Desarrollo Social y su Reglamento, se impulsará la creación de instancias de contraloría social, por parte de los beneficiarios, con el fin de que participen en la verificación de la adecuada ejecución y de la correcta aplicación de los recursos públicos asignados, así como del cumplimiento de las presentes Reglas.</i>

¹⁰ Ver Anexo 2.

¹¹ Ver Anexo 2.

¹² www.sedesol.gob.mx.

	<i>Los mecanismos de contraloría social y los requisitos para su conformación, se ajustarán a los lineamientos vigentes emitidos por la Secretaría de la Función Pública y demás normatividad aplicable, para asegurar que los beneficiarios hagan uso de esta práctica de transparencia y rendición de cuentas.</i> <i>Las tareas de contraloría social deberán ser ajenas a cualquier partido u organización política”</i>
Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a las Madres Trabajadoras	Los beneficiarios y beneficiarias de los servicios de cuidado y atención infantil de este Programa, independientemente de las actividades de seguimiento periódico que realice el DIF, ejercerán las funciones de contraloría social, entre las cuales destacan la vigilancia de la correcta aplicación de los recursos y el apego a la normatividad del Programa, el monitoreo de la calidad de los servicios ofrecidos y, de particular importancia, la supervisión para evitar casos de violencia, maltrato, abuso a los niños o niñas, pornografía, u otras conductas que vayan en detrimento de la salud o integridad física y mental de los niños y niñas. <i>Los mecanismos de contraloría social y los requisitos para su conformación, para asegurar que los beneficiarios hagan uso de esta práctica de transparencia y rendición de cuentas, se ajustarán a los lineamientos que emita la Secretaría de la Función Pública y demás normatividad aplicable. Las tareas de contraloría social deberán ser ajenas a cualquier partido u organización política.</i>
Opciones Productivas	<i>“La participación social en las actividades de control y vigilancia del Programa estará a cargo de las beneficiarias y los beneficiarios del Programa y de aquellas organizaciones de la sociedad civil que hayan suscrito Convenios de Concertación para la Transparencia y el Combate a la Corrupción con la Sedesol, constituyéndose así en instancias de contraloría social, de conformidad con la normatividad vigente.</i> <i>Conforme lo establece la Ley General de Desarrollo Social y su Reglamento, se impulsará la creación de instancias de contraloría social, por parte de los beneficiarios, con el fin de que participen en la verificación de la adecuada ejecución y de la correcta aplicación de los recursos públicos asignados, así como del cumplimiento de las presentes Reglas.</i> <i>Los mecanismos de contraloría social y los requisitos para su conformación, se ajustarán a los lineamientos vigentes emitidos por la SFP y demás normatividad aplicable, para asegurar que los beneficiarios hagan uso de esta práctica de transparencia y rendición de cuentas.</i> <i>Las tareas de contraloría social deberán ser ajenas a cualquier partido u organización política. La URP y la instancia ejecutora facilitarán a la ciudadanía en términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, el acceso a la información relevante que les permita vigilar y dar seguimiento a las acciones de este Programa”</i>

*Las Reglas de Operación de cada uno de los programas citados, mismos que pueden ser consultados en la siguiente página electrónica: <http://www.sedesol.gob.mx>.

Es importante hacer algunas observaciones: 1) se menciona siempre a los beneficiarios y beneficiarias como las personas que normalmente ejercerán funciones de contraloría social;

2) la excepción a esta regla es Opciones Productivas, en el cual también pueden participar las Organizaciones de la Sociedad Civil, condicionado a que suscriban un Convenio de Concertación para la Transparencia y el Combate a la Corrupción y 3) finalmente que en los casos se mencionan los lineamientos emitidos por la Secretaría de la Función Pública, lineamientos inexistentes.

De acuerdo a la información disponible, no existe un registro en oficinas centrales de la SEDESOL sobre la participación por parte de las Organizaciones de la Sociedad Civil en funciones de contraloría social en el programa de Opciones Productivas. La explicación es que esto se debe a que se ha dejado en manos de las Delegaciones Estatales de la SEDESOL la responsabilidad de promover la contraloría social. Sabemos que se hizo una experiencia piloto en el Programa Hábitat, en el año 2005 en 10 entidades federativas. El intento fue que estudiantes en servicio social realizaran esta función de contraloría social. Se nos informa que no existe un reporte o una evaluación de dicha experiencia.

2.2. Elementos de la Contraloría Social

Los programas mencionados en el cuadro anterior dan cuenta de las diferentes formas en que se regula la contraloría social en los programas y se observa que existen algunas diferencias. Sin embargo, veremos cuáles son las semejanzas:

- En los tres casos se habla de mecanismos de contraloría social y de requisitos que le corresponde determinar a la Secretaría de la Función Pública.
- En dos de los programas, se reconoce que la contraloría social debe promoverse **entre los beneficiarios**, en términos de lo que señala la Ley General de Desarrollo Social y su Reglamento.
- En todos los casos se reconoce que las tareas de contraloría social deberán ser ajenas a cualquier partido u organización política.

Por lo que respecta, a las diferencias en los aspectos que le atribuyen a la contraloría social los diversos programas, encontramos lo siguiente:

Funciones:

Participar en la verificación de la adecuada ejecución y de la correcta aplicación de los recursos públicos asignados, así como del cumplimiento de las Reglas de Operación	Vigilar la correcta aplicación de los recursos y el apego a la normatividad del Programa. Monitorear la calidad de los servicios ofrecidos. Supervisar el desarrollo de las actividades, para evitar casos de violencia, maltrato, abuso a los niños o niñas, pornografía, u otras conductas que vayan en detrimento de la salud o integridad física y mental de los niños y niñas	Contar con las actividades de control y vigilancia. Participar en la verificación de la adecuada ejecución y de la correcta aplicación de los recursos públicos asignados, así como del cumplimiento de las Reglas de Operación.
---	--	---

En este punto, considero importante revisar los alcances de las funciones antes citadas.

Si tomamos en cuenta lo que la Ley General de Desarrollo Social señala en su artículo 69, pareciera que las Reglas de Operación le atribuyen mayores alcances a la contraloría social, tal es el caso de Guarderías y Estancias infantiles en el que se señala **que monitorearan la calidad de los servicios** y más aún, la supervisión de actividades para evitar la posible comisión de conductas que caen más en el ámbito del derecho penal y de las cuales una instancia civil poco puede hacer.

Sin embargo, es importante mencionar que el artículo 68 del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social señala que las reglas de operación de los programa de desarrollo social deberán prever mecanismos de contraloría social y los requisitos para su conformación, para asegurar que los beneficiarios hagan uso de esta práctica de transparencia y de rendición de cuentas.

- Una de las formas en que el Ejecutivo Federal puede garantizar las funciones de contraloría social es a partir de que se facilite a la ciudadanía el acceso a la información relevante que les permita vigilar y dar seguimiento a las acciones del Programa, en los términos de lo establecido por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Una vez constituida la contraloría social por parte de los beneficiarios, la Ley General de Desarrollo Social en su artículo 71 señala que las funciones de la contraloría social son las siguientes: 1) solicitar la información a la autoridad correspondiente sobre la naturaleza del programa, 2) vigilar el que los recursos se apliquen debidamente en el proyecto aprobado y de acuerdo a las reglas, 3) elaborar un informe o varios sobre la ejecución del programa, 4) en caso de alguna irregularidad canalizar las quejas por los canales adecuados y 5) cuando sea necesario presentar formalmente una denuncia ante las autoridades competentes para que se finquen responsabilidades administrativas, civiles o penales¹³.

Al Gobierno Federal le corresponde la obligación de impulsar la creación de contralorías sociales 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. Para ello, deberá difundir sus esquemas de contraloría social y proporcionar a los beneficiarios la asesoría y colaboración necesarias para su integración y funcionamiento.

Se requiere que cada dependencia o entidad de la Administración Pública Federal que tenga a su cargo uno o varios programas de desarrollo social, cuenten con un registro de las contralorías sociales, a partir de un escrito libre, el nombre del mismo y ejercicio fiscal

¹³ “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”.

respectivo, su representación y domicilio legal, así como los mecanismos o instrumentos que utilizará para el ejercicio de sus funciones. La vigencia de dicho registro será válida para el ejercicio fiscal de que se trate.

El propio Reglamento de la Ley establece que será necesario que las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal tomen nota de la solicitud y verifiquen la calidad de beneficiarios de los solicitantes en el padrón correspondiente. Además realizarán el proceso de registro para las localidades en las que opere el programa de desarrollo social y entregarán la constancia correspondiente, transcurrido el plazo de quince días a partir de la presentación de la solicitud y si no media objeción alguna por parte de la autoridad única y exclusivamente sobre la calidad de beneficiarios de los solicitantes.

Si atendemos a la definición de beneficiario establecida en la Ley General de Desarrollo Social en cuanto que se trata de aquella persona que forma parte de la población atendida por los programas de desarrollo social que cumple los requisitos de la normatividad correspondiente, se hace necesario analizar a partir de qué momento se considera población atendida, para esta en posibilidad de determinar el momento en el que se puede solicitar el registro como instancia de contraloría social. El momento puede variar, en principio el beneficiario es aquel que recibe recursos de un determinado programa, para que forme parte del padrón de beneficiarios del mismo. O acaso, ¿la calidad de beneficiario se adquiere desde el momento en que se participa, independientemente de que se reciban recursos públicos o no?

Por otro lado, una de las funciones que señala la Ley General de Desarrollo Social es la de: *Atender e investigar las quejas y denuncias presentadas sobre la aplicación y ejecución de los programas*. Lo cierto es que actualmente no existen mecanismos que permitan a las contralorías sociales llevar a cabo la atención y seguimiento a denuncias y quejas, si se toma en cuenta que, por ejemplo, en las Reglas de Operación de los Programas Sociales se establece el mecanismo para formular una denuncia o queja:

Nombre del Programa	Apartado de Quejas y Denuncias
Opciones Productivas*	Las quejas y denuncias se captarán por el Órgano Interno de Control en la SEDESOL y por la SFP, vía electrónica a través de los sitios de Internet www.sedesol.gob.mx y www.funcionpublica.gob.mx , así como de los correos electrónicos: quejasop@sedesol.gob.mx ; sactel@funcionpublica.gob.mx ; quejas@funcionpublica.gob.mx . o vía telefónica a los números: 14 54 3000 para el área metropolitana; para el Interior de la República 01 800 714 83 40 y; 01 800 11 205 84; E.U.A. y Canadá sin costo 1 888 475 23 93 respectivamente. Asimismo, se podrán presentar quejas y denuncias en las Delegaciones de la SEDESOL
	La SEDESOL dará a conocer en su página electrónica un número de acceso gratuito (1-800) y un buzón electrónico

Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a las Madres Trabajadoras**	para quejas y denuncias específicas sobre la operación de las Guarderías y Estancias Infantiles afiliadas a la Red del Programa. Igualmente, las quejas y denuncias podrán ser presentadas a través del Programa de Atención Ciudadana, que ha instrumentado la Contraloría Interna en la SEDESOL en los números telefónicos existentes para tal efecto, siendo éstos los siguientes: llamadas desde el interior de la República, sin costo, al teléfono 01 800 714 83 40; llamadas desde la Ciudad de México al Área de Quejas del Órgano Interno de Control en el teléfono 53 28 5000, extensión 51465; o a través del sitio electrónico www.sedesol.gob.mx. La(s) persona(s) u organización(es) que presente(n) quejas o denuncias, preferentemente, deberá(n) identificarse y proporcionar los datos para su posterior localización; asimismo, deberá(n) indicar los hechos presuntamente irregulares, así como el o los nombres de los servidores públicos a denunciar. No obsta de lo anterior el hecho de que la ciudadanía pueda presentar quejas o denuncias en forma anónima.
---	--

* Información obtenida del numeral 10 de las Reglas de Operación publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de febrero de 2007.

** Información obtenida del numeral 11 de las Reglas de Operación publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 2007 y reformadas mediante nota aclaratoria el 15 de enero de 2007.

Aunado a lo anterior, el Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social señala en su artículo 66 que las denuncias deberán presentarse en la dependencia o entidad responsable, mediante escrito que reúna los requisitos que establece la propia ley, dejando a salvo el ejercicio de las funciones que se le encomiendan a la contraloría social.

Límites de la Contraloría Social.

Hay funciones de fiscalización y sanción para las cuales la contraloría social no tiene facultades. La LGDS, en su artículo 74, establece que: *“las funciones de la Contraloría Social en ningún caso sustituirán las atribuciones que les corresponda a las autoridades en materia de control, evaluación, fiscalización, seguimiento, investigación y sanción con respecto a la aplicación y ejercicio de recursos públicos destinados a los programas de desarrollo social”*.

3. NATURALEZA DE LA CONTRALORIA SOCIAL

3.1. Contraloría Social y Auditoría

En un principio la participación ciudadana y la “satisfacción como clientes” fueron conceptos que apelaban a la conveniencia política, que busca la innovación, pero que no tienen fuerza jurídica ni modo de exigirse como parte de los derechos de la ciudadanía. Fue

hasta hace pocos años que se reconoció que para que las relaciones sociales de cooperación entre actores civiles y entre éstos y el gobierno, funcionen, deben existir lazos de confianza mutua, trayectorias de conocimiento que permitan hacer predecible la actitud de la contraparte, un sistema de reglas formales e informales que acoten los espacios y formas de acción.

Sin embargo, lo que no quedaba claro era cómo se lograban crear esos lazos de confianza en un contexto político en el que las leyes no se cumplen, la desigualdad social y cultural es tan grande y en el que la débil institucionalización del Estado y la fragilidad fiscal hacen difícil la misma operación de las políticas públicas.

El término “*accountability*” se ha traducido al español como rendición de cuentas, auditoría o responsabilidad social. Es un término que remite a las formas en que el gobierno debe rendir cuentas a la ciudadanía. *“Se trata de un término que no tiene un equivalente preciso en castellano, ni una traducción estable. A veces se traduce como control, a veces como fiscalización, otras como responsabilidad. Sin embargo, la traducción más común y la mas cercana es rendición de cuentas”*¹⁴.

Para la Secretaría de la Función Pública y en este sentido para el gobierno federal, la rendición de cuentas se refiere a la obligación de los servidores públicos de responder ante los ciudadanos por su trabajo y la define como el requerimiento a una organización para explicar a la sociedad sus acciones y aceptar consecuentemente la responsabilidad de las mismas.

En este entorno surge el concepto de **rendición de cuentas** entendida como...*un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas [...] la rendición de cuentas social puede ejercerse entre elecciones y no depende de calendarios fijos. Se activa “a pedido” y puede dirigirse hacia el control de temas, políticas o funcionarios particulares [...] los mecanismos sociales pueden supervisar la legalidad de los procedimientos seguidos por políticos y funcionarios públicos*¹⁵.

La rendición de cuentas busca hacer efectivo el control de los servidores públicos en tres perspectivas de sus acciones: 1) los recursos financieros relacionados de las políticas públicas; 2) con los productos resultados de las mismas; y 3) el trato imparcial a los ciudadanos que participen en aquéllas. Según Andreas Schedler¹⁶: *“La rendición de cuentas abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones”*. Esto es lo que él llama los tres pilares de la rendición de cuentas.

¹⁴ Schedler, Andreas, *¿Qué es la Rendición de Cuentas?* Cuadernos de Transparencia IFAI, México, 2006, p.11.

¹⁵ Olvera, Alberto y Ernesto Isunza, “Rendición de Cuentas: los fundamentos Teóricos,” en *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, p. 347.

¹⁶ Schedler, Andreas, *¿Qué es la Rendición de Cuentas?* Cuadernos de Transparencia IFAI, México, 2006, p.13

Ahora bien, ¿por qué se considera que la contraloría social es un mecanismo que permite dar transparencia a la gestión pública y con ello a disminuir la corrupción? Algunos teóricos han tratado el tema, entre ellos, Luis Verdesoto Custode¹⁷. Lo cierto es que el poder político necesita un contrapeso por parte de la sociedad civil que tenga por derecho la capacidad de estimular las prácticas de buen gobierno y sancionar, aunque sea indirectamente, los abusos de poder y actos de corrupción.

Se considera que la contraloría social sólo puede legitimarse a partir de la transparencia de los vínculos con el Estado, por lo que las relaciones de las organizaciones de la sociedad civil con el Estado, deben referir al ejercicio propio de la contraloría de políticas públicas desde los mecanismos de participación, pero también a la necesidad de normar las relaciones entre el Estado y las mismas organizaciones.

El tema de la participación de la sociedad civil en diferentes niveles de la vida pública de un país es lo que se encuentra en la base de todo este tema. Esto implica la formación de un sistema institucional de control social sobre la base de criterios de responsabilidad, fiscalización política, además de que se encuentre sustentada en los principios de legitimidad del proceso propio de la participación, eficiencia en el proceso de que se encarga (contraloría social) y eficacia en el cumplimiento de los objetivos propios de la rendición de cuentas, lo que requiere de recursos y mecanismos suficientes para su funcionamiento.

Sin embargo, esto requiere de una sociedad civil organizada porque, en opinión de Isabel Licha¹⁸ *“la relación entre Estado y sociedad civil (entre las instituciones políticas y las organizaciones sociales) responde a presiones de la sociedad civil que al movilizarse promueve el desarrollo de las instituciones públicas, pero también a la capacidad estatal para reaccionar a las presiones sociales y modificar su relación original con las organizaciones de la sociedad civil”*. Sobre todo si consideramos que la sociedad civil es un todo heterogéneo en la que se representan diferentes tipos de intereses.

En este sentido, el modelo de gerencia social refiere a la relación que se da entre redes y que tiene como elemento clave el juego de los actores y que conlleva el establecimiento o reconocimiento de reglas y juegos entre ellos. Las reglas pueden ser formales o informales, en tanto que la gestión de juegos es precisamente la gestión de las redes, con una perspectiva relacional, interactiva, compleja, estratégica, adaptativa que permite la generación de nuevos patrones. Esto conlleva conocimiento, destreza y habilidades para la conducción de procesos en los cuales los actores generan y cambian las políticas, a través de las reglas y los recursos de la red, como sería el caso de la contraloría social.

¹⁷ Verdesoto, Custode Luis, *“Estímulos al Control Social de la Gestión Pública”*, Ponencia elaborada en el marco del Programa de Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil. INTEC-BID, Santo Domingo, República Dominicana, consultad en el archivo://C:\Mis documentos\clad\control social de la gestión.BM.htm.p.1

¹⁸ Licha, Isabel, *“Las Redes de Políticas Sociales: un desafío de la Gerencia Social”*, p.2

La contraloría social, como una forma de participación es considerada como un sistema de seguimiento de las políticas públicas desde la sociedad civil que requiere de mecanismos claramente establecidos y del cumplimiento de metas obligatorias, con resultados diferenciados a niveles urbano y rural tanto como regional con criterios de corresponsabilidad.

Sin embargo, es importante tomar en cuenta que la contraloría social tiene ausencia de normas generales, de cumplimiento obligatorio. Ciertamente es que en algunos países se han incluido normas constitucionales como las consultas populares o legislación de participación asociada a la descentralización. En el caso de los procesos de concertación no han podido ser incluidos en los sistemas políticos y jurídicos para que se constituyan en políticas públicas.

Juan Francisco Escobedo opina que¹⁹ la cultura democrática requiere por parte de la sociedad, ciudadanos informados y proactivos y por parte de las autoridades la voluntad política de transparentar la información y sujetarse al marco de legalidad.

En México se cuentan con disposiciones legales que tratan el tema. Tal es el caso de la Ley General de Desarrollo Social que en su capítulo VIII señala que 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.

4. FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL DEL RAMO 33

En el presupuesto de la federación 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 del presidente Ernesto Zedillo, este fondo se transforma en 1998 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.

¹⁹ Escobedo, Juan Francisco, *“México: Poliarquía en construcción, democratización, comunicación, información y gobernabilidad”*, México, Universidad Iberoamericana, 2004, p.42 (*“la cultura democrática se abre paso con dificultad, porque su expresión y socialización requiere de ciudadanos informados, autoridades cuyas acciones y decisiones se hagan públicas, poderes limitados por la legalidad y respeto a los derechos humanos y libertades públicas.”*)

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

* LEY DE COORDINACIÓN FISCAL (01/01/2007)

¿Qué es el FAIS?

En particular, el Fondo III es el que nos interesa, por lo que se refiere a la contraloría social. Este Fondo tiene dos componentes: a) el **FAISE**, que es para proyectos intermunicipales y que ejerce el Gobierno del Estado y el **FAISM**, destinado a obras en el territorio municipal y que ejercen los ayuntamientos.

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, en los rubros siguientes:

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 la vivienda 9. Caminos rurales 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. 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 los anexos 4, 5 y 6, los Estados que reciben **mayores recursos** son: Veracruz, Chiapas, Oaxaca, Estado de México y Puebla (en números absolutos) y tomando en cuenta la población, la distribución per cápita está en el siguiente orden: Oaxaca, Guerrero, Chiapas, Veracruz 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 para los gobiernos que demuestran mayor capacidad para combatir la pobreza, por un lado, y prácticamente ninguna sanción para quienes “lucran” con la pobreza. ¿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 mal uso de estos recursos.

Si bien es cierto que todos los recursos que los municipios reciban por este concepto lo deberán destinar exclusivamente a los conceptos que anteriormente se señalan, la Ley de Coordinación, les permite 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 Diario Oficial de la Federación el 1 de enero del presente año, a los Municipios en su totalidad les corresponde por concepto de este fondo **\$31,887,575, 000.00** (*treinta y un mil ochocientos ochenta y siete millones, quinientos setenta y cinco mil 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.

Con el presente proyecto se pretende crear un instrumento para ayudar a la ciudadanía a ejercer una metodología de contraloría social, contable e informativa 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.

Ahora bien, la Secretaría de la Función Pública, ha establecido el **SISTEMA INTEGRAL DE CONTRALORIA SOCIAL (SICS)**. En la página de la Secretaría de la Función Pública ²⁰ viene con todo detalle la explicación de cada uno de los componentes arriba

²⁰ http://200.34.175.29:8080/wb3/wb/SFP/contraloria_social.

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...*”

Veamos en qué consiste este sistema describiendo brevemente sus 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, urbano, 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.

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 sobre la naturaleza del Ramo 33, en general y del FAIS 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 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, copartícipes y corresponsables del programa, deben evaluar la experiencia con sentido crítico y constructivo.

Aunque está prevista la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil 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 FAIS.

Sin embargo, la forma en que está diseñada la operación de la contraloría social del FAIS en manos de los Gobiernos Estatales y Municipales, resulta inoperante en la medida en que, con frecuencia, no existe voluntad política en gobiernos locales de transparentar la información. Esta situación está documentada en el Informe de la Auditoría Superior de la Federación²¹ sobre la Cuenta Pública del año 2005 y que fue dada a conocer a la opinión pública el año pasado. Respecto al Ramo 33, Fondo III, se señalan las siguientes irregularidades:

- *Transferencia indebida o no autorizada de recursos a otros programas federales y estatales.*
- *Falta de documentación comprobatoria.*
- *Obras y acciones que no benefician a zonas y grupos en rezago social y pobreza extrema.*
- *Obras y acciones no contempladas en la Ley de Coordinación Fiscal.*
- *Irregularidades en la adjudicación de contratos de adquisición, obras y servicios.*
- *Anticipos no amortizados.*
- *Falta de aplicación de sanciones y penas convencionales.*
- *Celebración extemporánea de convenios adicionales de obra o sin autorización.*

²¹ Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2005: www.asf.gob.mx.

- *Pagos indebidos por conceptos de obra no efectuados, no autorizados o con preestimaciones, así como pagos en exceso.*
- *Falta de ministración de recursos en los montos y plazos establecidos.*
- *Integración incompleta e inadecuada de expedientes de adquisiciones y de obra pública.*
- *Inversión de recursos en obras y acciones que no están en operación.*
- *Falta de retención y entero del ISR (Impuesto sobre la Renta.)*
- *Publicación extemporánea del calendario de los recursos del Fondo.*
- *Diferencias entre las cifras reportadas en los registros presupuestales y contables e insuficiencia de la información financiera.*
- *Falta de difusión de los montos recibidos y resultados alcanzados.*
- *Falta de elaboración y difusión de los informes trimestrales sobre la utilización de los recursos.*
- *Omisión del gobierno del estado de comunicar a los municipios el calendario de entero de los recursos.*
- *Utilización de más de una cuenta bancaria para la recepción y manejo de los recursos.*
- *Transferencias indebidas para acciones de fiscalización, control, vigilancia y supervisión.*

Este informe es el resultado de una fiscalización de una muestra de 10 entidades federativas y 133 municipios y 4 circunscripciones del Distrito Federal.²² El diagnóstico es verdaderamente alarmante por el cúmulo de irregularidades y sobretodo por la impunidad que prevalece en las dependencias de los tres órdenes de gobierno. El caso extremo fue el estado de Oaxaca, 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.²³

²² 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.

²³ 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".

El periódico *Excélsior* publicó²⁴ 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, esperamos que la Auditoría Superior de la Federación finque las responsabilidades que correspondan.

Es innegable que, frente a las reformas legales a favor de la transparencia y la rendición de cuentas, no faltan las resistencias por parte de partidos políticos y funcionarios públicos. Tal es el caso denunciado por cuatro comisiones de Transparencia de los estados de Colima, Jalisco, Michoacán y Nayarit. En una declaración conjunta²⁵ denuncian el hecho de impunidad en los casos de incumplimiento en proporcionar la información solicitada. No solo eso, en el caso de Michoacán, el Presidente de la Comisión Estatal fue destituido precisamente por reprochar la opacidad de los sujetos obligados, en particular el Ejecutivo y el Legislativo del Estado.²⁶

Estos casos ejemplifican con toda claridad las resistencias reales contra la transparencia, la rendición de cuentas y la participación de la sociedad civil organizada en su función de contraloría social.

Veamos la situación de nuestro país en el contexto internacional. Efectivamente, las leyes relacionadas con el acceso a la información pública *“han sido un fenómeno típico del último tercio del siglo XX y comienzos del XXI. Apenas 14 países en el mundo contaban con una ley de transparencia al iniciar la década de los noventa. La gran mayoría de leyes de transparencia (60 en total a mediados de 2005) fueron promulgadas en los últimos 15 años”*²⁷.

²⁴ 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”.

²⁵ Reforma, 5 de marzo de 2007, “El talón de Aquiles de los órganos de transparencia de cuatro estados del Occidente del País es la impunidad en que quedan aquellos funcionarios que deciden no entregar información pública. Los titulares de los institutos y comisiones de Transparencia de **Colima, Jalisco, Michoacán y Nayarit** coincidieron en lo anterior durante un panel sobre los logros y pendientes de la rendición de cuentas en sus estados que fue convocado por Grupo Reforma. “La ley que no contempla una sanción no sirve para nada”, apuntó Augusto Valencia López, presidente del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI). Podemos discutir el tipo de sanción, pero se debe de sancionar, si no son listas de buenos deseos nada más”, agregó. En Jalisco, sólo una de las más de 30 sanciones que ha impuesto el ITEI se ha cumplido por parte del sujeto obligado sancionado, y únicamente de manera parcial. Las leyes de Transparencia de estos estados no permiten un eficaz castigo a funcionarios “opacos” porque no existen sanciones o porque su aplicación depende del jefe directo del señalado y pueden quedar sólo en llamadas de atención en privado.”

²⁶ Reforma, 7 de septiembre de 2007 “A menos de una semana de haber denunciado opacidad en los poderes de Michoacán, Óscar Maisterra fue cesado ayer de la presidencia de la Comisión Estatal de Acceso a la Información Pública Estatal. En forma sorpresiva, las dos comisiones adjuntas convocaron a una reunión extraordinaria y votaron la salida del funcionario. ‘Argumentaron que no les parece mucho cómo denunció yo ciertas cosas de los sujetos obligados, sobre todo del Ejecutivo y del Legislativo’, reveló en entrevista Maisterra, quien se dijo sorprendido por la decisión.”

²⁷ Pölhs Fuentecilla, Federico y Peter J. Winkel Ninteman “*Legitimidad, Transparencia y Rendición de Cuentas de Organizaciones de la Sociedad Civil*”, DECA-EQUIPO PUEBLO, A.C., INDESOL, México, 2005, p. 9.

Por otra parte, la medición de la corrupción es ya un referente importante en el contexto internacional. Transparencia Internacional publica cada año en su informe el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) por países, lo cual permite evaluar de un año a otro la evolución que tiene un determinado país, y por otro lado también nos informa de la posición que ocupa un determinado país en el contexto internacional. Más adelante haremos referencia al caso mexicano.

Nuestro análisis se concentra en la evolución que ha tenido el marco jurídico en el sexenio pasado, en general, y en particular en lo referente al Fondo III, del Ramo 33, partida presupuestal de transferencia de recursos federales a las entidades federativas y en especial a los municipios. Fondos destinados al combate a la pobreza.

Aunque prestaremos atención al aspecto jurídico de la transparencia y combate a la corrupción, no por ello dejaremos de mencionar la distancia entre la ley escrita y la realidad. De acuerdo al Índice de la Sociedad Civil (CSI, por sus siglas en inglés), metodología desarrollada por CIVICUS²⁸ se deben tomar en cuenta un conjunto de indicadores, entre los cuales está el marco legal, pero también la amplitud y profundidad de la participación de la sociedad civil y en particular el empoderamiento ciudadano y la erradicación de la pobreza. Desgraciadamente, México no pudo participar en el balance global realizado durante la fase 2003-2006. En nuestro caso, haremos un comentario crítico sobre la distancia que existe entre la teoría y la práctica. En otras palabras, aunque es de reconocerse el hecho de que el marco jurídico ha hecho grandes avances en el conjunto de leyes relacionadas con la sociedad civil, sin embargo existen resistencias y obstáculos que es necesario identificar, diagnosticar y superar de manera constructiva.

Todo esto nos demuestra que existen resistencias y obstáculos para avanzar por el camino de la transparencia y rendición de cuentas. Vale la pena terminar este punto citando los reportes de Transparencia Internacional, respecto a su Encuesta de Percepción de la Corrupción. Como puede apreciarse en la siguiente tabla la evolución del país no ha sido del todo satisfactoria. Su posición ha caído dramáticamente en el ranking de países participantes:

²⁸ Finn Heinrich V.,(editor) *CIVICUS Global Survey of the State of Civil Society, (Civil Society Index Project 2003-2006 Phase*, CIVICUS, Kumarias Press, Inc., USA, 2007.

INDICE DE CORRUPCIÓN EN MEXICO*

AÑO	INDICE 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

* Información tomada de los informes anuales de Transparencia Internacional (página web)

5. AVANCES NECESARIOS EN EL MARCO JURIDICO Y PRESUPUESTAL

5.1. Publicación de los Lineamientos de la LGDS

Esta es quizá la conclusión más importante de este análisis: la necesidad de que la Secretaría de la Función Pública publique *a la mayor brevedad posible* los **Lineamientos de la LGDS**, que expliciten “*los cómo*s” en que debe operarse la contraloría social.

Es de esperar que en este documento, se defina la necesidad de destinar una partida presupuestal del Ramo III para apoyar la participación de las OSCs en su labor de capacitación y asesoría de las Organizaciones Comunitarias de Base (OCB) beneficiarias del programa. Dado su bajo nivel de escolaridad y condiciones de pobreza es muy remoto que puedan constituirse por sí mismas, o con un apoyo hipotético de los ayuntamientos (que rara vez se da) en contralorías sociales, que puedan llenar los requisitos que establece el reglamento, *sin el apoyo de organizaciones independientes y autónomas* de la administración pública y de los partidos políticos. El uso (abuso) de los programas sociales para campañas políticas es un mal endémico que solo puede ser neutralizado por la participación activa de las OSCs. Sin embargo, si no existen fondos públicos para esta tarea, es muy remoto que se pueda desarrollar un plan nacional de contraloría social, que sea efectivo, transparente y profesional.

La Secretaría de la Función Pública señala que para instrumentar la Contraloría Social, es necesario crear instancias de interacción entre gobierno y sociedad, para lo cual la creación del Consejo de Desarrollo Municipal es la instancia más adecuada cuando se articula con el Consejo de Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEMUN). Los lineamientos deben señalar que esta instancia de coordinación y concertación es obligatoria.

Vale la pena mencionar que la SEDESOL a través del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) lanzó una convocatoria en 2004: “Transparencia y Contraloría Social” dirigida a las Organizaciones de la Sociedad Civil. De los 15 proyectos aprobados, se hizo un análisis que arroja los siguientes resultados:²⁹

“Con Base en el Sistema Integral de Contraloría Social:

71% programan acciones de información o difusión, así como de capacitación;

35.7% buscan constituir espacios de comunicación gobierno-sociedad;

29% incluyen seguimiento o canalización de quejas y denuncias;

43% posibilitan la acción mediante formas de organización; y

²⁹ Viveros Salinas, Ana Luisa, “Del Derecho a saber... al derecho a exigir. Contraloría Social y Organizaciones de la Sociedad Civil”, en Políticas de Transparencia, Ciudadanía y Rendición de Cuentas” Alejandro Monsiváis, (compilador), IFAI, CEMEFI, México, 2005, p.92.

35% actividades de evaluación social de alguna actividad pública”.

Es de notar que el objeto de los proyectos de contralorías se dio de la siguiente manera: 53% de los proyectos tuvo como objeto de control el proceso electoral y su relación con los programas sociales. El otro 47% se diversifica de la siguiente manera³⁰: *“una al control y evaluación al presupuesto público municipal, una al funcionamiento de los organismos electorales; una a políticas públicas de desarrollo social; una al gasto, políticas, gestión y administración pública local; una sobre la actuación del legislativo estatal; y una más a la transparencia y rendición de cuentas al interior de las OSC”.*

Hasta donde hemos podido recabar la información, ninguna Organización de la Sociedad Civil ha operado como contraloría social del FAIS. De ahí la importancia de abrir esta posibilidad en los lineamientos que debe publicar la Secretaría de la Función Pública.

5.2. Propuesta de Reforma a la Ley de Coordinación Fiscal

En la mayoría de los ayuntamientos del país (aunque no tenemos un estudio detallado del tema) carecen de una estructura de planeación tal como lo manda la Ley de Planeación. Como consecuencia, el Consejo de Desarrollo Municipal (CDM) o no existe o es una simulación de participación ciudadana. La ley de coordinación fiscal debe establecer de manera explícita y la constitución de esta instancia de planeación participativa. La planeación la entendemos de una manera integral, en sus diversas fases: a) formulación, b) ejecución, c) seguimiento y d) evaluación. En todo momento la participación ciudadana debe estar integrada.

En esta misma Ley es importante introducir una sección dedicada a la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la función de contraloría social, tal como está previsto en la LFAROSC. Para ello es indispensable que se establezca una partida presupuestal que financie estas actividades puesto que es una tarea de beneficio social y debe llevarse a cabo de manera profesional, al servicio de las comunidades pobres. En otras palabras no basta la inversión pública en proyectos comunitarios, es indispensable que se lleve a cabo una labor de educación ciudadana a fin de generar el capital social fortaleciendo a las organizaciones de base de carácter ciudadano no-partidista, cuyo fin primordial es elevar la calidad de vida de las comunidades pobres. En seguida se describe una propuesta de reforma para que sea discutida en el Congreso.

³⁰ Ibid., p.96.

REFORMA A LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL
(Capítulo V, Artículo 33)

DICE	DEBE DECIR
<i>“Adicionalmente, los Estados y Municipios podrán destinar hasta el 3% de los recursos correspondientes en cada caso, para ser aplicados como gastos indirectos a las obras señaladas en el presente artículo.”</i>	<i>“Adicionalmente, los Estados y Municipios podrán destinar hasta el 3% de los recursos correspondientes en cada caso, para ser aplicados como gastos indirectos a las obras señaladas en el presente artículo. Podrán destinar igualmente hasta un 0.--% para los gastos de capacitación por parte de Organizaciones de la Sociedad Civil a las comunidades beneficiarias, en el tema de la contraloría social, misma que pide la Ley de Desarrollo Social y su correspondiente Reglamento”</i>
<i>“Los Estado y Municipios deberán:</i> <i>II. 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:</i> <i>III. 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,</i>	<i>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, para lo cual instalarán el Consejo de Desarrollo Municipal, en el seno del COPLADEM, en el cual esté representada la sociedad civil mediante la participación de consejeros ciudadanos electos.</i>
<i>IV. Informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados;</i>	

V. <i>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</i>	<i>Proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social, la información que sobre la utilización del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social le sea requerida. A su vez la SEDESOL publicará anualmente un resumen de la aplicación de estos recursos. En el caso de los Municipios lo harán por conducto de los Estados, y</i>
VI. <i>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.</i>	<i>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.</i>

5.3. Apoyo a las Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Efectivo de la Contraloría Social del Ramo 33

De acuerdo a la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil y a la Ley General de Desarrollo Social solicitar a la SEDESOL, que lance una convocatoria pública para que las Organizaciones de la Sociedad Civil ***que ya tienen la capacitación y calificación profesional requerida***, se conviertan en instancias de asesoría y capacitación a fin de que los beneficiarios de los proyectos del FAIS, puedan constituirse en instancias efectivas de contraloría social, de acuerdo a los reglamentos de ley.

Debido a la importancia de generar instancias “neutrales” e imparciales es importante procurar fondos de fundaciones internacionales para fortalecer a las OSCs como instancias de contraloría social para este y otros programas sociales. Esta “independencia” permitirá una mayor libertad de juicio y acción frente a la administración pública.³¹

³¹ Según se nos informa, existe ya en México un proyecto en curso. Este proyecto consiste en canalizar fondos del Banco Mundial a través de la institución académica, CIESAS, para que organizaciones de la sociedad civil desarrollen proyectos de contraloría social.

RECOMENDACIONES

Además de las propuestas establecidas en el punto anterior, que tienen que ver con el marco jurídico, existen **ya** muchos elementos aprovechables en el marco jurídico actual que permiten acciones, programas y proyectos que fortalezcan la presencia de la sociedad civil organizada en el ámbito de la contraloría social. Vamos a señalar solamente algunas que nos parecen las más importantes.

- **Sanciones a los funcionarios estatales y municipales que no han cumplido con los requisitos de ley en el ejercicio del FAIS**

De acuerdo al informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2005, es necesario exigir a la Secretaría de la Función Pública que aplique las sanciones que le faculta la ley a los Estados y Municipios que han cometido irregularidades en el ejercicio de los recursos del Fondo III del Ramo 33. El fallo de la Auditoría Superior de la Federación proporciona los elementos para ello. No hacerlo es alimentar la impunidad de políticos y funcionarios públicos que violan la ley sin que pase nada. Este hecho equivale a un mensaje claro y explícito de que en este país se sigue violando la ley de manera impune.

La corrupción, como ya se dijo, sigue imperando. Donde hay corrupción, unos cuantos se enriquecen a costa del empobrecimiento de muchos. No es posible combatir la pobreza, sin combatir la corrupción. Ya el dictamen de la Auditoría Superior de la Federación pone de manifiesto el uso indebido de los recursos del FAIS. Por esta razón, pese a lo importante de este presupuesto, las comunidades pobres del país siguen sin agua potable, drenaje, equipamiento urbano, vivienda, caminos rurales.... Cada año en el Congreso se discute acaloradamente sobre el presupuesto anual y no falta quienes argumentan sobre la necesidad de incrementar los recursos para el combate a la pobreza, lo cual aboga por “la buena causa”. Sin embargo, mientras no se demuestre que los recursos disponibles se aplican con honestidad y correctamente, no hay forma de que el incremento de recursos abatirá necesariamente los niveles de pobreza en nuestro país. Tenemos un gobierno autocomplaciente con sus programas y tolerante con la corrupción. Para corregir esta situación, uno de los elementos que está faltando (*the missing link*) es la contraloría social. Es urgente, necesario, imperativo que la lucha contra la corrupción se tome en serio y sólo una ciudadanía bien informada, organizada y activa puede ser el contrapeso y el interlocutor idóneo frente el aparato gubernamental.

- **Poner en práctica la denuncia popular**

De acuerdo al artículo 68 de la LGDS, todo ciudadano está facultado a denunciar cualquier hecho de corrupción. Existen los medios y mecanismos para ello, es necesario conocerlos y hacer uso de ellos. Es importante que superemos el síndrome de la víctima. Quejarse del mal gobierno no sirve de mucho. Es imperativo el desarrollo de la conciencia ciudadana, lo cual implica tanto el cumplimiento de las obligaciones correspondientes, como el saber exigir los derechos. Viniendo de una

cultura de paternalismo gubernamental y de sumisión ciudadana, no es fácil una revolución de las conciencias. Sin embargo, el cambio estructural no puede venir si no es a través de un cambio de mentalidad, de un cambio de estructuras mentales. El denunciar una irregularidad (hecho, acto u omisión) de funcionarios de gobierno implica conocimiento de lo que se afirma, como dedicación y compromiso ciudadano para mejorar este país.

Así pues, el cambio no puede venir de “arriba para abajo”. En no pocas ocasiones los gobiernos y los partidos políticos han sido focos de resistencia al proceso de democratización. Asumimos más bien lo contrario, que la sociedad civil organizada ha sido y es la energía social que más ha contribuido a la democratización de este país.

▪ **Elaboración de materiales didácticos sobre Contraloría Social**

Es un hecho que existe una desinformación alarmante entre la población en general sobre la administración pública, su *modus operandi*, el marco jurídico y los derechos ciudadanos. La falta de información por parte de las comunidades pobres sobre sus derechos ciudadanos es una de las principales causas para que los funcionarios públicos sigan utilizando estos fondos de manera discrecional e ilegítima. No hay interés real de los funcionarios públicos para desarrollar la conciencia crítica de los ciudadanos. Muchos de los informes, de las estadísticas y de las evaluaciones “oficiales,” resultan una cortina de humo que en lugar de esclarecer la realidad la hacen más confusa. Ya se ha dicho cómo este tipo de ignorancia es una causa importante de pobreza³², y esto va de la mano con la corrupción gubernamental.

La educación ciudadana se convierte así en una estrategia fundamental de combate a la pobreza. No se trata de mera escolarización. Se trata de un despertar de la conciencia ciudadana mediante la cual los pobres asumen su papel activo en la historia, asumiendo el compromiso de emprender acciones transformadoras. Este programa FAIS, cuando se realiza con la auténtica participación ciudadana, es una herramienta excelente para elevar la calidad de vida de las comunidades pobres, sobre todo cuando participan en la ejecución y administración de la obra.³³ Resulta así que la publicación de una **Guía Para La Contraloría Social Del FAIS**, es una tarea imprescindible a realizar en el corto plazo, a fin de que sea posible iniciar una prueba piloto para el ejercicio fiscal 2008.

▪ **Papel del Consejo Técnico Consultivo de la Ley de Fomento**

³² Esta es una de las tesis centrales del estudio publicado por Banco Mundial: “*La voz de los Pobres, clamando por el cambio.*” Ver bibliografía.

³³ El programa “Manos a la Obra”, realizado en la ciudad de Tijuana, México, se llevó a cabo con la metodología del presupuesto participativo. Ver Bibliografía: “*El Combate a la Pobreza mediante la Obra Social Comunitaria.*”

Asumiendo que una de las funciones del Consejo Técnico Consultivo de la Ley de Fomento es la definición de las políticas públicas en materia social, es importante que este Consejo asuma la defensa de las Organizaciones de la Sociedad Civil como instancias de contraloría social para lo cual es necesario que el Congreso modifique la Ley de Coordinación Fiscal en el sentido ya explicado. Esta labor de cabildeo es una de las más importantes del Consejo máxime si tomamos en cuenta que el poder legislativo es parte integrante del mismo.

GLOSARIO DE TERMINOS

APF: Administración Pública Federal

ASF: Auditoría Superior de la Federación, entidad de fiscalización superior de la federación

Auditoría: Representa el examen de los Estados Financieros de una entidad, con objeto de que el contador público independiente emita una opinión profesional respecto a si dichos estados presentan la situación financiera, los resultados de las operaciones, las variaciones en el capital contable y los cambios en la situación financiera de una empresa o institución, de acuerdo con los principios de contabilidad generalmente aceptados.

Beneficiarios: Aquellas personas que forman parte de la población atendida por los programas de desarrollo social que cumplen con los requisitos de la normatividad correspondiente.

Comisión de Vigilancia: Comisión de la Cámara encargada de la coordinación y evaluación del desempeño de la ASF.

Contraloría social: 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.

Contralorías sociales: Formas de organización social constituidas por los beneficiarios de los programas de desarrollo social, para el control y vigilancia del cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos. Algunas formas en que se agrupan los beneficiarios son: comisiones, instancias, comités, consejos de contraloría social y vocales de control y vigilancia.

Cuenta pública: El informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del primero. De enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados.

Datos Personales: La información concerniente a una persona física, identificada o identificable, entre otra, la relativa a su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones

religiosas o filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales, u otras análogas que afecten su intimidad.

Delegación o representación federal en el Estado Unidad administrativa de las dependencias y entidades de la APF establecida en las entidades federativas para coordinar y operar los programas federales de desarrollo social.

Dependencias: Las Secretarías de Estado y sus órganos desconcentrados, así como la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

DOF: Diario Oficial de la Federación

Entidades. Organismos públicos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos que tengan el carácter de entidad paraestatal a que se refieren los artículos 30, 4546 y 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Esquema de contraloría social: El conjunto de mecanismos instrumentados por las dependencias y entidades de la APF para promover y desarrollar la contraloría social.

Figura asociativa: Grupo de beneficiarios de un programa, obra o acción que son elegidos por su comunidad para dar seguimiento a las actividades de ejecución de las obras y acciones y colaborar para su cumplimiento. Entre otras, las figuras asociativas pueden ser comités comunitarios o de obra, y mediante un acta se hace constar su constitución.

Fiscalización superior: Facultad ejercida por la Auditoría Superior de la Federación para la revisión de la Cuenta Pública, incluyendo el Informe de Avance de Gestión Financiera, a cargo de la Cámara.

Formas de organización social: Contralorías sociales para el control y vigilancia del ejercicio de los recursos públicos y la aplicación de los programas de desarrollo social, integrada por beneficiarios.

Informe de Avance de Gestión Financiera: El Informe que, como parte integrante de la Cuenta Pública, rinden los Poderes de la Unión y los entes públicos federales de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre los avances físicos y financieros de los programas federales aprobados, a fin de que la Auditoría Superior de la Federación fiscalice en forma posterior a la conclusión, de los procesos correspondientes, los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de los fondos y recursos, así como el grado de cumplimiento de los objetivos contenidos en dichos programas.

OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil

OIC: Órgano interno de control

Participación Social: Derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones de desarrollo social.

Programa Anual de Trabajo de Contraloría Social (PATCS): Documento en el que las dependencias y entidades de la AFP, establecen las acciones para operar la contraloría social en los programas de desarrollo social.

Seguridad Nacional: Acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la Federación, orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado Constitucional.

Sistema Integral de Contraloría Social (SICS): Conjunto de mecanismos o estrategias instrumentados por las dependencias y entidades de la ASF, para promover y garantizar la correcta operación de la contraloría social.

Sujetos Obligados:

- a) El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República;
- b) El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos;
- c) El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal;
- d) Los órganos constitucionales autónomos;
- e) Los tribunales administrativos federales; y
- f) Cualquier órgano federal.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS y ARTICULOS

- Aguilar Rivera, José Antonio, “*Transparencia y democracia: claves par un concierto*”, Cuadernos de Transparencia IFAI, México, 2006.
- Auditoria Superior De La Federación, “*Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2005*”, Texto oficial, en la página web de la ASF.
- Imparato, Ivo, Jeff Ruster, “*Slum Upgrading and Participation*”, World Bank, 2003.
- Camou, Antonio, “*Gobernabilidad y Democracia*”, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No.6, IFAI, México, 1995.
- Campbell, Tim, y Harald Fuhr, “*Leadership and Innovation in Subnational Government*”, World Bank Institute, 2004.
- De la Rosa, Martín, “*52 Estudios de Caso del Programa Hábitat*”, en colaboración con Ma. Amada Schmal y Ma. Del Rosario López, SEDESOL, México, 2006.
- 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, COMECOS, INDESOL, México, 2004, pp. 405-419.
- De la Rosa, Martín, “*El Combate a la Pobreza mediante la Obra Social Comunitaria*”, en Hacia la Transformación de la Política Social en México, Mónica Gendreau M. y Enrique Valencia Lomelí, coordinadores, Universidad Iberoamericana Puebla, Universidad de Guadalajara, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), INDESOL/SEDESOL, México, 2003.
- De la Rosa, Martín, “*Sembrando El Futuro, Hoy*”, “Geografía de la Pobreza”, Ayuntamiento de San Luis Potosí, S.L.P., 2000.
- Escobedo, Juan Francisco, “*México: Poliarquía en construcción, democratización, comunicación, información y gobernabilidad*”, México, Universidad Iberoamericana, 2004.
- Escotto Arroyo, Marco Iván, “*Gobernabilidad y Gobernanza*”, Publicado en el periódico “El Economista” el 14 de febrero del 2006.
- Finn, Heinrich V.,(editor) *CIVICUS Global Survey of the State of Civil Society, (Civil Society Index Project 2003-2006 Phase*, CIVICUS, Kumarias Press, Inc., USA, 2007.
- IFAI, DECA, EQUIPO PUEBLO, “*El Derecho de Acceso a la Información en México: Conceptos y Procedimientos*”, México, 2005.
- Narayan, Deepa , y Robert Chambers, Meera Kaul Shah, Patti Petesch, “*La Voz de los Pobres, Clamando por el Cambio*”, Banco Mundial, Washington, 2002.
- DNarayan, Deepa, y Patti Petesch, “*La Voz de los Pobres, Desde Muchas Tierras*”, Washington, 2002.

- Pölhs Fuentecilla, Federico y Peter J. Winkel Ninteman “*Legitimidad, Transparencia y Rendición de Cuentas de Organizaciones de la Sociedad Civil*”, DECA-EQUIPO Pueblo, A.C., INDESOL, México, 2005.
- Reygadas, Rafael, y Carlos Zarco Mera, “*Conociendo la Ley de Fomento, Hacia el fortalecimiento de las Organizaciones Civiles*”, México, 2005.
- Schedler, Andreas, *¿Qué es la Rendición de Cuentas?* Cuadernos de Transparencia IFAI, México, 2006.
- SEDESOL, Programa Hábitat, “*Modelo de Contraloría Social Comunitaria*”, México, 2005.
- SEDESOL, “*Contigo es de ley*”. 2006 Compilación Jurídica de la Secretaría de Desarrollo Social” México, 2006.
- Verdesoto, Custode, *Estímulos al control social de la gestión pública*, Ponencia elaborada en el marco del Programa de Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil. INTEC-BID, Santo Domingo, República Dominicana, consultad en el archivo://C:\Mis documentos\clad\control social de la gestión.BM.htm.
Viveros Salinas, Ana Luisa, “*Del Derecho a saber... al derecho a exigir. Contraloría Social y Organizaciones de la Sociedad Civil*”, en Políticas de Transparencia, Ciudadanía y Rendición de Cuentas” Alejandro Monsiváis, (compilador), IFAI, CEMEFI, México, 2005.

LEYES Y REGLAMENTOS

- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, (D.O.F. 13 de marzo 2002; última reforma 21 agosto 2006).
- Ley de Fiscalización Superior De La Federación (29 de diciembre 2000).
- Ley de Transparencia y Acceso A La Información Pública Gubernamental (11-Jun-2002; última reforma, 6 de junio 2006).
- Ley General de Desarrollo Social (20 de enero 2004).
- Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (9 de febrero 2004).
- Ley de Coordinación Fiscal (primera, 1973; última, 27 de diciembre 2006).
- Reglamento Interno de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (D.O.F. 23, noviembre 2004).
- Reglamento de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (D.O.F. 7 de junio 2005).
- Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social (D.O.F. 18 de enero de 2006).

PAGINAS WEB

- **Poder Legislativo**

Cámara de Diputados
<http://www.diputados.gob.mx/>
Cámara de Senadores
<http://www.senado.gob.mx>

- **Poder Judicial**

<http://www.scjn.gob.mx>

- **Poder Ejecutivo**

Presidencia de la República
<http://www.presidencia.gob.mx>
Coordinación Presidencial para la Atención Ciudadana
<http://ciudadano.presidencia.gob.mx>
Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)
<http://www.inmujeres.gob.mx>
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
<http://www.cdi.gob.mx>
Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para las
Personas con Discapacidad
<http://discapacidad.presidencia.gob.mx>

- **Administración Pública Federal**

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
(SAGARPA)
<http://www.sagarpa.gob.mx>
Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A. C.
(INCA-Rural)
<http://www.inca.gob.mx>
Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
<http://www.sedesol.gob.mx>
Instituto Nacional de Desarrollo Social
<http://www.indesol.gob.mx>
Programa Opciones Productivas
http://www.sedesol.gob.mx/programas/transparencia_opciones_productivas.htm
Fondo Nacional Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES)
<http://www.fonaes.gob.mx>
Secretaría de Educación Pública (SEP)
<http://www.sep.gob.mx>
Secretaría de Gobernación (SEGOB)

<http://www.gobernacion.gob.mx>

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED)

<http://www.inafed.gob.mx>

Diario Oficial de la Federación (DOF)

<http://www.gobernacion.gob.mx/dof/>

Instituto Nacional de Migración (INAMI)

<http://www.inami.gob.mx>

Sistema Nacional de Protección Civil

<http://www.proteccioncivil.gob.mx>

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED)

<http://www.conapred.org.mx>

Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos

<http://www.segob.gob.mx>

Secretaría de la Función Pública (SFP)

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

Unidad de Vinculación para la Transparencia

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

Secretaría de la Reforma Agraria (SRA)

<http://www.sra.gob.mx>

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)

<http://www.dif.gob.mx>

Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública de la Secretaría de Salud

<http://www.ssa.gob.mx>

Centro para la Prevención y Control del VIH/SIDA e Infecciones de Transmisión Sexual (ITS) (CENSIDA)

<http://www.ssa.gob.mx/conasida>

Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)

<http://www.cndh.org.mx>

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT)

<http://www.conacyt.mx>

Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI)

<http://www.ifai.org.mx>

Instituto Federal Electoral (IFE)

<http://www.ife.org.mx>

- Transparencia Mexicana:

<http://www.transparenciamexicana.org.mx>

- Transparencia Internacional:

<http://www.transparency.org.mx>

ANEXOS:

- 1. CUADRO COMPARATIVO DE LAS LEYES E INSTITUCIONES PARA LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**
- 2. PRINCIPALES TEXTOS DE LA LEGISLACIÓN RELATIVOS A LA CONTRALORÍA SOCIAL**
- 3. INDICE NACIONAL DE CORRUPCIÓN Y BUEN GOBIERNO POR ENTIDAD FEDERATIVA**
- 4. PRESUPUESTO 2007 DEL RAMO 33 POR ENTIDAD FEDERATIVA**
- 5. PRESUPUESTO FAIS 2007 EN ORDEN ASCENDENTE**
- 6. PRESUPUESTO FAIS PER CAPITA**

ANEXO 1

ESTUDIO COMPARATIVO DE LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN* **(ORDEN CRONOLÓGICO DE PROMULGACION DE LA LEY)**

	ENTIDAD FEDERATIVA	NOMBRE OFICIAL	FECHA DE PUBLI- CACIÓN	EJERCICIO DEL DERECHO DESDE	REGLA- MENTO	ORGANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	FECHA DE INICIO DE OPERACION ES
1	Sinaloa	Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato	26-abr-02	27-abr-03	25-abr-03	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública	Ag-2002
2	(Federación)	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	11-jun-02	12-jun-03	11-jun-03	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)	Dic- 2002
3	Michoacán	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo	28-ag-02	20-feb-04	Para el Ejecutivo 12-abr-04	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo	Julio 2003
4	Querétaro	Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro	27-sept-02	01-abr-03	No se ha promulgado		
5	Nuevo León	Ley de Acceso a la Información Pública	21-feb-03	01-sept-03	No se ha promulgado	Comisión de Acceso a la Información Pública	Julio 2003
6	Durango	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Durango	20-mar-03	21-mar-04	No se ha promulgado	Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información	Junio 2004
7	Colima	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima	01-mar-03	02-mar-04	No se ha promulgado	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública	Marzo 2004
8	San Luis Potosí	Ley de Transparencia Administrativa y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí	20-mar-03	21-mar-04	No se ha promulgado	Comisión Estatal de Acceso a la Información	Junio 2004
9	Distrito Federal	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	08-may-03	01-may-04	No se ha promulgado	Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Marzo 2006
10	Guanajuato	Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los	29-jul-03	31-ag-04	No se ha promulgado	Instituto de Acceso a la Información Pública	Noviembre 2003

		Municipios de Guanajuato					
11	Morelos	Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos	27-ag-03	28-ag-04	27-ag-04	Instituto Morelense de Información Pública y Estadística	Junio 2004
12	Coahuila	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza	04-nov-03	01-dic-04	13-ene-06	Instituto Coahuilense de Acceso a la Información	Diciembre 2004
13	México	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México	30-abr-04	25-jul-05	18-oct-04	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México	Septiembre 2004
14	Yucatán	Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán	31-may-04	04-jun-05	No se ha promulgado	Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública	Septiembre 2004
15	Quintana Roo	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo	31-may-04	31-jul-05	No se ha promulgado	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Julio 2004
16	Nayarit	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit	16-jun-04	17-jun-05	15-ag-05	Comisión Estatal para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública	Enero 2005
17	Zacatecas	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas	14-jul-04	15-jul-05	No se ha promulgado	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública	Marzo 2005
18	Puebla	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla	16-ag-04	18-feb-06	No se ha promulgado	Comisión para el Acceso a la Información Pública de la Administración Pública Estatal	Enero 2005
19	Tamaulipas	Ley de Información Pública del Estado de Tamaulipas	25-nov-04	25-may-05	25-may-05	No Aplica	No Aplica
20	Jalisco	Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco	06-ene-05 (22-ene-02)	22-sept-02	No se ha promulgado	Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco	Julio 2005
21	Sonora	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora	25-feb-05	01-ag-06	No se ha promulgado	Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora	Enero 2006
22	Baja California Sur	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California Sur	20-mar-05	01-ene-06	No se ha promulgado	Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Atención Ciudadana	Enero 2006
23	Campeche	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Campeche	21-jul-05	22-dic-06	No se ha promulgado	Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Mayo 2006

24	Baja California	Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California	12-ag-05	13-feb-06	No se ha promulgado	Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Diciembre 2005
25	Guerrero	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero	14-oct-05	11-jun-06	No se ha promulgado	Comisión para el Acceso a la Información Pública	Febrero 2006
26	Chihuahua	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua	15-oct-05	01-ene-07	30-dic-06	Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública	Enero 2006
27	Aguascalientes	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes	22-may-06	01-feb-07	No se ha promulgado	Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes	Enero 2007
28	Chiapas	Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública para el Estado de Chiapas	12-oct-06	01-sep-07	07-dic-06	Instituto de Acceso a la Información Pública de la Administración Pública Estatal	Noviembre 2006
29	Oaxaca	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Oaxaca	16-sep-06	16-mar-08	No se ha promulgado	Instituto Estatal para el Acceso a la Información Pública	Marzo 2008
30	Hidalgo	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para el Estado de Hidalgo	29-dic-06	15-jun-08	No se ha promulgado	Instituto de Acceso a la Información Pública Gubernamental	12 meses de la entrada en vigor de la Ley
31	Tlaxcala	Ley de Información Pública para el Estado de Tlaxcala	12-ene-07 (12-ag-04)	13-ag-05	No se ha promulgado	Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala	Enero 2007
32	Tabasco	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco	10-feb-07	Un año después de la publicación	No se ha promulgado	Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Dos meses siguientes a la entrada en vigor de la Ley
33	Veracruz	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	27-feb-07 (08-jun-04)	08-oct-05	No se ha promulgado	Instituto Veracruzano de Acceso a la Información	No lo establece la Ley

* Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI): ESTUDIO COMPARATIVO DE LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, México, febrero 2007

ANEXO 2

TEXTOS JURÍDICOS DE REFERENCIA

Artículo 115 constitucional:

“Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

- I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado...*
- II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal...*

Fundamentos Constitucionales de la Contraloría Social

- 6° *“...el derecho a la información será garantizado por el Estado”*
- 8° *“Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición...”*
- 26° *“...La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo...”*

Ley General De Desarrollo Social

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 corresponsable en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social”.*

Artículo 69: *“Se reconoce a la Contraloría Social como el mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verifica 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.”*

Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social (2 de enero, 2006)

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.”

Ley Federal De Fomento A Las Actividades Realizadas Por Organizaciones De La Sociedad Civil (09-Feb-2004)

- *“Favorecer la coordinación entre las dependencias y entidades del gobierno federal y las organizaciones de la sociedad civil beneficiarias, en lo relativo a las actividades que señala el artículo 5 de la misma”. (Art 1, Inciso V)*
- *“Para efectos de esta ley, las actividades de las organizaciones de la sociedad civil objeto de fomento son las siguientes:
...Cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público”. (Art. 5, Inciso III)*

Artículo 6º.

- *“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); y*
- *“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)*

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

“Los Estado 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.*

ANEXO 3

INDICE NACIONAL DE CORRUPCIÓN Y BUEN GOBIERNO 2005

	ENTIDAD FEDERATIVA	INCBG
1	Querétaro	2.0
2	Chiapas	2.8
3	Baja California Sur	4.8
4	Sonora	5.2
5	Guanajuato	5.2
6	Zacatecas	5.3
7	Nayarit	5.7
8	Aguascalientes	6.2
9	Coahuila	6.5
10	San Luis Potosí	6.6
11	Sinaloa	6.6
12	Yucatán	6.7
13	Tamaulipas	6.8
14	Baja California	6.9
15	Colima	7.0
16	Jalisco	7.2
17	Chihuahua	7.4
18	Campeche	7.8
19	Oaxaca	8.1
20	Nuevo León	9.3
21	Quintana Roo	9.4
22	Tlaxcala	10.0
23	Michoacán	10.8
24	Veracruz	10.8
25	Puebla	10.9
26	Morelos	11.0
27	Durango	11.1
28	Guerrero	11.1
29	Hidalgo	11.4
30	Estado de México	13.3
31	Tabasco	13.6
32	Distrito Federal	19.8
	NACIONAL	10.1

Transparencia Mexicana (www.transparenciamexicana.org.mx/ENCBG)

ANEXO 4

Población por estado 2005 y grado de marginación; Presupuesto FAISM 2007 y 2008								
República Mexicana	Población ¹	Lugar marginación en el contexto nacional ¹	Presupuesto FAISM			FAISM per capita		
			Año 2007 ²	Ubicación por presupuesto	Año 2008 ³	2007	Ubicación per cápita	2008
Total	103,263,388		28,022,800,910		30,647,159,153			
Aguascalientes	1 065 416	28	106,456,897	29	117,286,372	99.92	27	110.09
Baja California	2 844 469	30	206,275,947	27	225,493,676	72.52	30	79.27
Baja California Sur	512 170	24	43,377,658	31	47,512,528	84.69	29	92.77
Campeche	754 730	8	270,532,743	22	296,575,943	358.45	11	392.96
Coahuila de Zaragoza	2 495 200	29	227,299,326	26	250,138,435	91.09	28	100.25
Colima	567 996	25	68,709,967	30	75,636,036	120.97	25	133.16
Chiapas	4 293 459	2	3,194,287,463	1	3,480,427,564	743.99	2	810.63
Chihuahua	3 241 444	23	577,037,780	14	628,939,598	178.02	19	194.03
Distrito Federal	8 720 916	32		N.A.		-	N.A.	-
Durango	1 509 117	15	457,394,402	18	499,162,845	303.09	13	330.76
Guanajuato	4 893 812	14	1,412,865,378	8	1,544,236,483	288.70	14	315.55
Guerrero	3 115 202	1	2,189,252,808	6	2,384,559,091	702.76	3	765.46
Hidalgo	2 345 514	5	908,139,763	10	994,876,959	387.18	8	424.16
Jalisco	6 752 113	27	896,952,473	11	982,358,888	132.84	24	145.49
México	14 007 495	21	2,314,050,735	4	2,541,227,092	165.20	22	181.42
Michoacán de Ocampo	3 966 073	10	1,458,942,770	7	1,595,468,091	367.86	10	402.28
Morelos	1 612 899	20	323,157,010	20	355,294,007	200.36	18	220.28
Nayarit	949 684	12	238,111,379	24	260,746,449	250.73	15	274.56
Nuevo León	4 199 292	31	270,360,528	23	296,611,920	64.38	31	70.63
Oaxaca	3 506 821	3	2,699,042,570	3	2,938,817,562	769.66	1	838.03
Puebla	5 383 133	7	2,200,780,682	5	2,409,327,937	408.83	5	447.57
Querétaro de Arteaga	1 598 139	17	377,786,815	19	413,354,424	236.39	16	258.65
Quintana Roo	1 135 309	19	198,762,747	28	217,812,735	175.07	21	191.85
San Luis Potosí	2 410 414	6	982,067,416	9	1,074,609,459	407.43	6	445.82
Sinaloa	2 608 442	18	457,787,845	17	502,770,146	175.50	20	192.75
Sonora	2 394 861	26	271,601,908	21	298,474,784	113.41	26	124.63
Tabasco	1 989 969	9	752,250,691	12	823,867,378	378.02	9	414.01
Tamaulipas	3 024 238	22	458,766,762	16	503,590,470	151.70	23	166.52
Tlaxcala	1 068 207	16	233,778,000	25	257,299,710	218.85	17	240.87
Veracruz de Ignacio de la Llave	7 110 214	4	3,095,138,279	2	3,390,207,550	435.31	4	476.81
Yucatán	1 818 948	11	592,870,005	13	651,832,806	325.94	12	358.36
Zacatecas	1 367 692	13	538,962,163	15	588,642,215	394.07	7	430.39
¹ Fuente: Estimaciones de CONAPO con base en el <i>II Censo de Población y Vivienda 2005 y Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2005 (IV Trimestre)</i> : http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/margina2005/AnexoA.xls								
Consulta en mayo 2007								
² Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 2007								
http://www.shcp.gob.mx/								
³ Fuente: Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2008								
http://www.shcp.gob.mx/								

ANEXO 4

43,377,658	Baja California Sur
68,709,967	Colima
106,456,897	Aguascalientes
198,762,747	Quintana Roo
206,275,947	Baja California
227,299,326	Coahuila de Zaragoza
233,778,000	Tlaxcala
238,111,379	Nayarit
270,360,528	Nuevo León
270,532,743	Campeche
271,601,908	Sonora
323,157,010	Morelos
377,786,815	Querétaro de Arteaga
457,394,402	Durango
457,787,845	Sinaloa
458,766,762	Tamaulipas
538,962,163	Zacatecas
577,037,780	Chihuahua
592,870,005	Yucatán
752,250,691	Tabasco
896,952,473	Jalisco
908,139,763	Hidalgo
982,067,416	San Luis Potosí
1,412,865,378	Guanajuato
1,458,942,770	Michoacán de Ocampo
2,189,252,808	Guerrero
2,200,780,682	Puebla
2,314,050,735	México
2,699,042,570	Oaxaca
3,095,138,279	Veracruz de Ignacio de la Llave
3,194,287,463	Chiapas
28,022,800,910	Total
	Distrito Federal

PRESUPUESTO FAIS EN ORDEN ASCENDENTE

Baja California Sur	\$	49,360,102.00
Colima	\$	78,186,125.00
Aguascalientes	\$	121,138,936.00
Quintana Roo	\$	226,175,179.00
Baja California	\$	234,724,564.00
Coahuila	\$	258,647,390.00
Tlaxcala	\$	266,019,572.00
Nayarit	\$	270,950,591.00
Nuevo León	\$	307,647,392.00
Campeche	\$	307,843,368.00
Sonora	\$	309,059,977.00
Morelos	\$	367,725,319.00
Querétaro	\$	429,889,412.00
Durango	\$	520,476,106.00
Sinaloa	\$	520,923,811.00
Tamaulipas	\$	522,037,736.00
Zacatecas	\$	613,293,312.00
Chihuahua	\$	656,620,141.00
Yucatán	\$	674,635,873.00
Tabasco	\$	855,997,600.00
Jalisco	\$	1,020,655,977.00
Hidalgo	\$	1,033,386,166.00
San Luis Potosí	\$	1,117,509,577.00
Guanajuato	\$	1,607,721,186.00
Michoacán	\$	1,660,153,357.00
Guerrero	\$	2,491,184,351.00
Puebla	\$	2,504,302,096.00
México	\$	2,633,193,827.00
Oaxaca	\$	3,071,281,941.00
Chiapas	\$	3,364,828,702.00
Veracruz	\$	3,522,005,324.00