



Casa abierta al tiempo

Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Iztapalapa

EL FUNCIONAMIENTO DE LA CONTRALORÍA
SOCIAL EN EL PROGRAMA HÁBITAT DE LA
SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL.

T E S I S I N A
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN
C I E N C I A P O L Í T I C A
P R E S E N T A

JESÚS ARMANDO GARDUÑO PÉREZ.

MATRÍCULA: 204330417

ASESOR (A):
**PROFESOR ALBERTO
ESCAMILLA CADENA**

LECTOR (A):
**PROFESOR VALERIANO
RAMIREZ MEDINA**

Iztapalapa, Ciudad de México, Mayo, 2012

THE UNIVERSITY OF MICHIGAN LIBRARY

ANN ARBOR, MICHIGAN

1968

THE UNIVERSITY OF MICHIGAN LIBRARY
ANN ARBOR, MICHIGAN
1968

THE UNIVERSITY OF MICHIGAN LIBRARY
ANN ARBOR, MICHIGAN
1968

THE UNIVERSITY OF MICHIGAN LIBRARY

ANN ARBOR, MICHIGAN

THE UNIVERSITY OF MICHIGAN LIBRARY
ANN ARBOR, MICHIGAN
1968

THE UNIVERSITY OF MICHIGAN LIBRARY
ANN ARBOR, MICHIGAN
1968

**El funcionamiento de la Contraloría Social en el Programa
Hábitat de la Secretaría de Desarrollo Social.**

INDICE	PÁGINAS
1. INTRODUCCIÓN	2
2. ¿Qué es la rendición de cuentas?	8
2.1 Transparencia y Acceso a la información Pública	16
3. Transparencia y Acceso a la Información Pública en México	18
3.1 La Contraloría Social como mecanismo de control y rendición de cuentas en la gestión pública mexicana.	22
4. Programa Hábitat de la Secretaria de Desarrollo Social	33
4.1 La Contraloría Social del Programa Hábitat de la Secretaria de Desarrollo Social.	49
4.2 Estudio de caso: La Contraloría Social del Programa Hábitat en el municipio de Jiutepec, en el Estado de Morelos	51
4.3 Cuestionario a integrantes de la Contraloría Social del Programa Hábitat	59
5. CONCLUSIONES	68
BIBLIOGRARIA	71
ANEXOS	73



1. Introducción

Si conocemos la historia de nuestro país, sabemos que México no siempre ha sido un país democrático, y a lo largo de su historia ha sufrido una serie de transformaciones económicas, políticas y sociales que lo han llevado ser lo que hoy es. Si bien hoy en día México se considera por si mismo una democracia¹, hace algunos años, aunque en el discurso se decía que vivíamos en democracia, en la praxis vivíamos en una democracia simulada con un partido de Estado en el poder, es decir que los ciudadanos en realidad no tenían la injerencia que tiene hoy en día en la vida política nacional. Y aunque ha habido cambios en el país y en las instituciones que han hecho que se avance democráticamente y que ha hecho también que se tome en cuenta en mayor medida la opinión de los ciudadanos, como debe de ser en una democracia, la realidad es que falta mucho por hacer para que se pueda decir que en México ya hay una consolidación democrática².

Empero cada avance que se tiene en el sentido de la participación de los ciudadanos, *per se* debe de ayudar a en gran medida a alcanzar dicha consolidación tan anhelada. Por lo tanto es indispensable estudiar y analizar los mecanismos de participación que se están formando para tener claro que

¹ Democracia es una forma de organización de grupos de personas, fue creada en la antigua Grecia, al igual que la palabra que la describe que combina las raíces *demos* (pueblo) y *kratos* (gobierno o autoridad) para significar gobierno del pueblo, cuya característica predominante es que la titularidad del poder reside en la totalidad de sus miembros, haciendo que la toma de decisiones responda a la voluntad colectiva de los miembros del grupo. En sentido estricto la democracia es una forma de organización del Estado, en la cual las decisiones colectivas son adoptadas por el pueblo mediante mecanismos de participación directa o indirecta que le confieren legitimidad a los representantes. En sentido amplio, democracia es una forma de convivencia social en la que los miembros son libres e iguales y las relaciones sociales se establecen de acuerdo a mecanismos contractuales. Emmerich, Gustavo Ernesto y Alarcón Olgún Víctor Coordinadores, “*Tratado de Ciencia Política*”, Anthropos Editorial, UAM Iztapalapa, Primera Edición México 2007.

² Para algunos politólogos, se puede hablar de una consolidación democrática cuando se ha dado dos veces un recambio de gobierno, en México sólo se ha dado uno en el ámbito del ejecutivo federal, se paso de la dominación del PRI al PAN en el poder.



tanto están ayudando al sistema democrático nacional, ya que algunas veces dichos mecanismos se quedan muy por debajo de las expectativas que se tiene de ellos; a su vez estos mecanismos considerados como mecanismos de rendición de cuentas, es decir, mecanismos de control por parte de los ciudadanos hacia los gobernantes son parte de un sistema integral que puede lograr que cambie la visión que el ciudadano tiene de si mismo, y que este se sienta con mayor peso en las decisiones que toman los gobernantes.

Hablar de Democracia es hablar de información, de igualdad, de participación, de elecciones libres y secretas, es hablar una serie de principios fundamentales para que se desarrolle bien. Es muy importante que se estudien precisamente mecanismos que ayuden al mejoramiento de la democracia en México, si están cumpliendo con sus objetivos implementarlos en mayor medida y si no modificarlos para que cumplan su cometido, por ello yo quise estudiar este mecanismo de rendición de cuentas y de participación, que es la Contraloría Social del Programa Hábitat para ver que tanto esta contribuyendo al avance en la participación y democracia del país. Y esto lo lograre tratando de contestar las siguientes tres preguntas.

1. ¿Cuál es funcionamiento de la Contraloría Social en el Programa Hábitat?
2. ¿Cuál es el objetivo de la Contraloría Social en el Programa Hábitat, de acuerdo a la Secretaria de Desarrollo Social?
3. ¿Realmente esta Contraloría funciona como mecanismo de rendición de cuentas?



Mi objetivo general es explicar el funcionamiento de las instancias de Contraloría Social del Programa Hábitat, para verificar si cumplen su función como mecanismo de rendición de cuentas y mis objetivos específicos son los siguientes:

- Identificar como funciona la Contraloría Social en el Programa Hábitat
- Explicar cual es la función principal de la Contraloría Social en el Programa Hábitat.
- Verificar que alcances legales tiene la Contraloría, como mecanismo de control de los recursos del Programa Hábitat.
- Identificar si la Contraloría Social del Programa Hábitat realmente cumple con su función de mecanismo de rendición de cuentas.

Mi hipótesis es la siguiente: El sistema político mexicano se encuentra en un lento proceso de consolidación democrática y dicho estadio se refleja en la rendición de cuentas; por lo tanto la Contraloría Social del Programa Hábitat no tiene los alcances necesarios para que funcione realmente como un mecanismo de control en la SEDESOL.

Me pareció muy pertinente e interesante realizar una investigación acerca de cómo funcionan las instancias de Contraloría Social en el Programa Hábitat, ello porque teóricamente su función y objetivo (el cual es de acuerdo a la Secretaría de Desarrollo Social, que los beneficiarios de este programa de



manera organizada verifiquen el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos utilizados en el Programa Hábitat³) empata perfectamente con los cambios que se han venido dando en el país desde la alternancia en el poder ejecutivo federal, cambios que podrían mejorar la gestión pública y solidificar el sistema democrático nacional. Con la creación y el posterior estudio de estos mecanismos, que pretenden evitar la corrupción así como tener una mayor coparticipación entre ciudadanos y gobernantes, a mi parecer, podemos darnos una idea de cómo se encuentra la democracia actual en nuestro país; ello debido a que para que se pueda consolidar una democracia es necesario que los ciudadanos participen activamente en la vida política nacional, es necesario que la visión que ellos tengan de sí mismos, sea una visión en la cual ellos se sientan parte del sistema político nacional y que se sientan influyentes de las decisiones que toman los gobernantes, estudiando este mecanismo de participación podremos ver que tanto participa el ciudadano y cuanto cree que sus opiniones son tomadas en cuenta por los gobernantes; analizare por lo tanto como es que funciona esta contraloría si realmente sirve como mecanismo de rendición de cuentas, si esta cumpliendo con la función y los objetivos declarados por la SEDESOL.

Al hacer una revisión del tema, me percate que se ha estudiado poco el funcionamiento de las contralorías sociales, no pude encontrar muchos libros que aborden el tema, a pesar de que se ha incrementado de manera significativa el número de contralorías existentes, tanto en el gobierno federal como en el gobierno estatal e incluso municipal. Empero con los lineamientos

³ El objetivo de dicho programa es contribuir a la integración social y urbana de los habitantes de las zonas urbanas marginadas con alta concentración de hogares en situación de pobreza.



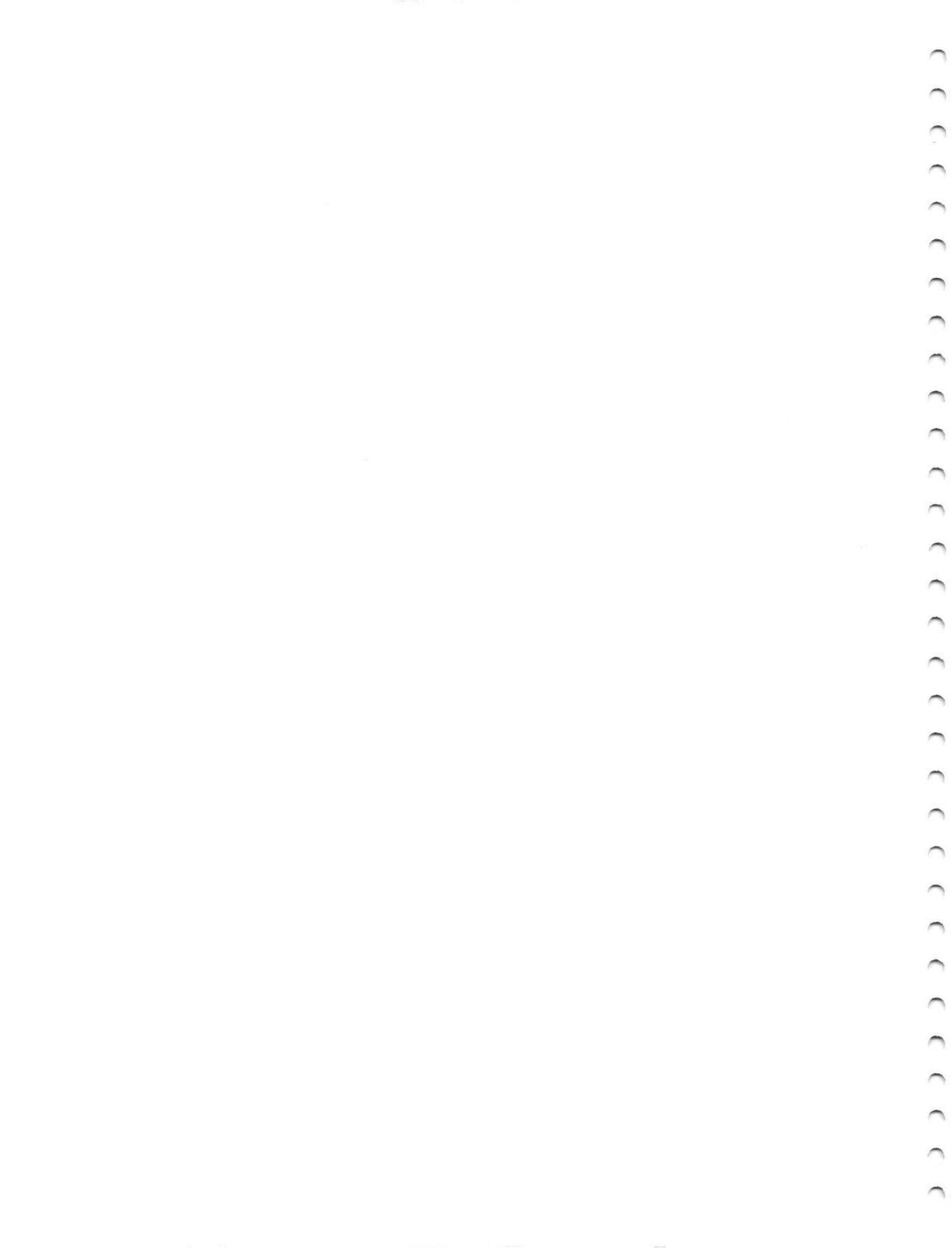
operativos de la Contraloría Social del Programa Hábitat y con los textos que encontré pretendo en mi investigación dejar de manera clara la funcionalidad teórica que puede tener dicha contraloría, y a su vez a través de la investigación de cómo opera esta Contraloría en la praxis, señalar los alcances que tiene y los que puede llegar a tener en el caso de detectar fallas en su funcionamiento.

La estrategia metodológica a utilizar, será mi guía para poder realizar mi proyecto de investigación, incluirá los pasos y actividades a realizar. Realizaré un análisis teórico del funcionamiento de la Contraloría Social del Programa Hábitat para posteriormente analizar prácticamente alguna instancia de Contraloría Social para ver como es su funcionamiento real y así poder verificar su utilidad y funcionalidad de facto.

Paso 1. Revisión bibliográfica, en dos partes

Búsqueda, selección y clasificación de los trabajos teóricos sobre el tema de estudio. La intención es identificar las aportaciones teóricas para elaborar el marco teórico. La búsqueda implica revisar las aportaciones que se han hecho en sistemas de rendición de cuentas para poder realizar mi primer capítulo.

Posteriormente la selección se enfocara, a textos que se acerquen más al objeto de estudio, es decir, el origen, propósito y funcionalidad de las Contralorías Sociales. La clasificación de los textos estará determinada por la utilidad que tendrán en la investigación.



La segunda cuestión aborda los trabajos sobre el objeto de estudio, específicamente, es decir la Contraloría Social en el Programa Hábitat. La revisión tiene como finalidad identificar los temas estudiados para encontrar líneas de investigación en las cuales se necesita un estudio más sistemático y profundo.

Paso 2. Análisis práctico del funcionamiento de la Contraloría Social del Programa Hábitat en algún municipio de la República Mexicana.

Una vez revisados los lineamientos operativos de la Contraloría Social del Programa Hábitat y conociendo detalladamente como es que se forman los comités que integran la Contraloría, como se capacita a sus integrantes y como lleva a cabo su función dicha contraloría, visitare personalmente alguna Instancia de la Contraloría Social que se encuentre funcionando y a través de un mecanismo de medición cualitativa, es decir una entrevista, podre conocer y analizar si estas contralorías funcionan adecuadamente y cumplen con su función como mecanismo de rendición de cuentas.



2. ¿Que es la rendición de cuentas?

En la actualidad es muy común escuchar en el ámbito político y académico el término rendición de cuentas, que denota la preocupación y la exigencia de contar con mejores mecanismos de control, que garanticen que las decisiones de los gobernantes estén orientadas al beneficio de la colectividad. Si bien a lo largo de historia y del pensamiento político se ha visto que la esencia de la política radica en el poder⁴, a la par ha existido constantemente la preocupación por como mantenerlo bajo control, como prevenir sus abusos y como circunscribirlo a reglas formales; es por ello que se establecieron sistemas de pesos y contrapesos ante esta necesidad de contener el poder político de los gobernantes. Y es la democracia representativa el régimen político⁵ que más obliga a los gobernantes a rendir cuentas de los ciudadanos. Empero en las actuales democracias representativas⁶, con escenarios políticos

⁴ Para Weber la dominación o poder político es la capacidad que alguno o algunos tienen de imponer su propia voluntad a los demás, en virtud tanto de su autoridad (derecho reclamado y reconocido de mandar) como también en su capacidad de disponer de un aparato coactivo para hacer obedecer sus mandatos... toda dominación se manifiesta y funciona en forma de gobierno. Todo régimen de gobierno necesita del dominio de alguna forma... Ernesto Emmerich, Gustavo y Alarcón Olguín Víctor Coordinadores, *“Tratado de Ciencia Política”*, Anthropos Editorial, UAM Iztapalapa, Primera Edición México 2007, pág. 25.

⁵ Por régimen político se entiende el conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones. Las instituciones por un lado constituyen la estructura organizativa del poder político, que selecciona a la clase dirigente y asigna a los diversos individuos comprometidos en la lucha política su papel. BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco: *Diccionario de Política*. Editorial Siglo Veintiuno Editores. Décima edición en español. México. 1997.

⁶ La democracia ha cambiado, en el sentido de quien y como se toman las decisiones, la primera democracia fue la instaurada en Atenas en 508 a.C., era una democracia directa, pasando después a la democracia semidirecta, y en la actualidad, la democracia es representativa. En las democracias representativas, los mecanismos democráticos se basan en la elección de representantes a través de elecciones periódicas, que les dan legitimidad, es decir que los ciudadanos autorizan a estos a que los representen y velen por sus intereses; les otorgan el poder de decidir y realizar acciones a favor de la colectividad. Sin embargo esta representación es sumamente compleja ya que los representantes gozan de autonomía e independencia institucional y jurídica, no gozan de un mandato imperativo, en el que su figura sea solamente de un portavoz; los gobernantes en las democracias representativas tienen la libertad para poder tomar medidas y realizar acciones en base ya sea a los intereses colectivos demandados por sus electores o en base a intereses personales y egoístas; esto debido a diferentes factores entre ellos por ejemplo, debido a la gran importancia y preeminencia que han adquirido los Partidos Políticos, se tiene que alinear y comportar en base a las indicaciones de los líderes de su partido por lo tanto se vuelven representantes de intereses específicos y particulares, y dejan aun lado totalmente los intereses de la



cada vez más competitivos, con sociedades más pluralistas e informadas, con elecciones cada vez más peleadas y con alternancias políticas cada vez más comunes, la sociedad exige crear nuevos mecanismos que responsabilicen de sus actos a nuestros representantes políticos, mecanismos que logren una nueva correlación de fuerzas entre ciudadanos y gobernantes, una nueva relación en la que los gobernantes estén vinculados con los gobernados. Ante estas nuevas necesidades de la sociedad y de las democracias actuales nace y se desarrolla este concepto de “rendición de cuentas”.

El término rendición de cuentas, es una traducción proveniente de una palabra del idioma inglés que es *accountability*, la cual no tiene una traducción exacta al español. En inglés, el sustantivo *account* deriva en dos términos: *accounting*, que hace referencia a la profesión de contabilidad, y *accountability*, que hace referencia al acto de dar cuentas. En español, sin embargo, el término “cuenta” (traducción de *account*) sólo generó el derivado “contabilidad” y nunca desarrolló uno que significara el “acto de dar cuentas”. La rendición de cuentas puede traducirse entonces, como la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos respondan por sus acciones; y si bien, existen autores que “a veces lo traducen como control, a veces como fiscalización, otras como responsabilidad,... la traducción más común es la rendición de cuentas”⁷.

Y en este sentido, como lo señala Schedler y Ugalde, hay que tener clara la distinción entre estos conceptos, por ejemplo responsabilidad, a pesar de que

colectividad. Una vez elegidos los gobernantes no responden a las principales problemáticas de la ciudadanía.

⁷ Schedler, Andreas, Cuadernos de Transparencia, publicado por el IFAI. Una versión anterior de este texto apareció en inglés bajo el título “*Conceptualizing Accountability*,” *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, eds. Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers, 1999). De acuerdo a Andreas Schedler, muchos términos no tienen equivalente en español; es por ello que hay que ser muy cuidadosos con las connotaciones de valor que se les da ya, que muchas veces adquieren significados indeseados.



este termino esta intrínsecamente ligado al significado de *accountability*, que es “la responsabilidad u obligación de los gobernantes de dar cuentas de sus actos”⁸ responsabilidad política no transmite por completo el significado del término anglosajón, ya que se puede ser responsable sin la obligación de dar cuentas a nadie; yo como gobernante puedo ser responsable de mis acciones al velar por la ciudadanía, y sin embargo no estar sujeto a rendirles cuentas si es que no existen los mecanismos de vigilancia y rendición de cuentas necesarios.

En el caso de Control y Fiscalización, tampoco comprenden en su totalidad el término de rendición de cuentas, debido a que son mecanismos para supervisar los actos del gobierno, sin embargo no siempre obligan a los gobernantes ha informar de sus actos de manera periódica y clara. El término transparencia⁹ a su vez, nos sirve para abrir la información de las organizaciones políticas al escrutinio público, es decir que dicha información pueda ser revisada, analizada y si es posible puede ser utilizada para sancionar acciones emprendidas por los gobernantes. Estos términos deben de ser entendidos, como parte de los mecanismos de un sistema integral de rendición de cuentas, por si solos no denotan la complejidad y los alcances de todo un sistema de rendición de cuentas. Hablar de rendición de cuentas al utilizar un solo término resultaría en una definición sumamente vaga he imprecisa. Lo que pretende la rendición de cuentas es que el Estado y los gobernantes estén bajo la luz y el escrutinio público perenemente.

⁸ Carlos Ugalde, Luis “*Rendición de Cuentas y Democracia. El caso Mexicano*” México D.F. 2002 Instituto Electoral, pág. 15.

⁹ Profundizare más el teme de la trasparencia en el siguiente apartado.



Las rendición de cuentas para que cumpla su función debe contar con tres aspectos o dimensiones fundamentales, los cuales sirven para poder controlar el poder de los gobernantes, que son la información, la justificación y el castigo; la información es necesaria para que los ciudadanos tengan conocimiento de que es lo que están haciendo los gobernantes, esta información debe ser total y transparente, no debe estar acotada o manipulada, se debe crear un flujo constante de información entre gobernantes y gobernados, que generen un constante debate público; pero a su vez estos tiene que justificar el porque de sus acciones, deben dar argumentos es decir, explicaciones lógicas y razonables del porque llevaran a cabo cierta acción; y de llevar a cabo actos ilícitos o que no beneficien a la colectividad, solo a intereses personales los gobernantes tiene que estar supeditados a la sanción. Sin embargo estos tres aspectos claves en la rendición de cuentas, varia de sistema a sistema, incluso llega a ver omisiones o ausencias de algunos de estos aspectos.

En donde existe rendición de cuentas sin sanción, es decir sin un castigo, se esta llevando a cabo solamente una simulación en la restricción de poder, estamos ante un sistema de rendición de cuentas débil y limitado en cuanto a su propósito. Empero hay que tener claro que la finalidad de la rendición de cuentas es controlar el poder, delimitarlo, restringirlo, pero no eliminarlo; “todo gobierno es oligárquico, ya que implica necesariamente el dominio de un pequeño número sobre la mayoría”¹⁰; por lo tanto el poder o la capacidad decisional de los gobernantes, no importando el tipo de régimen siempre va a

¹⁰ Duverger, Maurice, “*Los Partidos Políticos*”, Fondo de Cultura Económica, México 1957, *Les partis politiques*, Primera Edición en Francés 1951. Pág. 450



existir, siempre va a ver gobernantes, que son los que toman las decisiones y gobernados que son los que las acatan.

Se tiene que tener claro que la rendición de cuentas es una tarea muy ardua, ya que se deben exigir cuentas a toda la elite política, es decir a los altos funcionarios. Andreas Shedler, señala que para llevar a cabo esta ardua labor es necesario distinguir diferentes variantes en la rendición de cuentas, por ejemplo bajo criterios políticos la rendición de cuentas evalúa los procesos de toma de decisión, y los resultados de las políticas públicas; bajo criterios administrativos la rendición de cuentas evalúa si los actos burocráticos se apegan a los procedimientos establecidos, si son eficaces estos procedimientos y si cumplen su cometido; en el aspecto financiero la rendición de cuentas tiene el propósito de vigilar el uso de los recursos públicos, que estos sean usados con transparencia y eficacia; bajo criterios constitucionales, evalúa si los actos legislativos están acordes con la constitución, etc. Por lo tanto es grande el número de instancias del gobierno y de funcionarios públicos que deben rendir cuentas, y de igual forma es necesario tener en cuenta que se requiere de organismos especializados en diferentes ámbitos, como el financiero, el constitucional, jurídico, etc., para poder realizar un adecuado análisis de la rendición de cuentas.

Pero para poder aclarar mejor este escenario de la rendición de cuentas, la mayoría de los autores hablan de la rendición de cuentas vertical y horizontal; tipificación hecha por Guillermo O'Donnell. La rendición de cuentas "horizontal" se refiere a las relaciones de control entre agencias de Estado, es decir " la



existencia de agencias estatales con autoridad legal para emprender acciones que van desde la supervisión rutinaria hasta sanciones penales y desafuero en relación con actos u omisiones ilegales de otros agentes o agencias del Estado”¹¹ esta vía de rendición de cuentas siguiere una relación entre iguales, en este tipo de rendición nos referimos por ejemplo a la clásica división de poderes, el Ejecutivo, el Legislativo y Judicial se limitan y controlan mutuamente en un sistema de pesos y contrapesos; ninguno se impone sobre los demás y ello produce balance. Si algún poder tuviera facultades para regular el ejercicio de los otros poderes, el principio de pesos y contrapesos se debilitaría y la rendición de cuentas horizontal seria una farsa debido al poder unidireccional de uno de ellos.

Deben existir también instituciones autónomas que vigilen el comportamiento de estos tres poderes; en la rendición de cuentas “horizontal” a pesar de que teóricamente estamos frente a instancias estatales con el mismo poder, en la realidad no es así. Las instancias públicas que exigen cuentas de acuerdo a Shedler “no deben estar en igualdad de condiciones que las instancias que rinden cuentas”¹² las agencias de rendición de cuentas deben de contar con la autonomía y autoridad suficientes para investigar sospechas, exigir justificaciones e imponer sanciones.

La rendición de cuentas “vertical” se refiere a las relaciones de control de la sociedad hacía el Estado. Describe una relación entre desiguales, entre

¹¹ Guillermo O’Donnell, “Further Thoughts on Horizontal Accountability”, en *Conference on Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America*, Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame, mayo de 2000, p. 7.

¹² op. cit. pág. 35.



superiores y subordinados, de acuerdo a la clasificación de O'Donnell la rendición de cuentas vertical se divide en dos: la electoral y la social. La primera se refiere a la capacidad de los votantes de premiar o castigar el desempeño de sus representantes a través de elecciones periódicas; aunque el voto ciudadano carece de efectos vinculantes y de sanciones en caso de que el representante no cumpla con sus promesas de campaña, los electores a través del voto pueden castigarlos al no reelegir al partido en el gobierno o al negarle un segundo periodo a un representante. Por su parte la rendición de cuentas social, se basa en la capacidad del ciudadano, asociaciones cívicas y medios de comunicación de vigilar y sancionar a políticos y funcionarios, exhibir y descalificar al gobierno por determinadas acciones constituyen la sanción, los mecanismos verticales de rendición de cuentas, de esta forma pueden estimular la activación de los mecanismos horizontales de rendición de cuentas; por lo tanto ambos tipos de rendición de cuentas son complementarios.

El poder tener un eficiente¹³ sistema de rendición de cuentas en una democracia representativa, es una tarea ardua y compleja en la que se conjugan una multiplicidad de actores e instituciones, es necesario que los gobiernos sean transparentes y que la información sea de libre acceso y pública, sin embargo también es necesario que la ciudadanía se interese en formar parte de este sistema de rendición de cuentas, porque la información

¹³ Hay que tener claro la diferencia entre eficiencia y eficacia. Eficiencia: se considera eficientes en el sector público el logro del conjunto de objetivos perseguidos con los mismos costos económicos, sociales y políticos; a diferencia de eficacia: se califican de eficaces las acciones que alcanzan los objetivos sin medir los costos que ello implica. *Cardozo Brum, Miriam, "La Evaluación de las Políticas Públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones"*, en Revista de Administración (RAP), NÚM 84, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), p. 170.



por si sola sin que exista gente interesada en analizar esa información dicho sistema se paraliza. En países subdesarrollados y con democracias no consolidadas, los ciudadanos no están acostumbrados a influenciar las decisiones del gobierno, muchos de ellos además jamás se quejan de las malas gestiones gubernamentales, ello por temor a las represalias o por que no existen los medios que garanticen que dicha queja va a tener resultados. Una tarea primordial de la rendición de cuentas por lo tanto, es crear esos caminos vinculantes entre la ciudadanía y su gobierno que garantice por una parte, que las decisiones del gobierno estén influenciadas por los intereses de la ciudadanía, y por otro lado que las quejas de los ciudadanos de una administración deficiente, sean tomada en cuenta sin temor a represalias y que generen a su vez sanciones para los gobernantes.



2.1 Transparencia y Acceso a la información Pública

La democracia hoy en día requiere como ya lo mencione de la rendición de cuentas, las elecciones libres son un requisito necesario pero insuficiente para una democracia. En un Estado democrático se establecen condiciones institucionales que permiten controlar al poder político, a través de un sistema de pesos y contrapesos, esto supone que los ciudadanos en el marco de la ley puedan actuar como un contrapeso efectivo frente al poder político. Para ello, deben tener acceso a la información sobre los asuntos públicos y estar en condiciones de seguir con detalle al mismo sistema político. En la democracia quien realmente debe tener la última palabra en esto es el ciudadano quien, para ejercer a plenitud sus derechos y transformar las instituciones políticas, requiere de un elemento fundamental que se llama información, sin información en la actualidad no hay democracia porque es la condición fundamental de esta.

Sin embargo para llegar a esta etapa de la democracia, tuvieron que pasar una serie de eventos mundiales que lograron que fuera evolucionando la democracia, y que cambiara la concepción del ciudadano en el mundo. Poco a poco se fueron terminando con los regímenes dictatoriales en el mundo poco a poco, fue el concepto de democracia se fue convirtiendo en el ideal político ha alcanzar por cualquier gobierno, y de esta forma por primera vez en el año 2000 había mas países democráticos que no democráticos en el mundo.

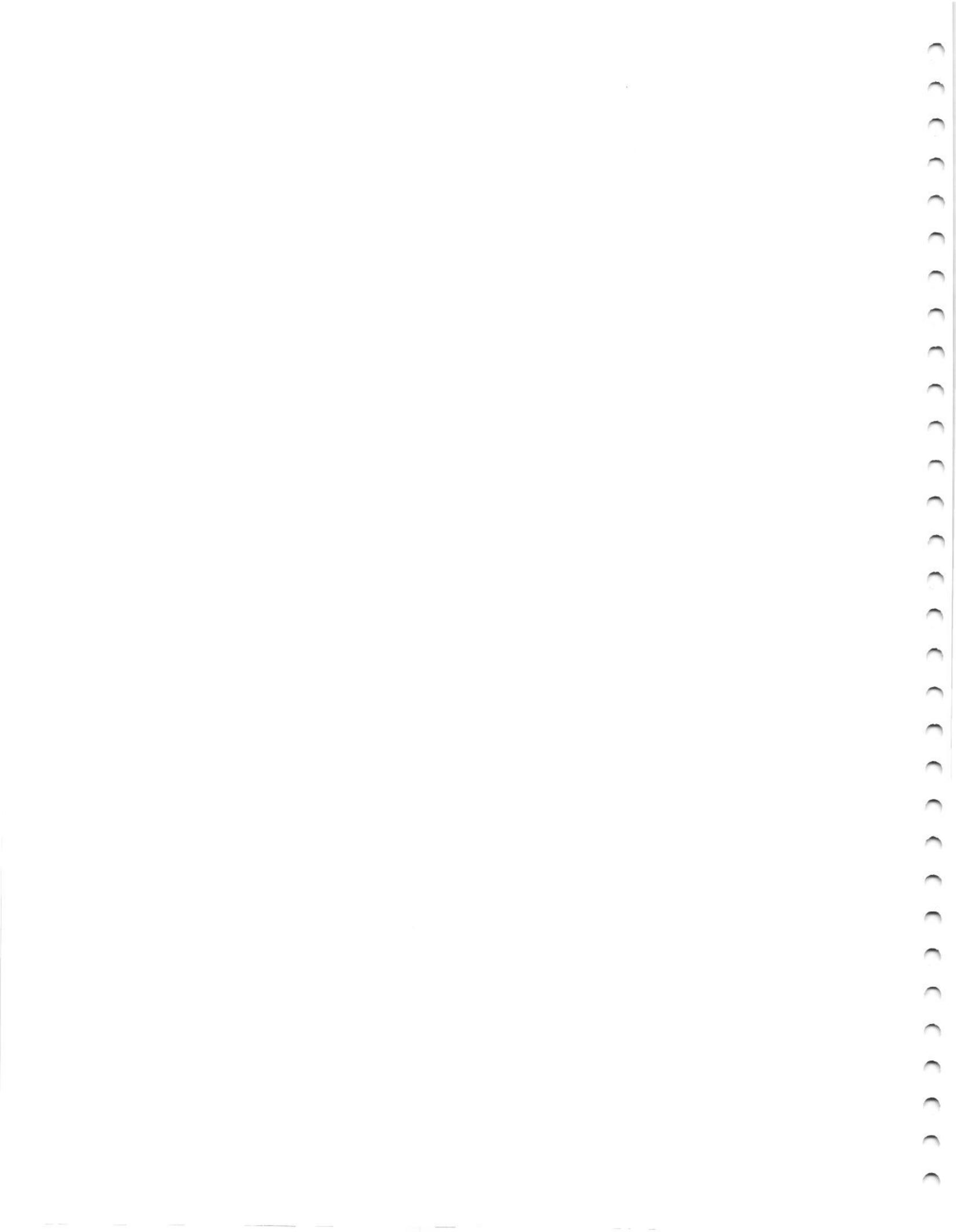
Y así como ha ido evolucionando esta, también han surgido nuevos valores en la política como es la transparencia y acceso a la información, estos valores ajenos a las jerga política de derecha o de izquierda de pronto entraron al



vocablo político de una manera vertiginosa. Como bien lo señala Maria Marván Laborde, si revisamos el Diccionario de Política de Bobbio y Matteucci, publicado en Italia en el año 1976, el vocablo transparencia no aparece en dicho diccionario, dicha omisión no fue cuestionada debido a que para ese entonces ese término no era una considerado una *condition sine qua non* de la democracia como lo es ahora.

Desde la fundación, en 1993, del organismo internacional no gubernamental Transparency International, la transparencia ha incrementado, de manera casi excepcional, la importancia y la trascendencia de exigirles a los gobiernos que garanticen el acceso a la información y la posibilidad de conocer sus documentos de manera íntegra. Este organismo se ha preocupado, fundamentalmente, por medir y denunciar la corrupción en cualquier gobierno del mundo. Afirma que la corrupción es causa, y no consecuencia, del subdesarrollo y la pobreza. Ha asociado conceptualmente la corrupción con la falta de claridad en las finanzas del gobierno.

Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas se volvieron valores en contra de la corrupción. La Transparencia se volvió la exigencia de organismos multilaterales. En menos de una década se formó un consenso tácito acerca de que el acceso por parte de cualquier persona a los documentos en poder del gobierno se convertiría en un factor esencial de la transparencia, y por tanto, debería ser parte de un buen gobierno que rinde cuentas a sus gobernados.



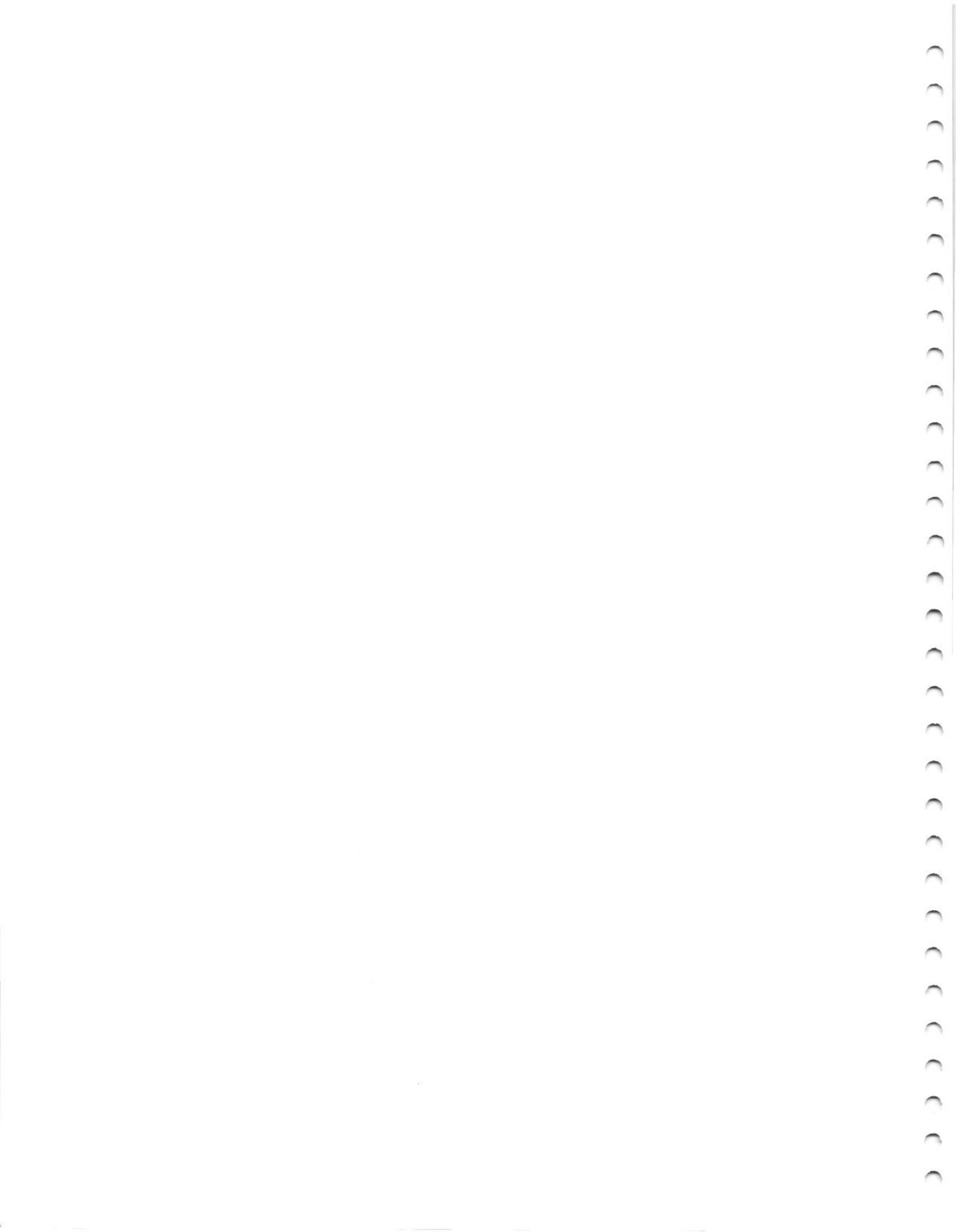
3. Transparencia y Acceso a la información Pública en México

El año 2000 para México quedo marcado por la alternancia en la Presidencia de la República. Desde 1929 que se fundo el Partido Nacional Revolucionario, después Partido de la Revolución Mexicana y más tarde Partido Revolucionario Institucional, hasta el año 2000 ocuparon la silla presidencial candidatos que dicho partido. A lo largo de más de medio siglo se fue construyendo legal y culturalmente, al Presidente como dictador perfecto¹⁴, todo giraba en torno a las órdenes del presidente y el sistema político completo estaba subordinado a sus mandatos.

Hubo una serie de reformas, como la 1977, mejor conocida como la reforma de Reyes Heróles, que fueron necesarias para no dejar al descubierto de manera tan clara la ausencia total de democracia, que se vivía en esos años. Esta máscara democrática del PRI se desmoronó ante la ausencia de candidato para contender con José López Portillo para la Presidencia. Una vez que llegó a la Presidencia se comprometió a impulsar una gran reforma política. Esta reforma de 1977 tenía un carácter fundamentalmente aperturista e incluyente, no quedaba más remedio que aceptar a la oposición. Se reconoció a la izquierda política al incluirla como un legítimo jugador en la política nacional.

También se dieron ventajas al Partido Acción Nacional, que a pesar de haber sido fundado desde 1939, había mantenido, en el mejor de los casos, un papel marginal en la política nacional, y en la peor de las situaciones el papel de comparsa, siempre subordinado al control, legal o no, del partido hegemónico.

¹⁴ Expresión del escritor peruano Mario Vargas Llosa.



Se abrió al pluralismo la Cámara de Diputados, introduciendo el sistema de representación proporcional¹⁵, con la esperanza de que el Partido Revolucionario Institucional, aunque cediera posiciones, nunca perdiera el control total de la vida política mexicana. La participación y las reformas fueron sucediéndose y las exigencias de la sociedad y de los diversos grupos políticos, lograron poco a poco una transformación del sistema político. La transformación fue institucional, muchas fueron las instituciones creadas a lo largo de esos años, se fundaron instituciones como el Instituto Federal Electoral, La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México obtuvo su autonomía, se reformó de manera radical la naturaleza jurídica del Distrito Federal, para darnos a los capitalinos la posibilidad de elegir a nuestros gobernantes locales (jefes delegacionales y jefe de gobierno) y tener representantes en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, etc.

La realidad es que para el año 2000 en que gana Vicente Fox la Presidencia de la República, se tenía ya un sistema político diferente. Se forjó lentamente una nueva manera de tomar decisiones y poco a poco la conciencia del ciudadano fue cambiando al sentirse con más peso en las decisiones del gobierno. Es decir se formó una nueva manera de relacionarse de los gobernantes con los gobernados. La alternancia fue aceptándose a regañadientes desde los municipios hasta la gubernatura de los Estados hasta llegar finalmente a la Presidencia de la República.

¹⁵ La representación proporcional o escrutinio proporcional plurinominal es un sistema electoral en el que el porcentaje de votos que reciben los partidos políticos determina el número de escaños que les son asignados en las asambleas legislativas o parlamento. Este sistema de representación se distingue del sistema de representación directa porque casi todos los partidos políticos son representados en el cuerpo legislativo, sin importar que no obtengan mayoría relativa en ningún distrito electoral. Por lo tanto, también se llama sistema de representación plena.



Con todos estos cambios apareció un nuevo valor en la política. De manera paralela fueron tomando gran importancia a nivel internacional, la transparencia y el acceso a la información. Una vez que tomó posesión Vicente Fox en el año 2000, durante el 2001 se fueron asentando las discusiones que buscaron llenar de significado el hasta ese momento abstracto derecho a la información garantizado por el Estado. En el 2002 se introdujo una novedad en nuestro sistema político, aparecieron las leyes de acceso a la información gubernamental. Se publicó, en primer lugar, la ley en el Estado de Jalisco (enero), unos meses después, en abril, Sinaloa aprueba la segunda en la materia. En junio es publicada la Ley Federal de Transparencia y Acceso y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Finalmente después de 25 se hace posible crear el diseño institucional para hacer operativo un derecho fundamental que había sido plasmado en la Carta Magna en 1977. En aquel entonces, entre otros dieciocho artículos que regulaban la competencia política, fue reformado también el artículo sexto constitucional. Al final de dicho artículo, el constituyente agregó diez palabras:

“La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado”.

Estas palabras cobraron sentido, hasta que fue creada la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, a la fecha la Federación, el distrito Federal y veintinueve estados de la República cuentan ya con una Ley



de Transparencia y Acceso a la información, todos ellas con ciertos rasgos característicos, que sería tema para otra tesis por lo tanto no entrare a fondo en estas diferencias. El acceso a la información pública gubernamental es una herramienta, producto de la democracia, destinada a formar ciudadanía, se ha avanzado de manera significativa en este rubro y se puede seguir avanzando mientras el ciudadano utilice este tipo de herramientas para su beneficio y el de la democracia nacional; ya que nuevamente estos mecanismos y esta constitucionalización del derecho al acceso a la información cambien la relación entre gobernantes y gobernados.

Investigando sobre el proceso de rendición de cuentas en México, descubrí que existe una contraloría social dentro del programa hábitat¹⁶, que busca precisamente integrar a los ciudadanos en la operación del programa evaluando y verificando que se cumplan los objetivos del mismo, teóricamente es un proyecto muy importante para nuestro sistema de rendición de cuentas; que si bien es tan solo un mecanismo de rendición de cuentas en un programa social, dentro de una secretaria estatal, su estudio y funcionamiento pueden ser parte aguas para la futura integración de los ciudadanos a este nuevo sistema de rendición de cuentas que se está configurando en México.

¹⁶ Post.



3.1 La Contraloría Social como mecanismo de control y rendición de cuentas en la gestión pública mexicana.

Una vez teniendo claro el concepto de rendición de cuentas, de transparencia y acceso a la información pública, en este apartado entro de lleno a mi objeto de estudio que es la contraloría social en México, un mecanismo específico de rendición de cuentas que tiene como objetivo teórico que la ciudadanía participe más en la vigilancia de sus propios intereses, de esta forma se incorpora al control, legalidad, eficiencia y transparencia en el manejo de los recursos públicos. Durante este capítulo hablare también del Programa social en el que aparece por primera vez esta figura de contraloría social; si bien es un programa sumamente extenso que podría ser tema de una sola tesina, yo lo abordare a groso modo porque creo que es necesario que el lector lo conozca y conozca la contraloría perteneciente a ese programa, esto para poder entender mejor el funcionamiento de la Contraloría Social del Programa Hábitat, que es mi objeto de estudio específico; partiendo de la idea de que dicha contraloría no es nueva ya hay un antecedente previo que es oportuno conocer.

Esta nueva figura llamada Contraloría Social fue creada por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; creo pertinente en este momento antes de abordar el tema de la Contraloría Social hacer un recuento histórico de cómo nace y como se desarrolla su institución creadora, es decir la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.



Durante el régimen de Venustiano Carranza, ante la necesidad de hacer más transparentes las funciones hacendarias del gobierno, se creó el Departamento de la Contraloría, esto fue mediante la Ley Orgánica de Secretarías de Estado, promulgada el 25 de diciembre de 1917. Con la creación de este departamento se buscaba supresión del sistema según el cual la Secretaría de Hacienda era la única entidad del Gobierno Federal que manejaba recursos públicos y llevaba a cabo la revisión de sus propios actos, la Tesorería no tenía autoridad suficiente para oponerse a las disposiciones de la Secretaría de Hacienda por depender directamente de ella, como tampoco lo tenía la Dirección de Contabilidad y Glosa, sujeta igualmente a esa dependencia del Ejecutivo. Por lo tanto se contaba ya con una instancia administrativa que sería capaz de intervenir con independencia y autonomía entre las oficinas y funcionarios que ordenaban los gastos, y los encargados de hacerlo, y garantizaría el estricto cumplimiento de las disposiciones sobre el presupuesto de demás leyes relativas a cargo del régimen hacendario de la Federación.

De acuerdo a Vázquez Cano la creación de esta Contraloría representó una verdadera reforma Estructural del Estado; el Departamento de la Contraloría se fincaba como una instancia administrativa de control para llevar una cuenta exacta del estado financiero del gobierno, tanto en lo que se refiere al dinero en efectivo y valores como en lo que respecta a la Deuda Pública. Además la Contraloría tenía la facultad de regularizar todos los servicios de las oficinas con manejo de fondos y bienes, rendir cuantías y reorganizar la contabilidad general de la Hacienda Pública. Este órgano administrativo dependía del Presidente de la República, aunque tenía autonomía respecto de los órganos



que conformaban el Ejecutivo Federal. Esta institución más tarde sufriría cambios con el Presidente Calles, si bien no reformo significativamente la Contraloría si cambio su nombre como así también el de su titular, pasó de ser Contraloría General de la Nación y Contralor General de la Nación, a Contraloría de la Federación y Contralor de la Federación.

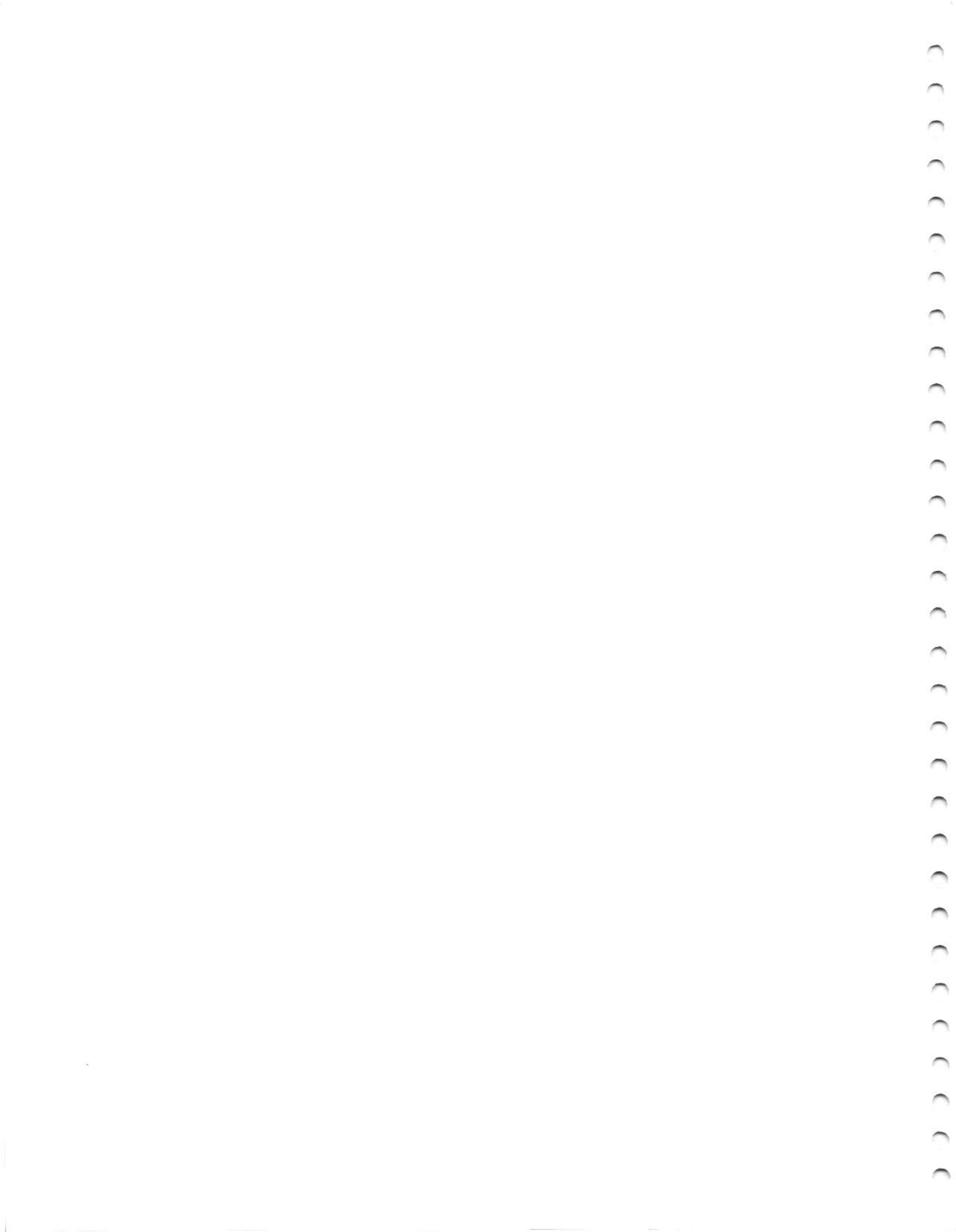
Sin embargo y pese a sus logros obtenidos como contrapeso ante los malos manejos de los servidores públicos el 27 de octubre de 1932 se presento ante el congreso una iniciativa del Ejecutivo que proponía la Reforma a la Ley Orgánica de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917, por lo que la Contraloría desaparecería, restituyendo con ello a la Secretaria de Hacienda todas las funciones que tenía antes de la creación de la Contraloría, como son recaudación, pagos, contabilidad, glosa, rendición de cuentas y fiscalización preventiva. A lo largo de estos años se concentraron cada vez más las funciones de administración pública en el Ejecutivo Federal; se crearon nuevas instituciones de control como la Secretaria de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, la Secretaria de la Presidencia, en 1976 se creo la Secretaria de Programación y Presupuesto, etc. Empero no es hasta los años 80, en específico el 1 de enero de 1983 que a través de una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, impulsada por el Ejecutivo ante el Congreso, que se crea la Secretaria de la Contraloría General de la Federación, esto obedece de acuerdo a Vázquez Cano a un resultado de un necesario cambio en la administración pública, ya que se carecía de controles efectivos de presupuesto y además a mi parecer surge también debido al malestar generalizado de la población al no vislumbrar un efectivo sistema



democrático nacional y al tener reducidos o casi inexistentes canales de participación.

Entre las tareas que se le asignaron a la Contraloría se encontraban el de sistematizar y fortalecer las diversas tareas de fiscalización, control y evaluación de la administración pública federal. Se pretendía con esta Contraloría combatir vicios, deficiencias, malos manejos y corrupción en el sector Público; y de esta forma alcanzar los objetivos y metas de los programas y planes del Gobierno Federal. Las funciones de la Contraloría tienen un carácter prominentemente preventivo; durante los primeros años de su creación estuvieron dedicados a aglutinar bajo un solo mando las responsabilidades que previamente se encontraban dispersas en distintas instancias del gobierno, y con esto fijar las bases para mejorar integralmente el desempeño de la administración pública federal, en los siguientes años a pesar de mantener estas funciones se puso énfasis en otros aspectos sumamente importantes ligados a los anteriores, como es la creación del Programa de Contraloría Social

Se hacia necesario conseguir espacios mediante los cuales todos los grupos sociales activos del país pudiesen reafirmar o reincorporar otras formas de organización; es por ello que el Presidente Salinas de Gortari fue muy enfático al señalar y al definir como una de las acciones más decididas y claras a favor de la modernización, la promoción de un Estado que sustente su acción en el fortalecimiento de sus bases sociales y que trabaje siempre dentro del régimen de derecho, manteniendo la estricta vigilancia y la protección de los derechos



ciudadanos. Se ha propugnado así por un Estado que al mismo tiempo que posea la capacidad para regular con firmeza las actividades del país, estimule y oriente la intervención y las iniciativas populares. Esto, porque las realidades presentes permiten percibir que sólo impulsando su mayor participación la sociedad aprecia el ejercicio de la autoridad como algo más efectivo. A demás señalaba: “Las circunstancias de hoy, tanto internas como internacionales, precisan de nuevas estrategias, mejores instrumentos y, sobre todo, una actitud estatal distinta frente a la sociedad, sus grupos y ciudadanos.”

Es en base a este argumento que se instrumentó el Programa Nacional de Solidaridad, cuyo objetivo principal fue el combate a la pobreza extrema, su puesta en marcha implicó una gran movilización social en la cual se expresan muchas de las diversas formas de participación ciudadana no electorales.

La contraloría social constituye una nueva forma de control administrativo ejercido por los ciudadanos sobre la actuación de quienes tienen la responsabilidad del quehacer gubernamental. Se trata teóricamente de una nueva forma de participación ciudadana en las tareas de vigilancia y fiscalización de los recursos públicos y en la evaluación del desempeño de los funcionarios y empleados al servicio del Estado. La contraloría social se logró gracias a la Contraloría General de la Federación y vio su concreción en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

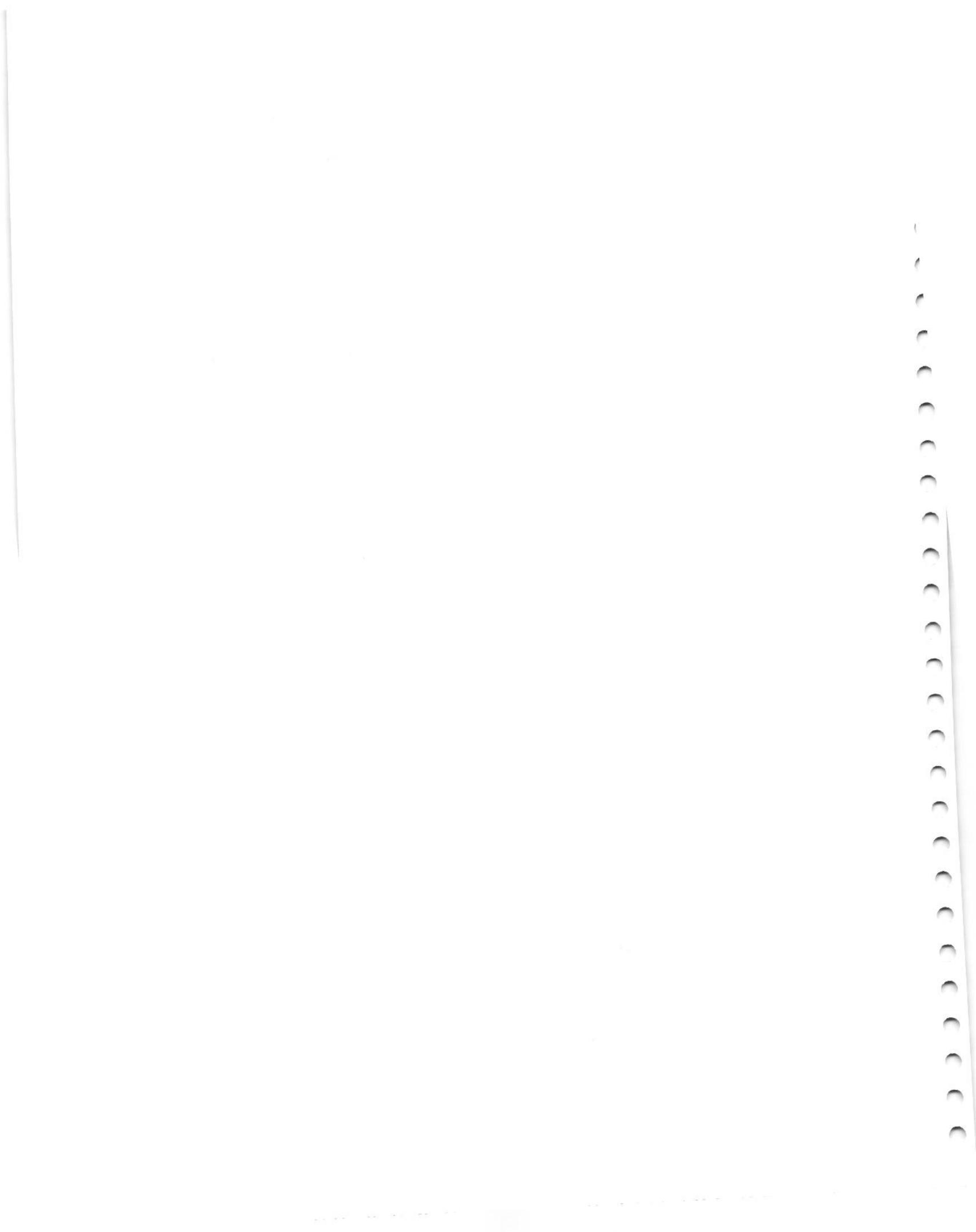
El Presidente Salinas de Gortari instruyó a la SECOGEF, desde el inicio de su administración que se instrumentara una práctica de corresponsabilidad ciudadana que se conocería como Contraloría Social. Con esto se daba inicio a



un nuevo mecanismo de control, en teoría como repito, este innovador mecanismo ayudaría hacer más eficiente la relación entre la ciudadanía y su gobierno. De esta forma el Programa de Contraloría Social instrumentado por la SECOGEF surge así con la misión fundamental de incorporar a la sociedad civil en las tareas de vigilancia de los recursos públicos generados por ella y para ella.

Por medio de la Contraloría Social los ciudadanos reciben una educación informal que le será útil no sólo en su campo de acción como auditores sociales, sino también en todo lo que se refiere a su vida productiva, a ello debe añadirse la adquisición de importantes elementos de educación cívica y conciencia colectiva. El auditor social cumple una función complementaria del control institucional con la finalidad de eficientar la administración pública. Su participación constituye una garantía mancomunada en el aseguramiento de la transparencia en toda decisión administrativa en la que participe, el auditor social aporta su tiempo, su capacidad y su solvencia moral para que los servicios, actos u obras emprendidos por el gobierno estén orientados efectivamente a generar beneficios tangibles a la población.

El programa Nacional de Solidaridad comenzó a operar el 5 de diciembre de 1988, cuyo propósito fue atacar las condiciones de pobreza extrema y marginación que aquejan a un gran número de mexicanos. El Gobierno identificó a la población objetivo de solidaridad entre los habitantes de las colonias populares, las zonas rurales y entre las comunidades indígenas, ya que, por la marginación ancestral en la que viven, requieren una respuesta más expedita a sus reclamos de orden educativo, de salud, vivienda, agua potable y



alcantarillado, entre muchos otros servicios. El tipo de acciones de Solidaridad, la magnitud de los recursos que maneja y la dispersión geográfica en la que opera, hicieron necesario creara comités de solidaridad, cuya dirección queda en manos de sus beneficiarios. Los Comités fungen como enlace de comunicación entre las autoridades y los miembros de las comunidades en donde se realizan las obras.

Formalmente, el Programa de Contraloría Social en Solidaridad nace como respuesta a la solicitud de los participantes en el sentido de poder contar con un mecanismo adecuado de vigilancia de los recursos destinados a obras en su beneficio. Fue puesto en marcha por el Presidente Salinas de Gortari, en Querétaro el 5 de febrero de 1991, tomando la protesta de miles de vocales de Control y Vigilancia de toda la República; con ello se había pasado de un mero concepto a la creación en si de la Contraloría Social. Nombrado así como Vocal de Control y Vigilancia o Vocal de Contraloría Social a este intermediario entre el gobierno y la comunidad que ejecuta las acciones que le competen al supervisar el uso correcto de los fondos asignados para obras que beneficiaran a su comunidad. El vocal surge de la elección de una asamblea, que se erige con respaldo en la comunidad organizada, dicho proceso constituye el mecanismo adecuado para concientizar a la persona nombrada respecto a lo que se espera de ella. El perfil idóneo del ciudadano susceptible de ser postulado como aspirante a vocal se integra a partir de considerar un aspecto básico: su pertenencia a la comunidad a la cual va a representar, debe cumplir una serie de requisitos como no desempeñar cargo alguno de carácter público o partidista y tampoco desarrollar, en el momento mismo de su postulación,



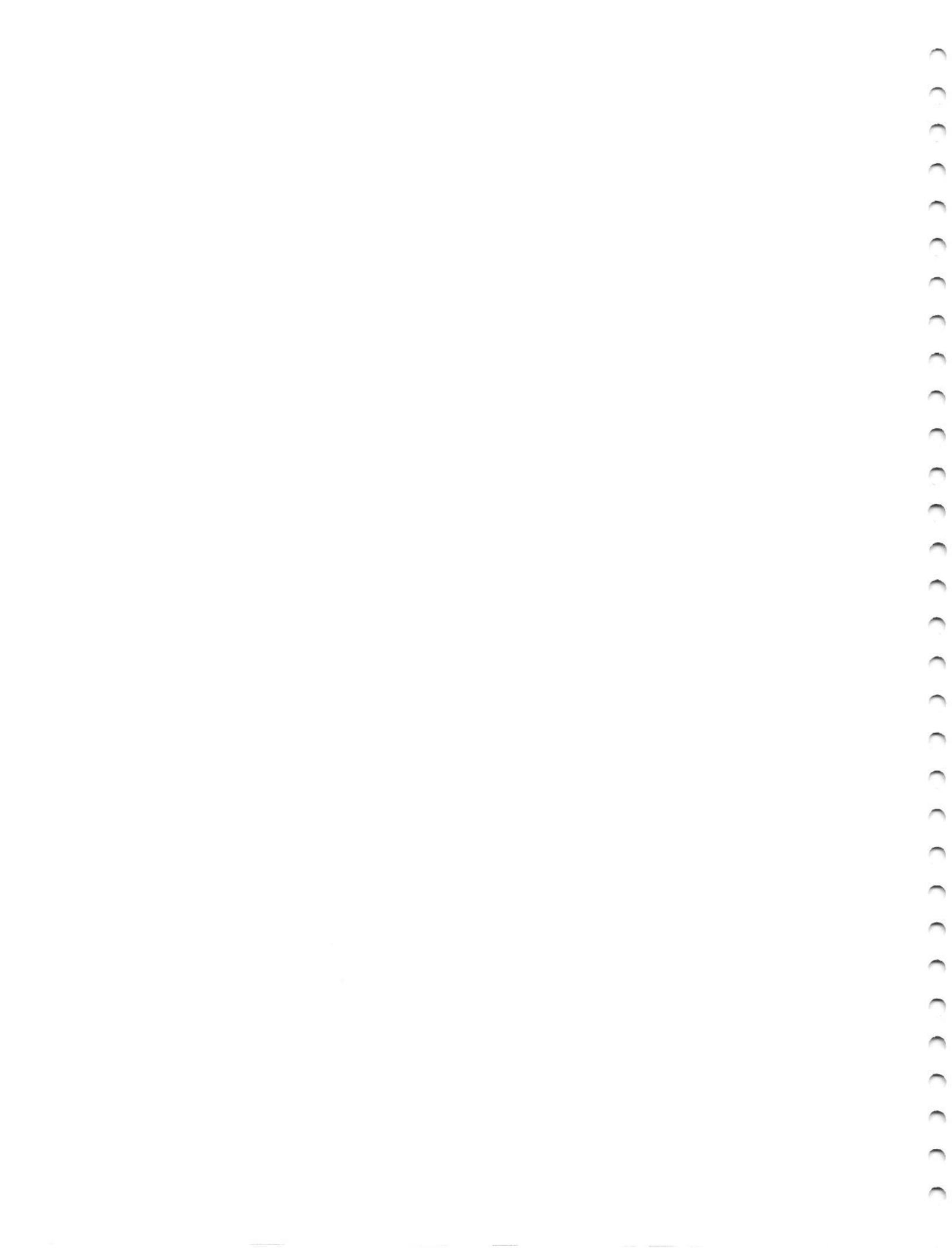
ninguna tarea como miembro del Comité de Solidaridad, debe ser reconocido por poseer autoridad moral, derivada de un comportamiento honrado y respetuoso, a demás de ser una persona responsable, conocedora de los problemas de su comunidad y dispuesta a participar en la solución de los mismos.

Las actividades del Vocal de Control y Vigilancia son temporales, ya que una vez que es terminada la obra o proyecto para el cual fue electo vocal, cesan sus responsabilidades.

La comunidad en su conjunto toma las decisiones y, una vez acordadas, corresponde al vocal verificar su cumplimiento. De no producirse este, el vocal esta facultado para reclamar, en nombre del comité y de la comunidad. Que se efectúen las acciones necesarias para obtener la pronta solución a los problemas que se hubiesen presentado.

Las principales funciones de vocal son las siguientes:

1. Les corresponde procurar que la comunidad cuente con toda la información necesaria acerca de trámites, requisitos, monto de recursos asignados y su forma de aplicación, así como del desarrollo de las obras y acciones ejecutadas. Para ello el Vocal promueve la organización de reuniones o asambleas en las que se dan a conocer en detalle estos aspectos y, asimismo, mantiene al tanto a la población de los puntos más relevantes mediante cartulinas que son colocadas a la vista de todos.
2. Proponer a los miembros del comité la utilización de elementos básicos de control que incluyen el levantamiento de actas en cada reunión; la



elaboración de un plan de trabajo detallado que describa las fases calendarizadas por las que deberá pasar el proyecto u obra de que se trate; llevar un control de gastos; formar un archivo único que contenga toda la documentación relativa a dicho gastos y a toda la obra o proyecto, las actas de las reuniones y asambleas y un registro de las aportaciones de la comunidad, así como también realizar la vigilancia física del obras y cerciorarse de la juiciosa actuación de los servidores públicos.

Otro aspecto básico consiste en que el vocal constante que, antes de efectuarse una compra, haya varias cotizaciones para estar en posibilidad de elegir la más conveniente en términos de precio, calidad y cantidad; sus datos se difunden entre la comunidad, al tiempo que se indica cual ha sido aceptada y porque.

3. Proporcionar toda la información relativa al Sistema Nacional de Quejas y atención a la ciudadanía, a través de la cual las tres instancias de gobierno respaldan las acciones de contraloría social. De esta forma se prevé que la ciudadanía encuentre a través del Comité de Contraloría, un canal idóneo para expresar sus planteamientos, pues será a través de el que los ciudadanos expongan quejas u otro tipo de solicitudes conjuntas relativas a la actuación de servidores públicos o sobre el propio desarrollo del programa que se trate. La responsabilidad del vocal, en este sentido, consiste en captar las inquietudes de los miembros de su comunidad y proponer posibles soluciones ante el seno del comité, en la Presidencia Municipal, en la Contraloría Estatal o, si



esas instancias se hubieran agotado sin obtener un resultado satisfactorio, ante la propia SECOGEF

La SECOGEF elaboró materiales de apoyo que sirven a la preparación de los vocales y a la difusión del Programa de Contraloría Social entre los miembros de las comunidades donde opera. Estos incluyen entre otros, los lineamientos generales, que especifican la responsabilidad de cada una de las instancias participantes en el Programa y los mecanismos de cooperación interinstitucional; así como también manuales para la capacitación de los vocales. La SECOGEF promueve también la realización de talleres de capacitación y talleres de evaluación, donde el ciudadano ejercita lo que tiene que hacer ante problemas y circunstancias reales. En cada municipio se creó un consejo municipal de Solidaridad, formado por el presidente municipal, que simultáneamente ocupa la presidencia de dicho Consejo, y otros funcionarios públicos del Ayuntamiento, así como los representantes de las comunidades, barrios o colonias, entre los cuales se elige a un vocal de Control y Vigilancia. El Consejo se ocupa inicialmente de analizar las solicitudes de los proyectos que pretenden llevar a cabo la comunidad. Hecho el análisis y cumplido el proceso administrativo correspondiente, se otorgan los recursos y de ello se informa a la comunidad.

Para efectuar cada obra la comunidad beneficiaria constituye además un Comité de Solidaridad integrado por un presidente, un secretario, un tesorero y tres vocales, entre los que se encuentra el de control y vigilancia. Entre las actividades distintivas de la Contraloría Social en este programa específico de



Solidaridad, debe mencionársela supervisión del óptimo aprovechamiento de los materiales, su calidad, su resguardo en un lugar seguro y el registro de su existencia. Esta Contraloría Social estaba presente en cada uno de los subprogramas que abarcaba el Programa de Solidaridad como por ejemplo Contraloría Social en los Fondos de solidaridad para la producción, Contraloría Social en el programa Escuela Digna, Contraloría Social en el programa de apoyo e Productores de café, Contraloría Social en el Programa Procampo, etc. El Programa Solidaridad es un programa social sumamente extenso que abarca casi la totalidad del territorio nacional, con diferentes subprogramas específicos, a mí lo que me interesa es señalar de manera integral este programa como antecedente directo de la Contraloría Social que analizaré en capítulos posteriores; sin adentrarme al estudio de dicho programa ya que correría el riesgo de desviaría del tema central de mi tesina.

La justificación que el gobierno de Salinas de Gortari dio para la creación de la Contraloría Social, fue que dicha instancia se concibió como un instrumento moderno con carácter eminentemente preventivo, establecido por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y que incorpora a la ciudadanía en las tareas destinadas a mantener un marco de legalidad, eficiencia y transparencia.



3.1 Programa Hábitat de la Secretaría de Desarrollo Social

En este capítulo señalaré grosso modo todo lo relacionado con el Programa Hábitat del cual subyace la Contraloría Social que me interesa investigar.

Como antecedente y justificación del Programa Hábitat El *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006* (PNDUOT) estableció que dos terceras partes de la población del país residen actualmente en las 364 ciudades y zonas metropolitanas que integran el Sistema Urbano Nacional (SUN). La población asentada en el SUN creció en el quinquenio 1995-2000 a razón de 1.9 por ciento anual, tasa que es casi el doble de la registrada por la población rural de México.

En algunas regiones del país, en particular en la franja fronteriza norte, el crecimiento demográfico de las ciudades ha sido incluso más intenso (el doble del promedio urbano nacional en el segundo quinquenio de los noventa), lo que sin duda genera mayores presiones sobre el aparato productivo, el mercado laboral, el medio ambiente, así como sobre la provisión de servicios esenciales y la infraestructura básica. Este acelerado proceso de urbanización experimentado por el país ha sido impulsado en gran medida por la intensa movilidad territorial de las áreas rurales hacia las urbanas, dirigida principalmente a las 69 ciudades que en el año 2000 contaban con una población superior a 100 mil habitantes. El rápido crecimiento demográfico experimentado por la mayoría de estas ciudades y zonas metropolitanas ha sobrepasado la capacidad de los gobiernos locales para ampliar y fortalecer la oferta de infraestructura y servicios al ritmo que demanda una población urbana



cada vez más numerosa. De acuerdo con el *Programa Nacional de Población 2001-2006* (PNP), se prevé que, de continuar las tendencias actuales, las ciudades y zonas metropolitanas albergarán más de 85 por ciento del crecimiento poblacional de las próximas tres décadas, lo que plantea complejos desafíos que demandan la puesta en marcha de estrategias y programas integrales y de largo plazo para conducir el desarrollo urbano de manera más eficiente y evitar la expansión desordenada, desarticulada y segregada de las ciudades.

En el contexto de un mundo crecientemente globalizado, los centros urbanos que integran el SUN están llamados a desempeñar un papel cada vez más estratégico en el desarrollo nacional, pues en esos espacios se genera alrededor de 80 por ciento del Producto Interno Bruto. Sin embargo, en esos ámbitos territoriales también se observan marcados rezagos sociales y profundas desigualdades. Basta señalar que alrededor de 3 millones de personas carecen del servicio de agua potable y poco más de 6 millones del servicio de saneamiento. Además, cerca de 60 por ciento de la población urbana reside en barrios y colonias que carecen de pavimentación. La concentración de un número cada vez mayor de pobres en las ciudades y zonas metropolitanas del país ha dado lugar a un intenso proceso de urbanización de la pobreza además existen grandes zonas de concentración de la pobreza, que contrastan con la de zonas residenciales exclusivas, que crean las llamadas ciudades “divididas”; es decir, ciudades habitadas, por un lado, por ciudadanos con derechos plenos, asentados en zonas que cuentan con una adecuada infraestructura, equipamiento y servicios, y por el otro, por



personas en situación de pobreza, quienes se encuentran segregadas espacial, social y económicamente, en barrios y colonias con instalaciones precarias y de escaso valor en el mercado urbano.

Estas pautas dependen, entre otros factores, de los papeles o roles diferenciados de las personas en la división del trabajo, del acceso desigual a los recursos y a su control, y de la disparidad de criterio con que se juzga su contribución a la economía y la vida social. El rápido crecimiento de la población de las ciudades y zonas metropolitanas ha traído consigo un aumento de la demanda de suelo urbano y vivienda. Se estima que las 364 ciudades del país ocupan una superficie de cerca de un millón de hectáreas, cifra que representa alrededor de la mitad de un punto porcentual del territorio nacional. Para alojar el crecimiento urbano previsto, esta superficie habrá de ampliarse en el futuro a razón de poco menos de 16 mil hectáreas por año, de las cuales cerca de 60 por ciento deberá destinarse a la satisfacción de las necesidades de vivienda. En las ciudades y zonas metropolitanas, la competencia por los usos del suelo entre la industria, el comercio, los servicios y la vivienda, así como la infraestructura y el equipamiento, es muy intensa, lo que ha dado lugar a la especulación y el acaparamiento en el mercado de suelo urbano. Este hecho ha tendido a limitar los alcances de los programas de vivienda social y a propiciar la segregación socio-espacial en las ciudades. De acuerdo con el PNDU-OT¹⁷, cerca de 3.5 millones de hogares, de casi 15

¹⁷ La planeación urbana tiene sus orígenes en la Ley sobre Planeación General de la República (1930), la cual tuvo como objetivo coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras. En 1978, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto presidencial que aprobó el Plan Nacional



millones establecidos en las ciudades del SUN, se vieron obligados en algún momento a ocupar el suelo de manera irregular. Se estima que de no actuar oportunamente, cerca de 125 mil familias por año no tendrán más alternativa que la ocupación irregular o el hacinamiento. La expansión desordenada de las ciudades hacia áreas no aptas para el desarrollo urbano tiende a traducirse en deterioro ambiental y una creciente vulnerabilidad de los hogares frente a las amenazas de origen natural. La condición socioeconómica de las familias de escasos recursos los hace más propensos a vivir en áreas de difícil acceso y de alto riesgo, con una infraestructura frágil y en viviendas inseguras, así como a sufrir las consecuencias más severas, entre otros, de la insalubridad, los sismos, las inundaciones, los hundimientos y los movimientos de tierra. Ello obliga a fortalecer las acciones para la prevención de desastres y el mejoramiento ambiental, con especial énfasis en los esfuerzos encaminados tanto a reducir el grado de exposición de los hogares pobres frente a las amenazas de origen natural, como a crear o reforzar las barreras de defensa necesarias para mitigar o aminorar sus potenciales efectos destructivos y mejorar la capacidad de respuesta de las comunidades —en particular en los

de Desarrollo Urbano, donde los objetivos fueron: 1. Racionalizar la distribución en el territorio nacional de las actividades económicas y de la población, localizándolas en las zonas de mayor potencial del país; 2. Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado en los centros de población; 3. Propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbanos, y 4. Mejorar y preservar el medio ambiente que conforman los asentamientos humanos.

A partir de los objetivos rectores planteados en el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, se define como parte de la misión de Sedesol en el contexto institucional, instrumentar la Política de Ordenación del Territorio, para que sea complementaria a la Política de Desarrollo Urbano y Regional. Se establece que, para lograr este objetivo, se asegurará que confluayan las aspiraciones locales con las directrices nacionales en el marco del Pacto Federal. En este quehacer, se considera como un vínculo fundamental el Ordenamiento Ecológico, competencia de Semarnat. Para cumplir esta misión, la Secretaría de Desarrollo Social elaboró el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 (PNDU-OT), en el cual se establecen los principios, objetivos, estrategias y líneas de acción que determinan las acciones del gobierno federal en la materia. <http://reliot.ine.gob.mx/otsedesol.html>



barrios y zonas urbano marginadas— frente a una eventual situación de desastre.

Los pobladores urbanos demandan, entre otros aspectos, condiciones propicias para garantizar el ejercicio de sus derechos ciudadanos; seguridad para poder vivir en paz; una dotación adecuada de infraestructura, equipamiento y servicios que atiendan las realidades y necesidades de hombres y mujeres de todas las edades y de las personas que requieren cuidados especiales; la protección y conservación de su patrimonio cultural; y la disponibilidad de espacios públicos que fortalezcan la identidad y el arraigo de sus habitantes, faciliten la organización de su vida cotidiana y les permitan desarrollar relaciones y crear redes sociales. Ante este escenario surge el Programa Hábitat; de acuerdo a La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) se diseñó con el propósito de articular los objetivos de la política social con los de las políticas de desarrollo urbano, y lo instrumenta desde 2003¹⁸. Este hecho es una expresión del interés de avanzar hacia la superación de los rezagos y los profundos contrastes sociales en las ciudades y zonas metropolitanas, así como de contribuir a transformarlas en espacios seguros, ordenados y habitables.

El Programa Hábitat está dirigido a enfrentar los desafíos de la pobreza urbana mediante la instrumentación de un conjunto de acciones que combinan, entre otros aspectos, el mejoramiento de la infraestructura básica y el equipamiento

¹⁸ Las Reglas de Operación de este Programa fueron publicadas el 25 de marzo de 2003 en el Diario Oficial de la Federación. Asimismo, se elaboraron y difundieron sus lineamientos específicos, al mismo tiempo que se llevaron a cabo cursos de capacitación dirigidos a operadores y ejecutores del Programa.



de las zonas urbano-marginadas con la entrega de servicios sociales y acciones de desarrollo comunitario en esos mismos ámbitos. Mediante este programa se busca asegurar la concurrencia y la integralidad de los esfuerzos dirigidos a apoyar a la población urbana en situación de pobreza patrimonial, de acuerdo con los criterios establecidos por la SEDESOL para la medición de la pobreza. El Programa Hábitat es particularmente sensible a las necesidades de las mujeres, las niñas y los niños, las personas adultas mayores y las personas con discapacidad.

El Programa Hábitat incorpora en su diseño un conjunto adicional de acciones encaminadas a apoyar: **(a)** la constitución de reservas territoriales y la habilitación de suelo para el asentamiento de las familias en situación de pobreza patrimonial; **(b)** acciones de prevención de desastres y mejoramiento ambiental, entre las que destacan las orientadas a reducir la vulnerabilidad de los hogares frente a las amenazas de origen natural; **(c)** medidas dirigidas a fortalecer los instrumentos de coordinación y asociación municipal, que impulsen proyectos encaminados a mejorar la funcionalidad de las ciudades, potenciar su competitividad y superar la pobreza urbana; y **(d)** acciones que permitan proteger, conservar y rehabilitar el patrimonio histórico y cultural de las ciudades.

En suma, el Programa Hábitat es un instrumento para contribuir a “hacer ciudad”; construir espacios con identidad y valor social; articular los barrios marginados y los asentamientos precarios al desarrollo de la ciudad; contribuir a favorecer el ejercicio de los derechos de ciudadanía de la población asentada



en esos ámbitos territoriales; y elevar la calidad de vida de los moradores de las ciudades y zonas metropolitanas del país. Los esfuerzos del Programa Hábitat están dirigidos a las ciudades y zonas metropolitanas cuyo tamaño, ubicación y significación económica y social, las convierten en puntos estratégicos para impulsar el desarrollo nacional y regional. Hábitat es un esfuerzo basado en los principios que animan al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y posteriormente 2006-2012: equidad, transparencia, corresponsabilidad, sustentabilidad y subsidiariedad. Asimismo, el Programa Hábitat integra los criterios e incorpora las prioridades tanto del Programa Nacional de Desarrollo Social, como del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio de la presente administración federal.

Este documento contiene las reglas que regulan la operación del Programa Hábitat y ha sido elaborado conforme a lo dispuesto por el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente. Además de ser un instrumento normativo, estas reglas constituyen un medio para orientar la participación de los beneficiarios y las instancias involucradas en la ejecución del programa. Contiene los antecedentes del Programa Hábitat, sus objetivos, beneficiarios, acciones y lineamientos relativos a la selección de ciudades, zonas de atención prioritaria y proyectos, así como los criterios para su ejecución y las disposiciones para su seguimiento y control, entre otros aspectos.

Vertientes del Programa Hábitat

El Programa Hábitat está integrado por las siguientes tres vertientes, definidas por su ámbito de actuación:



· *Hábitat Vertiente Fronteriza*, que atiende las ciudades y zonas metropolitanas localizadas en la fronteras Norte y Sur del país. Estas franjas se definen —en cada caso— a partir de los límites municipales y abarcan varios contornos de municipios, considerando el área que se extiende desde la línea de demarcación internacional hacia una línea paralela ubicada aproximadamente a 105 kilómetros en el interior del país.

· *Hábitat Vertiente General*, con cobertura en las ciudades y zonas metropolitanas localizadas en el resto del territorio nacional; y

· *Hábitat Vertiente Centros Históricos*, que atiende —por mandato del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación— la protección, conservación y revitalización de los centros históricos inscritos en la lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO y de aquellos que forman parte de la llamada Lista Indicativa y tienen posibilidades de ser incluidos en la Lista del Patrimonio Mundial.

Modalidades del Programa Hábitat

El Programa Hábitat despliega sus tres vertientes en un amplio conjunto de acciones, desarrollando un modelo de intervención integral que privilegia la concurrencia de esfuerzos de los tres órdenes de gobierno y de otras instancias participantes, centrándolos en las ciudades y, dentro de ellas, en las zonas de atención prioritaria, de acuerdo con los criterios establecidos en estas.



Reglas de Operación.

El Programa Hábitat se organiza o estructura en las *siete* modalidades siguientes:

a) *Superación de la pobreza urbana*, que se dirige a ampliar las capacidades y oportunidades de los integrantes de los hogares en situación de pobreza patrimonial.

b) *Oportunidades para las mujeres*, que se orienta a apoyar a las mujeres (o grupos de mujeres) en situación de pobreza patrimonial mediante acciones que contribuyan al desarrollo de sus capacidades, faciliten su desempeño laboral o su incorporación a la actividad productiva y, en general, contribuyan a mejorar su calidad de vida.

c) *Mejoramiento de barrios*, que busca introducir, ampliar o mejorar la infraestructura y los servicios básicos en zonas urbanas marginadas para integrarlas a la ciudad.

d) *Ordenamiento del territorio y mejoramiento ambiental*, que contribuye a reducir la vulnerabilidad de la población frente a las amenazas de origen natural y a mejorar la calidad ambiental en las zonas urbanas.

e) *Planeación urbana y agencias de desarrollo Hábitat*, que apoya el fortalecimiento de los instrumentos de planeación y gestión urbanas, así como la formación de instancias civiles dirigidas a impulsar iniciativas y prácticas de desarrollo local, con el fin de mejorar el entorno urbano y avanzar hacia la construcción de ciudades ordenadas, seguras, sostenibles, incluyentes y competitivas.



f) *Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano*, que provee incentivos a las ciudades y zonas metropolitanas elegibles para la adquisición de suelo en zonas aptas para el desarrollo urbano y el asentamiento de los hogares en situación de pobreza patrimonial.

g) *Equipamiento urbano e imagen de la ciudad*, que apoya a las ciudades o zonas metropolitanas en la provisión o rehabilitación del equipamiento y mobiliario urbanos, la protección, conservación y/o revitalización de los centros históricos y patrimoniales, y, en general, el impulso a programas que contribuyan a conservar y mejorar la imagen urbana.

De este modo, el Programa Hábitat tiene el propósito de contribuir a impulsar el desarrollo social y urbano de las ciudades mexicanas. Las dos primeras modalidades se dirigen a ampliar las capacidades y las oportunidades de los integrantes de los hogares en situación de pobreza patrimonial residentes en los barrios y zonas de atención prioritaria.

La tercera y cuarta modalidades se dirigen al entorno en el que se desenvuelve la vida cotidiana de las personas y los hogares residentes en esas zonas, con miras a superar los rezagos en materia de infraestructura y servicios, a reducir la vulnerabilidad de estos asentamientos frente a las amenazas de origen natural y a mejorar la calidad del ambiente. Finalmente, las tres últimas modalidades buscan apoyar el desarrollo incluyente, ordenado y sustentable de los núcleos urbanos, impulsando con este fin iniciativas y prácticas de desarrollo local que contribuyan a mejorar su competitividad, funcionalidad y habitabilidad, a conservar y proteger su patrimonio cultural y a mejorar su imagen urbana.



Población objetivo

El universo de atención del Programa Hábitat lo constituyen los integrantes de los hogares en situación de pobreza patrimonial (de acuerdo con los criterios establecidos por la SEDESOL para la medición de la pobreza) asentados en las ciudades y/o zonas urbanas seleccionadas. Este umbral de pobreza incluye a todos los hogares cuyo ingreso está por debajo de 41.80 pesos diarios por persona, el cual resulta insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público. Dentro de este universo se otorga especial atención a grupos en situación de desventaja o vulnerabilidad como son, entre otras, las personas con capacidades diferentes, las personas adultas mayores, y las personas residentes en inmuebles o zonas de alto riesgo. En cada una de las ciudades seleccionadas es posible identificar y elegir, sujeto a la disponibilidad presupuestal y de acuerdo con los procedimientos establecidos en estas Reglas, una o varias zonas de atención prioritaria (como se definen en la sección 4.4.1.1. letra c), donde podrán instrumentarse las diferentes modalidades del programa.

Características de los apoyos

El Programa Hábitat busca potenciar los subsidios federales con la aportación de recursos estatales, municipales y, en su caso, de los propios beneficiarios y/o de las organizaciones de la Sociedad Civil, para propiciar el desarrollo de las ciudades y la integración de las zonas urbano-marginadas a las mismas, dentro de un marco de participación y planeación comunitaria. Los gobiernos



locales deberán manifestar disponibilidad de recursos para la contrapartida, propios o complementados por el estado o el municipio, según sea el caso.

El Programa Hábitat también establece instancias y mecanismos de coordinación con otros programas de la propia SEDESOL, de las instancias locales competentes o de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para asegurar la complementariedad de acciones y evitar la duplicidad de los apoyos.

Tipo de apoyo

Los recursos federales asignados al Programa podrán ser aplicados para llevar a cabo las siguientes acciones:

a) *Superación de la pobreza urbana:*

- Acciones para alentar la organización social y el desarrollo comunitario y familiar.
- Acciones dirigidas a ampliar las capacidades y oportunidades de las personas, incluidas las acciones de capacitación para el trabajo y el entrenamiento en artes y oficios, así como las dirigidas a apoyar la instalación y el funcionamiento de Escuelas-Taller y Casas de Oficios.
- Acciones de prevención de conductas de riesgo entre los adolescentes y jóvenes.
- Acciones dirigidas a impulsar la prestación del servicio social de estudiantes de escuelas de educación superior en tareas vinculadas con el desarrollo social, la superación de la pobreza y el desarrollo urbano.



- Acciones que permitan aprovechar los conocimientos, habilidades, experiencia y vocación de servicio de las personas adultas mayores en proyectos de desarrollo social.
- Acciones encaminadas a apoyar el desarrollo de las personas con capacidades diferentes y a favorecer la integración social de grupos en situación de vulnerabilidad.
- Acciones dirigidas a fomentar y apoyar la titulación de activos inmobiliarios.
- Acciones de prevención y atención de la violencia en cualquiera de sus formas.
- Otras acciones definidas a partir de las necesidades expresadas por las propias comunidades, previa autorización de la SEDESOL.

b) *Oportunidades para las mujeres:*

- Acciones orientadas a ampliar las capacidades de las mujeres, incluida la promoción de la salud reproductiva, así como a facilitar su desempeño laboral o su incorporación a la actividad económica.
- Acciones encaminadas a apoyar la instalación y equipamiento de Centros y Casas de Atención Infantil (CAI) para brindar atención a los menores de entre 18 meses y seis años de edad que no requieran atención especial, durante las jornadas laborales o durante los procesos de capacitación de las madres que no cuentan con este tipo de servicios.
- Acciones de prevención y atención de la violencia contra las mujeres en cualquiera de sus formas, así como de apoyo a las mujeres en situación de vulnerabilidad.
- Acciones de capacitación, sensibilización y asesoramiento que contribuyan a propiciar que las mujeres tomen conciencia de su condición de género; a



conocer y ejercer sus derechos; a favorecer su autoestima, participación social, formación de liderazgos y redes de acción colectiva; y a modificar conceptos culturales y prácticas institucionales que justifican, legitiman y reproducen las desigualdades entre hombres y mujeres.

c) Mejoramiento de barrios:

- Ampliación, mejoramiento o introducción de redes de infraestructura urbana básica: agua potable, drenaje, disposición de aguas residuales, vialidad, electrificación y alumbrado público.
- Pavimentación u otro recubrimiento de calles, delimitación de zonas para la circulación vehicular, construcción o rehabilitación de banquetas y guarniciones, así como de rampas para la circulación en sillas de ruedas.
- Construcción, ampliación o mejoramiento de Centros de Desarrollo Comunitario.
- Construcción y/o equipamiento de estancias o casas de día o equipamiento de viviendas cedidas en comodato para la atención de personas adultas mayores, así como construcción y/o equipamiento de villas para atender a este sector de la población.
- Acciones dirigidas a construir, recuperar, remozar o rehabilitar plazas, jardines y otros espacios públicos dedicados al desarrollo de actividades deportivas, recreativas y culturales.

d) Ordenamiento del territorio y mejoramiento ambiental:

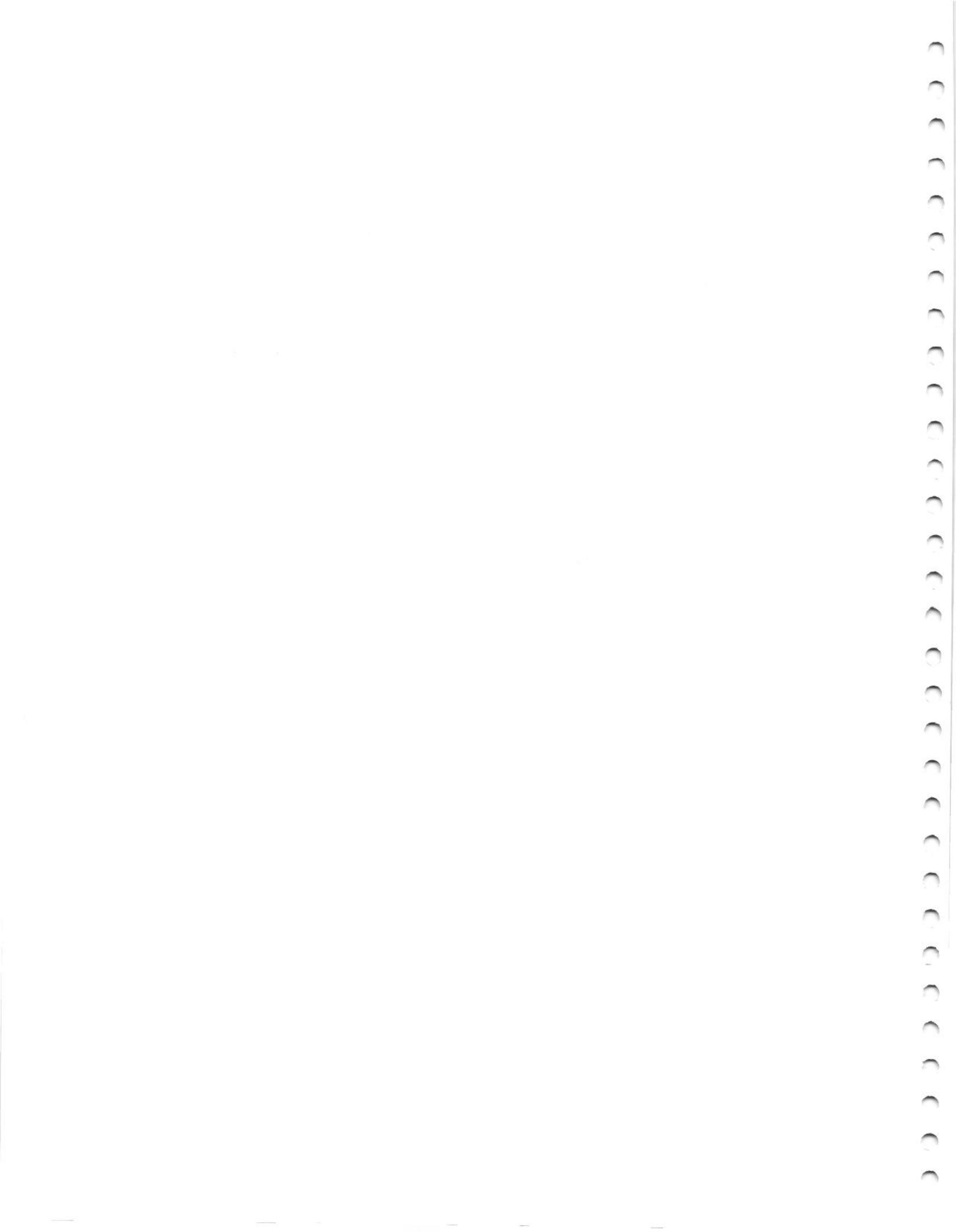
- Acciones orientadas a definir estrategias integrales para la prevención de desastres mediante la elaboración de estudios y mapas de riesgo.



- Acciones de planeación orientadas a ordenar el uso del suelo.
- Acciones dirigidas a educar y sensibilizar a la población de todas las edades para hacer frente a eventuales situaciones de riesgo y desastre, así como las encaminadas a fortalecer la capacidad de respuesta de las autoridades locales en esta materia.
- Acciones de prevención mediante la realización de obras de mitigación de riesgo que contribuyan a reducir la vulnerabilidad de los asentamientos humanos.
- Acciones de prevención dirigidas a apoyar la reubicación de familias asentadas en inmuebles de alto riesgo o en zonas de riesgo no mitigable desde el punto de vista técnico o económico.
- Acciones de educación sanitaria y ambiental.

e) Planeación urbana y agencias para el desarrollo del hábitat:

- Acciones orientadas a apoyar la formulación o actualización de planes, programas y reglamentos —en sus diferentes niveles de planeación— en los ámbitos del desarrollo urbano y la conservación del medio ambiente, entre otros.
- Acciones dirigidas a apoyar la creación de las Agencias de Desarrollo Hábitat en cada una de las ciudades seleccionadas, así como a promover e impulsar mecanismos de participación de la sociedad civil en proyectos de superación de la pobreza y de desarrollo urbano.



g) *Equipamiento urbano e imagen de la ciudad:*

- Construcción, ampliación, rehabilitación o readecuación del mobiliario y equipamiento urbano esencial.
- Acciones de protección y conservación del patrimonio cultural localizado en los centros históricos, incluido el rescate y remozamiento de fachadas, la rehabilitación de calles; y el reforzamiento estructural de monumentos en riesgo, así como la preservación y rehabilitación de inmuebles o grupos de inmuebles cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje tenga un valor excepcional desde el punto de vista histórico y artístico.
- Acciones que propicien condiciones de seguridad más adecuadas para las personas en su tránsito hacia y desde las zonas urbano-marginadas, incluidas aquellas medidas tanto de adecuación de vialidades y reestructuración del transporte público, como el establecimiento de rutas seguras, peatonales y de transporte.
- Acciones de mejoramiento de la imagen urbana, incluida la señalización y nomenclatura de calles.

El Programa Hábitat es respetuoso de las atribuciones y responsabilidades propias de cada orden de gobierno. Asimismo, constituye un esfuerzo complementario de las acciones que llevan a cabo las entidades federativas y los municipios con apoyo tanto en recursos propios, como en los del Ramo 33, con miras a fortalecer los esfuerzos de superación de la pobreza y de conducción del desarrollo urbano. El Programa Hábitat también otorga un papel estratégico y determinante a la participación de las comunidades en su propio desarrollo.



3.2 La Contraloría Social del Programa Hábitat de la Secretaría de Desarrollo Social.

Entre los componentes que integran el programa Hábitat se encuentra la Contraloría Social, la cual es reconocida como tal dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012; les mostrare parte de su contenido en este capítulo, así como también los Lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los programas federales de desarrollo social, en los cuales basa su funcionamiento (aunque al final de la tesina en los anexos podrán tener acceso completo a dicho Plan) en específico la parte donde se desarrolla y donde se especifica que es, su utilidad y cuales son las tareas que deberán realizar los integrantes de La Contraloría Social.

Es de suma importancia que el lector conozca esto ya que es la parte central de donde yo baso mi investigación, es en base al contenido que les mostrare a continuación de donde yo parto para poder hacer un análisis de caso, y verificar si en la praxis la Contraloría Social dentro del Programa Hábitat esta funcionando de acuerdo a lo especificado a continuación: "Que el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 reconoce que la participación de la sociedad constituye un elemento indispensable para alcanzar el Desarrollo Humano Sustentable, propósito de la visión integral y de largo plazo para el país que contempla el propio Plan, por lo que éste concibe dicha participación como un mecanismo fundamental para el cumplimiento de los objetivos y estrategias que el mismo establece, particularmente en el eje de política pública denominado "Igualdad de Oportunidades", en el cual se prevén como principios



rectores de la política social, entre otros, los de utilizar sistemas de evaluación y seguimiento que permitan monitorear y mejorar los programas, promover la coordinación de acciones entre las dependencias y organismos del Gobierno Federal, así como los distintos órdenes de gobierno, y transparentar la asignación y el gasto de los recursos, estableciendo para ello entre otras estrategias, la de mejorar los procesos de planeación, operación y evaluación de los programas sociales, mediante la participación de las comunidades en el seguimiento y evaluación de las acciones realizadas en el marco de tales programas; y con respecto específico de la contraloría social, menciona:

“Que la contraloría social constituye una práctica de transparencia y rendición de cuentas, que contribuye a lograr los objetivos y estrategias que en materia de política social establece el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, ya que conforme a lo dispuesto por la Ley General de Desarrollo Social, la contraloría social es el mecanismo de los beneficiarios, para que de manera organizada, verifiquen el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social¹⁹... tácitamente dicha ley señala lo siguiente:

“Capítulo VIII

De la Contraloría Social

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.

¹⁹ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Poder Ejecutivo Federal, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, 2007



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 penales”²⁰

²⁰ LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Centro de Documentación, Información y Análisis. Nueva Ley DOF 20-01-2004



3.3 Estudio de caso: La Contraloría Social del Programa Hábitat en el municipio de Jiutepec, en la localidad de Josefa Ortiz de Domínguez, en el Estado de Morelos.

En este capítulo entraremos ya en el estudio de caso de una contraloría social, ya teniendo claro como funciona, habiendo leído sus lineamientos operativos y estando consientes desde mi punto de vista que dicha contraloría puede beneficiar en mucho al proceso democrático nacional, haciendo que la participación de la gente primero dentro de sus comunidades y municipios crezca, para posteriormente se avance en el ejercicio democrático a través de una participación ciudadana más extendida y homogénea a lo largo del país.

El hecho de que yo allá hecho el estudio de la contraloría social en la localidad de Josefa Ortiz de Domínguez en el municipio de Jiutepec del Estado de Morelos, no fue algo determinado previamente más bien fue de manera fortuita, esto debido a que al hacer mi investigación de los municipios y lugares donde funciona una Contraloría Social, me tope con que la información era demasiado escasa por no decir casi nula, por lo que me di a la tarea de contactar directamente a la gente encargada del Programa Hábitat dentro de la Secretaria de Desarrollo Social; para mi sorpresa me tope que dicho personal tampoco pudo darme una información exacta sobre las contralorías social que estaban en funcionamiento, me comentaron que la Contraloría Social del municipio de Jiutepec había ganado un concurso de Contralorías Sociales que podría hacer el estudio de dicha Contraloría, y que ellos me ayudarían a



contactar a las personas que formaron parte de esa Contraloría para poder entrevistarlas.

Yo determine que era pertinente y viable tomar en cuenta esta recomendación y hacer el estudio de dicha Contraloría Social en primer lugar porque efectivamente lograron que yo tuviera acceso a las personas que formaron esta Contraloría y en segundo, ya que si había ganado este concurso esto me podía servir para a través de su estudio determinar como se encuentra la situación de las demás contralorías sociales que operan en el país, y de esta forma poder confirmar o refutar mi hipótesis.

Jiutepec es uno de los municipios en los que se divide el estado de Morelos. El nombre de "Jiutepec" es la castellanización del viejo nombre en náhuatl de la población: Xiuhtepetl. Jiutepec, es uno de los 33 municipios que integran al Estado de Morelos tiene una superficie de 70,45 kilómetros cuadrados, lo que representa el 1,42% de la superficie total del Estado. Limita al norte con los Municipios de Tepoztlán y Cuernavaca, al sur con los Municipios de Emiliano Zapata y Temixco; al oriente con el Municipio de Yautepec y al poniente con Cuernavaca y Temixco. Tiene un población aproximada de 181,317 habitantes.²¹

La principal actividad económica es la industrial ya que aquí se asienta el mayor parque industrial del estado con 250 plantas. Existen 2,500 establecimientos comerciales. Sin embargo la actividad agropecuaria sigue

²¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010). «Principales resultados por localidad 2010 (ITER)»



siendo importante ya que se cultivan 500 hectáreas, principalmente productos con un gran valor agregado (viveros y cultivos a base de riego). Se exporta flor y el municipio es el principal productor a nivel nacional de flor de nochebuena, lo cual no es sorprendente ya que es originaria de aquí.

Actualmente es una zona de alto desarrollo, integrada por una población flotante por la cercanía al Distrito Federal y Cuernavaca.

Sus zonas turísticas son entre otras, la ex-hacienda de Cortés, el hotel restaurante Camino Real Sumilla que es un hotel estilo Japones con un teatro Kabuki original traído de Japón pieza por pieza, el zócalo de la ciudad, cuenta con una reserva ecológica conocida como Predio los Venados localizado junto a la colonia Las Fincas, a este lugar llegan aves de muchos tipos y se han encontrado estelas muy antiguas originales confirmadas por el INAH, (actualmente este predio esta en conflicto legal porque querían construir 500 departamentos en el) y su iglesia con su cristo negro; también algunos balnearios y ex-balnearios.

La Constitución propiamente del Comité de Contraloría Social en la Localidad de Josefa Ortiz de Domínguez en el municipio de Jiutepec, se llevo a cabo el día 10 de junio de 2009, se integro por 4 personas su número de registro del Comité es el 170111DS021, y el monto de su obra o apoyo vigilado fue de \$35000 pesos. En base a los lineamientos operativos del Programa existen una serie de actividades que deben de realizar todos los comités de Contraloría social, dichas actividades están orientadas a garantizar que se cumpla los objetivos de las Contralorías ya mencionadas, a continuación les muestro fragmentos de los lineamientos operativos donde se señalan estas actividades



a realizar, esto lo hago porque es necesario que el lector tenga clara estas actividades que en teoría deben realizar, y de esta forma las pueda confrontar con los testimonios de los integrantes de la Contraloría, estos testimonios los conseguí gracias a una entrevistas que realice con el apoyo del personal de SEDESOL ya que ellos pudieron contactarme y hacerme una cita con los integrantes de la Contraloría Social del la localidad de Josefa Ortiz de Domínguez en el municipio de Juitepec, gracias a estas entrevistas y a la información que emane de ellas podremos tener claro, si realmente las Contralorías están funcionando como teóricamente deberían en base a los lineamientos operativos, si están cumpliendo o rebasando las expectativas que por lo menos yo tengo, o si su funcionamiento se encuentra, muy por debajo de lo que debería ser.

“Actividades de los Comités de Contraloría Social

VIGESIMO.- Los Comités realizarán las siguientes actividades de contraloría social, sin perjuicio de las que establezca la Instancia Normativa atendiendo a las características de cada programa federal:

I. Solicitar a la Representación Federal o a las entidades federativas y municipios que tengan a su cargo la ejecución del programa federal, la información pública relacionada con la operación del mismo;

II. Vigilar que:

a) Se difunda información suficiente, veraz y oportuna sobre la operación del programa federal.

b) El ejercicio de los recursos públicos para las obras, apoyos o servicios sea oportuno, transparente y con apego a lo establecido en las reglas de operación,



en caso de que el programa federal de que se trate se encuentre sujeto a éstas.

c) Se difunda el padrón de beneficiarios.

d) Los beneficiarios del programa federal cumplan con los requisitos para tener ese carácter.

e) Se cumpla con los periodos de ejecución de las obras o de la entrega de los apoyos o servicios.

f) Exista documentación comprobatoria del ejercicio de los recursos públicos y de la entrega de las obras, apoyos o servicios.

g) El programa federal no se utilice con fines políticos, electorales, de lucro u otros distintos al objeto del programa federal.

h) El programa federal no sea aplicado afectando la igualdad entre mujeres y hombres.

i) Las autoridades competentes den atención a las quejas y denuncias relacionadas con el programa federal;

III. Registrar en las cédulas de vigilancia y en los formatos de informes anuales, los resultados de las actividades de contraloría social realizadas, así como dar seguimiento a los mismos;

IV. Recibir las quejas y denuncias sobre la aplicación y ejecución de los programas federales, recabar la información para verificar la procedencia de las mismas y, en su caso, presentarlas junto con la información recopilada a la representación federal o la entidad federativa o municipio encargado de la ejecución del programa federal, a efecto de que se tomen las medidas a que haya lugar, y



V. Recibir las quejas y denuncias que puedan dar lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales relacionadas con los programas federales, así como turnarlas a

- a) las autoridades competentes para su atención.

Informe Anual

VIGESIMO TERCERO.- Los informes anuales y las cédulas de vigilancia elaborados por los Comités, deberán incluir la siguiente información::

- I. Denominación del programa federal;
- II. Número de registro del Comité;
- III. Entidad federativa, municipio y localidad;
- IV. Obra, apoyo o servicio vigilado;
- V. Periodo que comprende el informe anual o las cédulas de vigilancia;
- VI. Información y, en su caso, la documentación de que disponga el Comité con respecto a:
 - a) Si recibieron toda la información necesaria para ejercer las actividades de contraloría social o, en caso de no haberla recibido, si la solicitaron a la autoridad competente.
 - b) Si se cumplieron las metas del programa federal en los tiempos establecidos y con apego a las reglas de operación del mismo.
 - c) Si los beneficiarios cumplen los requisitos para tener tal carácter.
 - d) Los resultados del seguimiento, supervisión y vigilancia relativos a la ejecución del programa federal.



- e) Si detectaron que el programa federal fue utilizado con fines políticos, electorales, de lucro u otros distintos a su objeto.
- f) Si detectaron que el programa federal fue aplicado afectando la igualdad entre mujeres y hombres.
- g) Si recibieron quejas y denuncias sobre la aplicación y ejecución del programa federal y si realizaron investigaciones al respecto.
- h) Si el Comité turnó quejas y denuncias a la autoridad competente, que pudieran dar lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales relacionadas con el programa federal, así como la respuesta que dieron dichas autoridades.
- i) Los resultados adicionales que consideran relevantes;

VII. Fecha de elaboración;

VIII. Nombre y firma del integrante del Comité que elaboró el informe o la cédula de vigilancia, y

IX. Nombre y firma del servidor público que recibe el informe o la cédula de vigilancia.”²²

Una vez que conocieron esta información me permito presentarles las entrevistas que realice a tres de los cuatro integrantes de la Contraloría Social. Entreviste a sólo tres de ellos porque al otro integrante fue imposible contactarlo de acuerdo al personal de SEDESOL.

²² LINEAMIENTOS PARA LA PROMOCION Y OPERACION DE LA CONTRALORIA SOCIAL EN LOS PROGRAMAS FEDERALES DE DESARROLLO SOCIAL



3.3 Cuestionario para beneficiarios integrantes de la Contraloría Social del Programa Hábitat en la localidad de Josefa Ortiz de Domínguez, en el municipio de Jiutepec en el Estado de Morelos

Informante: Anónimo

Localidad: Municipio de Jiutepec, Morelos

Fecha: 23 de marzo de 2010

Investigador JAGP

1. ¿Cómo fue que tuvo conocimiento de la existencia de la Contraloría Social dentro del programa hábitat?

Por Parte del ayudante de la comunidad y pues ora si por parte pues ora si del Comité de la Colonia.

2. Antes de ser beneficiario del programa hábitat y de pertenecer al comité de Contraloría Social ¿sabía cuál era el objetivo de dicha contraloría?

No

3. ¿Les dieron a conocer los lineamientos para la operación de la contraloría social?

Sí

4. ¿Conoce usted el esquema de Contraloría Social, la Guía Operativa y el Programa Anual de Trabajo de Contraloría Social?

No

5. ¿Cómo fue que se llevo a cabo la constitución del comité de la Contraloría Social?



Como nos elegimos? pues ora si que como entre nosotros como alumnos de aquí del taller

6. ¿Hubo orientación acerca de cómo iba a funcionar y cuales serían las actividades de la Contraloría Social?

Sí

7. ¿Quién les dio esa información?

El DIF, el DIF municipal

8. ¿Les proporcionaron la información suficiente acerca del programa federal que opera en su comunidad?

Sí

9. ¿Solicitaron ustedes como Comité documentación que comprobara los gastos públicos que se ejercieron en su comunidad?

No

10. ¿Cada cuando sesionaba el Comité de la Contraloría Social? Y cuando lo hacía había autoridades presentes.

En las clases nomás, ¿Eso cada cuando era? Cada tres días, tres días por semana tres horas diarias.

11. Durante alguna de esas reuniones ¿estuvo alguna autoridad federal presente?

No



12. ¿Se cumplieron las metas del programa en los tiempos establecidos?

Sí

13. ¿El comité recibió en alguna ocasión presión por parte de alguna autoridad?

No para nada

14. ¿Qué opina de la formación de estos comités de Contraloría Social?

Pues algo muy bien no, para tener todo pues ora sí que más controlado más que nada para nosotros no.



Segundo Cuestionario para beneficiarios integrantes de la Contraloría Social del Programa Hábitat en la localidad de Josefa Ortiz de Domínguez en el municipio de Jiutepec en el Estado de Morelos

Informante: Anónimo

Localidad: Municipio de Jiutepec, Morelos

Fecha: 23 de marzo de 2010

Investigador JAGP

1. ¿Cómo fue que tuvo conocimiento de la existencia de la Contraloría Social dentro del programa hábitat?

Bueno, principalmente fue acercándome al DIF y por medio del Internet

2. Antes de ser beneficiario del programa hábitat y de pertenecer al comité de Contraloría Social ¿sabía cuál era el objetivo de dicha contraloría?

No

3. ¿Les dieron a conocer los lineamientos para la operación de la contraloría social?

Este si

4. ¿Conoce usted el esquema de Contraloría Social, la Guía Operativa y el Programa Anual de Trabajo de Contraloría Social?

Pus nos mostraron unos documentos que tenia que ver con la Contraloría yo creo que son esos



5. ¿Cómo fue que se llevo a cabo la constitución del comité de la Contraloría Social?

Pues así como dijo mi compañero entre nosotros nos elegimos

6. ¿Hubo orientación acerca de cómo iba a funcionar y cuales serían las actividades de la Contraloría Social?

Si, todo eso nos los dijeron la gente del DIF

7. ¿Quién les dio esa información?

8. ¿Les proporcionaron la información suficiente acerca del programa federal que opera en su comunidad?

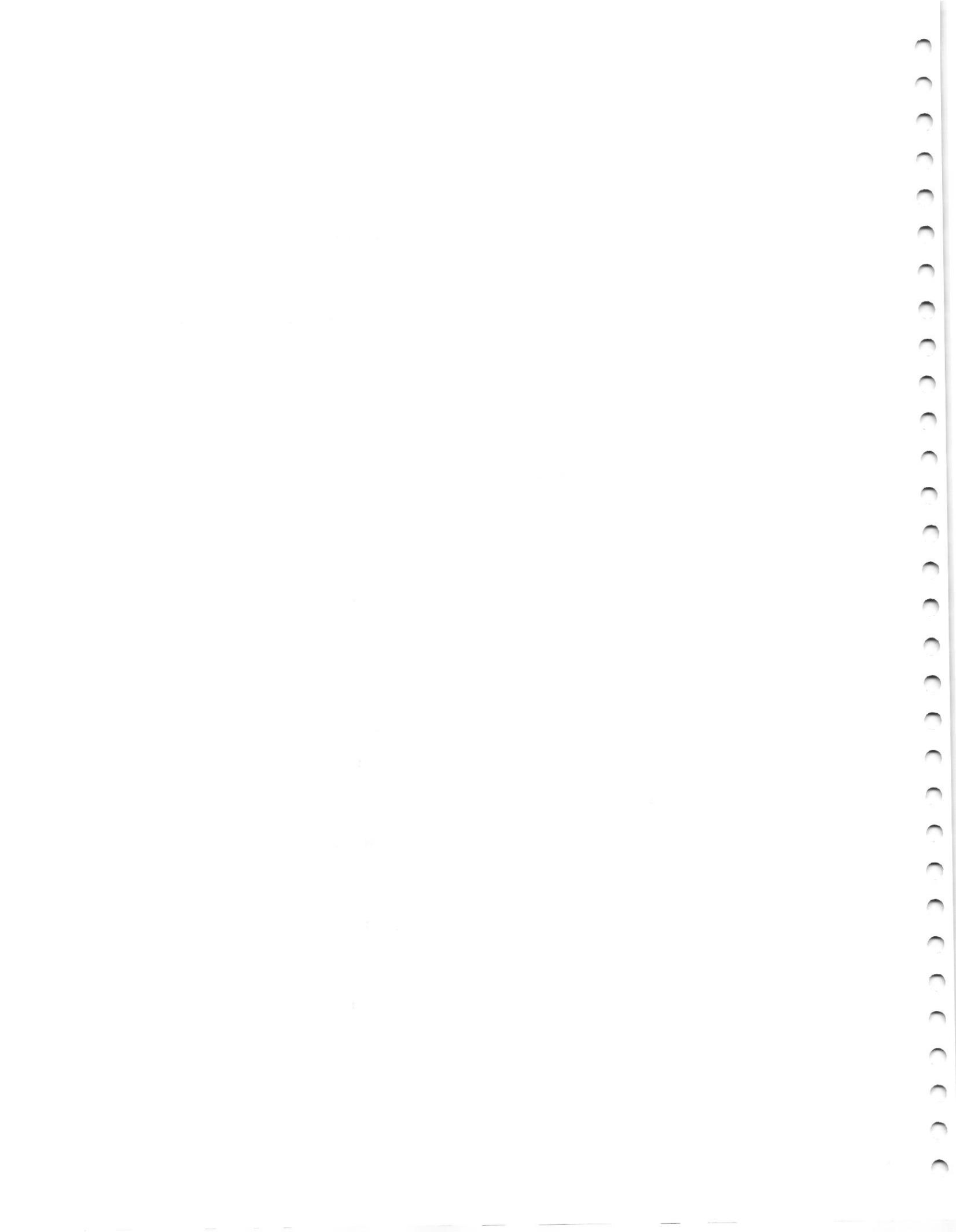
Sí

9. ¿Solicitaron ustedes como Comité documentación que comprobara los gastos públicos que se ejercieron en su comunidad?

No, la verda no, no sabíamos que podíamos hacer eso

10. ¿Cada cuando sesionaba el Comité de la Contraloría Social? Y cuando lo hacía había autoridades presentes.

No, estuvieron con nosotros cuando se constituyo el Comite



11. Durante alguna de esas reuniones ¿estuvo alguna autoridad federal presente?

No

12. ¿Se cumplieron las metas del programa en los tiempos establecidos?

Sí

13. ¿El comité recibió en alguna ocasión presión por parte de alguna autoridad?

No, para nada

14. ¿Qué opina de la formación de estos comités de Contraloría Social?

Yo pienso que es algo que nos beneficia porque nos toman en cuenta, y porque pus ora si que participamos más como comunidad.



Tercer Cuestionario para beneficiarios integrantes de la Contraloría Social del Programa Hábitat en la localidad de Josefa Ortiz de Domínguez en el municipio de Jiutepec en el Estado de Morelos

Informante: Anónimo

Localidad: Municipio de Jiutepec, Morelos

Fecha: 23 de marzo de 2010

Investigador JAGP

1. ¿Cómo fue que tuvo conocimiento de la existencia de la Contraloría Social dentro del programa hábitat?

Mi amigo fue el que me dijo que si no quería participar en un comité que iban a formar aquí, con apoyo de la gente del DIF

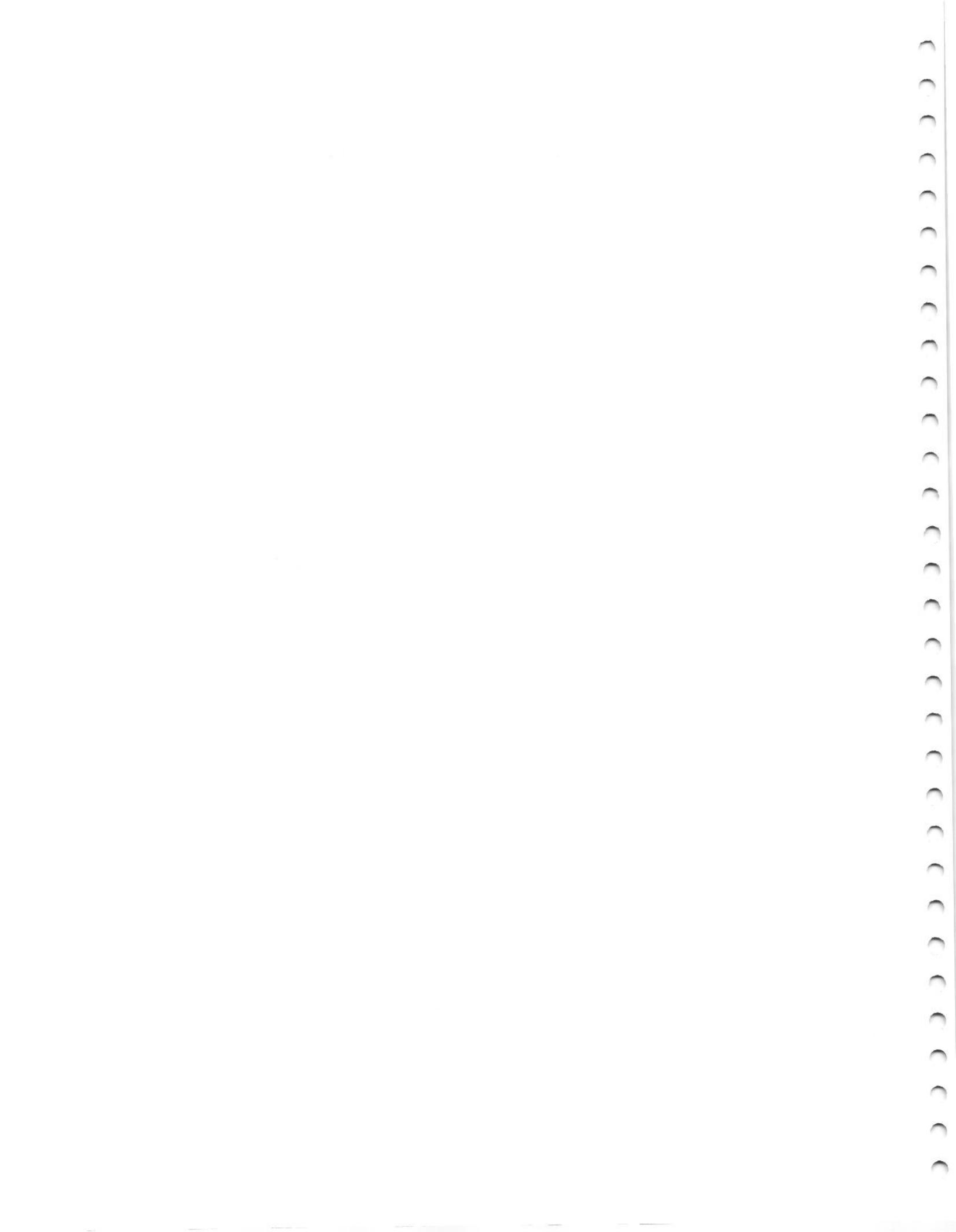
2. Antes de ser beneficiario del programa hábitat y de pertenecer al comité de Contraloría Social ¿sabía cuál era el objetivo de dicha contraloría?

No

3. ¿Les dieron a conocer los lineamientos para la operación de la contraloría social?

Si si nos dieron documentos sobre que se trataba el Comité

4. ¿Conoce usted el esquema de Contraloría Social, la Guía Operativa y el Programa Anual de Trabajo de Contraloría Social?



Si, llenamos un informe, ¿Qué informe llenaron? Este uno creo que era el anual ¿Alguien colaboro con ustedes en la elaboración de dicho informe? Sí, la gente del DIF estuvo con nosotros y nos decían como llenar el informe.

5. ¿Cómo fue que se llevo a cabo la constitución del comité de la Contraloría Social?

Como repito mi amigo pus me invito, ya luego otro día me dijo que viniera a firmar unos papeles que eran ya para formar el comité.

6. ¿Hubo orientación acerca de cómo iba a funcionar y cuales serían las actividades de la Contraloría Social?

Si

7. ¿Quién les dio esa información?

Los del DIF

8. ¿Les proporcionaron la información suficiente acerca del programa federal que opera en su comunidad?

Sí

9. ¿Solicitaron ustedes como Comité documentación que comprobara los gastos públicos que se ejercieron en su comunidad?

No de eso si no te sabría decir, que yo me acuerde no



10. ¿Cada cuando sesionaba el Comité de la Contraloría Social? Y cuando lo hacía había autoridades presentes.

Nos reuníamos tres veces por semana y no había otra gente presente

11. Durante alguna de esas reuniones ¿estuvo alguna autoridad federal presente?

No

12. ¿Se cumplieron las metas del programa en los tiempos establecidos?

Sí

13. ¿El comité recibió en alguna ocasión presión por parte de alguna autoridad?

No

14. ¿Qué opina de la formación de estos comités de Contraloría Social?

Es positivo, porque platica uno de los problemas de la comunidad y las autoridades nos apoyan con cualquier situación que aiga y eso, yo creo que esta bien.



4. CONCLUSIONES

Si bien la actitud de estas tres personas que pude entrevistar fue un tanto reservada y hablaron sólo lo necesario, creo yo que porque ahí estaba la gente de la Secretaria de Desarrollo Social, si arrojaron información suficiente para que yo pueda llegar a una conclusión. Teóricamente en base a sus lineamientos y a la Guía operativa de Contraloría social, esta confiere a la población objetivo de los programas sociales del gobierno federal la facultad de identificar y proponer soluciones a los problemas que obstaculizan el cumplimiento de los mismos, permite verificar la correcta aplicación de los Recursos públicos autorizados, la ejecución adecuada de los programas, el cumplimiento de sus Reglas de Operación y la mejora continua de sus procesos de trabajo; se busca según ellos también construir puentes de comunicación gobierno-sociedad con mecanismos directos de captación de reconocimientos, sugerencias, quejas y denuncias que hagan posible una mejor atención de los beneficiarios y sus familias y mayores impactos en las condiciones de vida de la población.

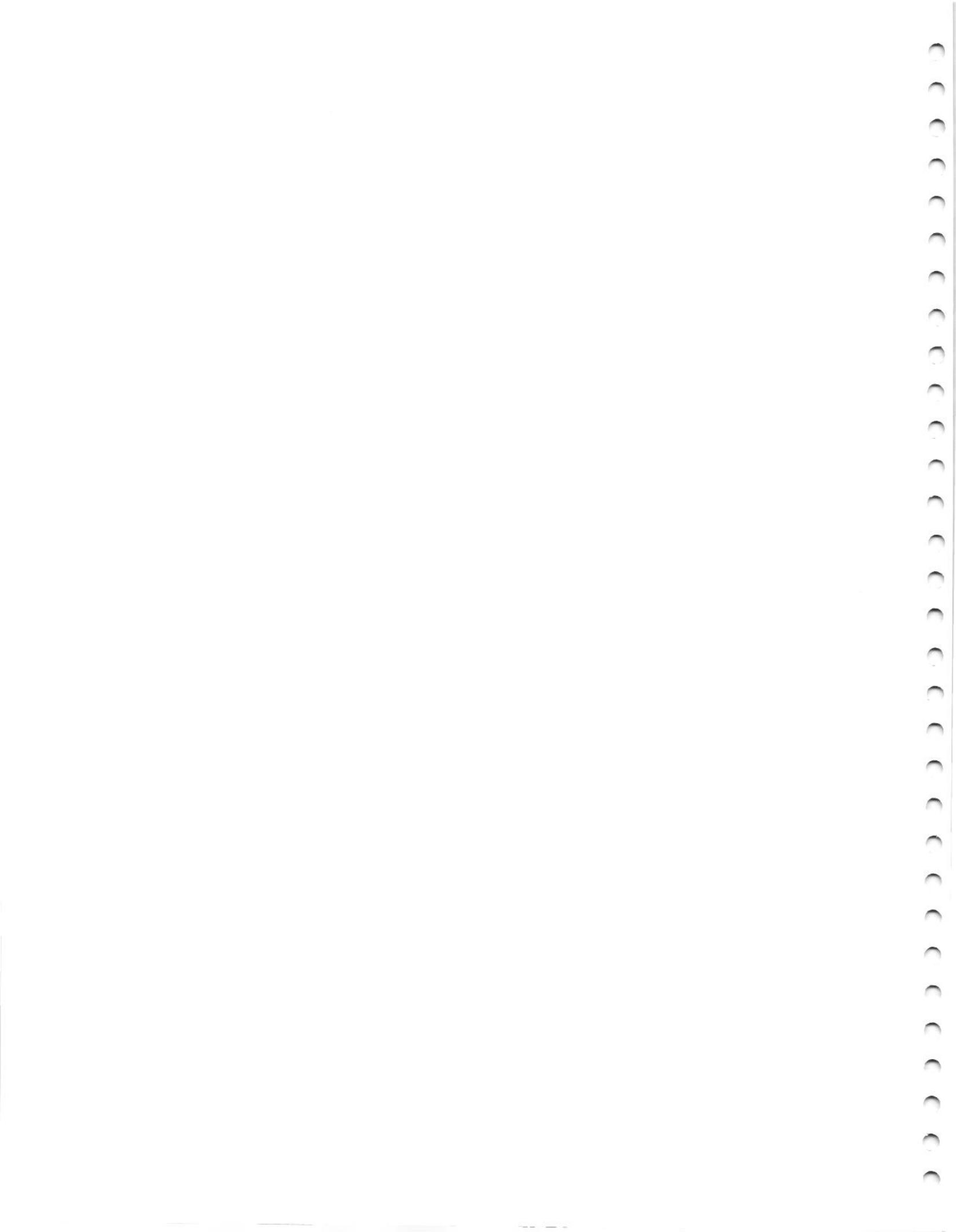
Si leemos detenidamente estos objetivos, vemos que realmente son objetivos que contribuyen en gran medida al avance en la participación de la población, y contribuyen como un sistema de rendición de cuentas que trae consigo un avance en la vida democrática nacional, empero al recabar la información de las entrevistas nos damos cuenta de lo que realmente sucede. Si este comité fue el que ganó un concurso nacional de Contralorías Sociales podemos deducir como se encuentran los demás.



Los entrevistados no tenían una idea clara y concisa de lo que es una Contraloría Social, no estudiaron a fondo los lineamientos operativos y la Guía de Contraloría Social, por lo tanto, no conocían ni sus facultades ni el total de sus alcances como comité constituido de Contraloría Social; además el informe anual que ellos deberían de haber hecho solos, precisamente como mecanismo de control y rendición de cuentas, fue elaborado con apoyo del mismo personal de la SEDESOL, entonces que certidumbre puede haber en si realmente se cumplieron los objetivos del programa, si hubo una transparente utilización de los recursos asignados, si no se utilizo el programa con fines políticos, etc. En gran medida creo que si esto se llevo a cabo así fue porque las mismas autoridades encargadas de capacitar y orientar a los ciudadanos que van formar parte de los Comités de Contraloría Social, no los capacitan a fondo y nos les dan toda la información necesaria que ellos deberían de tener para poder funcionar realmente como lo marcan sus lineamientos; y desgraciadamente mientras se tengan programas de rendición de cuentas que trabajen a medias y no cumplan en lo más mínimo con su objetivo, la situación del país no va a cambiar, es necesario que se hagan cambios integrales tanto a nivel educativo, institucional y político para que la población tenga una mayor cultura política y pueda participar más en la vida política nacional, se hace necesario que realmente existan puentes de comunicación vinculantes entre el ciudadano y el gobierno, no puentes simulados o a medio construir. Por lo tanto y en base a la información recabada puedo decir que mi hipótesis se confirma: El sistema político mexicano se encuentra en un lento proceso de consolidación democrática y dicho estadio se refleja en la rendición de cuentas; por lo tanto la Contraloría Social del Programa Hábitat no tiene los alcances

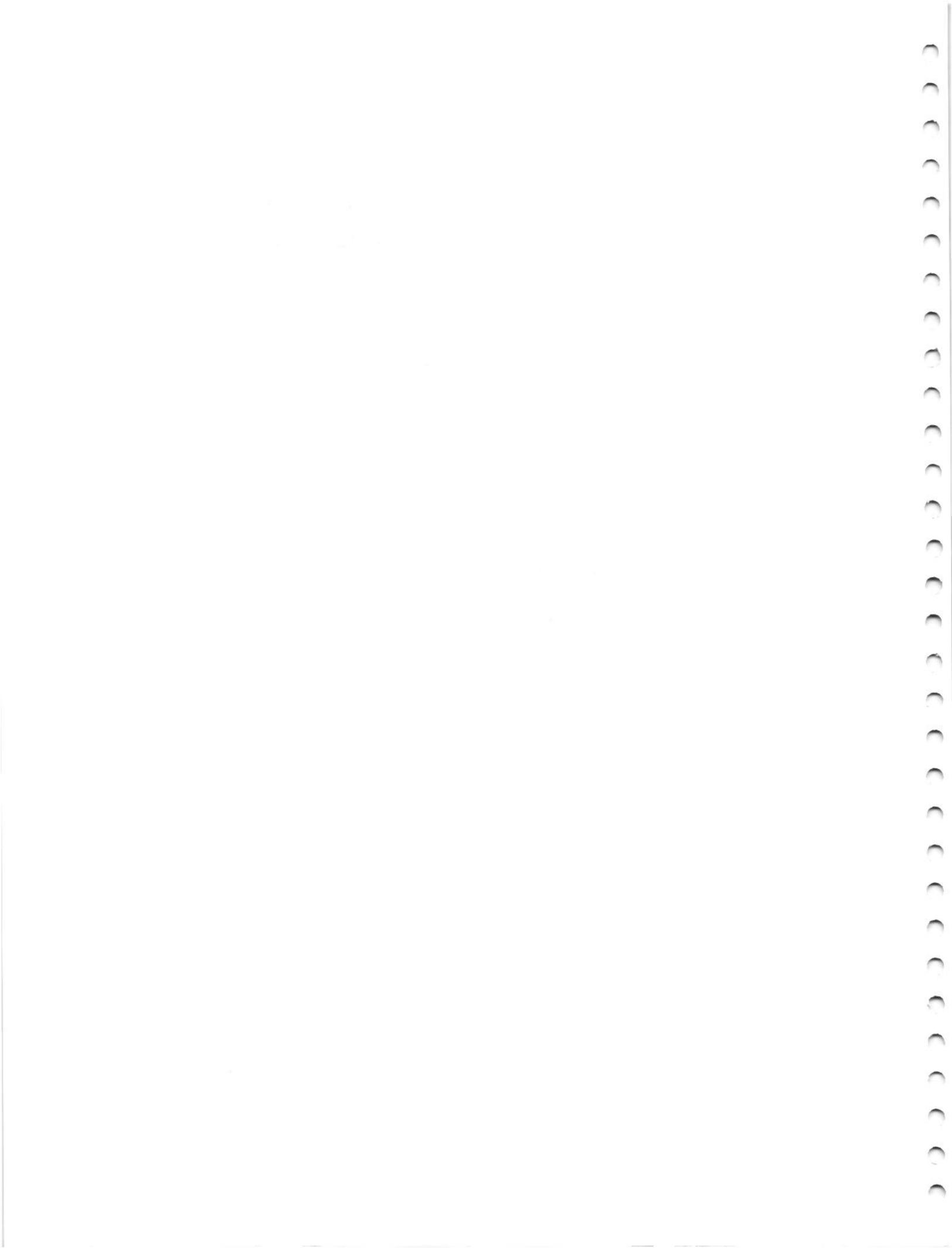


necesarios para que funcione realmente como un mecanismo de control en la SEDESOL.



BIBLIOGRAFÍA

- Emmerich, Gustavo Ernesto y Alarcón Olguín Víctor Coordinadores, *“Tratado de Ciencia Política”*, Anthropos Editorial, UAM Iztapalapa, Primera Edición México 2007.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco: *Diccionario de Política*. Editorial Siglo Veintiuno Editores. Décima edición en español. México. 1997.
- Schedler, Andreas, Cuadernos de Transparencia, publicado por el IFAI. Una versión anterior de este texto apareció en inglés bajo el título *“Conceptualizing Accountability,”The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, eds. Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers, 1999).
- Carlos Ugalde, Luis *“Rendición de Cuentas y Democracia. El caso Mexicano”* México D.F. 2002 Instituto Electoral.
- Duverger, Maurice, *“Los Partidos Políticos”*, Fondo de Cultura Económica, México 1957, *Les partis politiques*, Primera Edición en Francés 1951.



- Guillermo O'Donnell, "Further *Thoughts on Horizontal Accountability*", en *Conference on Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America*, Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame, mayo de 2000.
- *Cardozo Brum, Miriam, "La Evaluación de las Políticas Públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones"*, en *Revista de Administración (RAP)*, NÚM 84, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- *Vazquez cano, Luis, "El Control Gubernamental y la Contraloría Social Mexicana"* Fondo de Cultura Económica, México D.F. 1994, Primera Edición.
- *Medina Lozano, Luis "Métodos de Investigación I-II. Décima reimpresión 2001, México D.F.*



ANEXOS



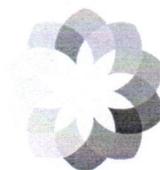
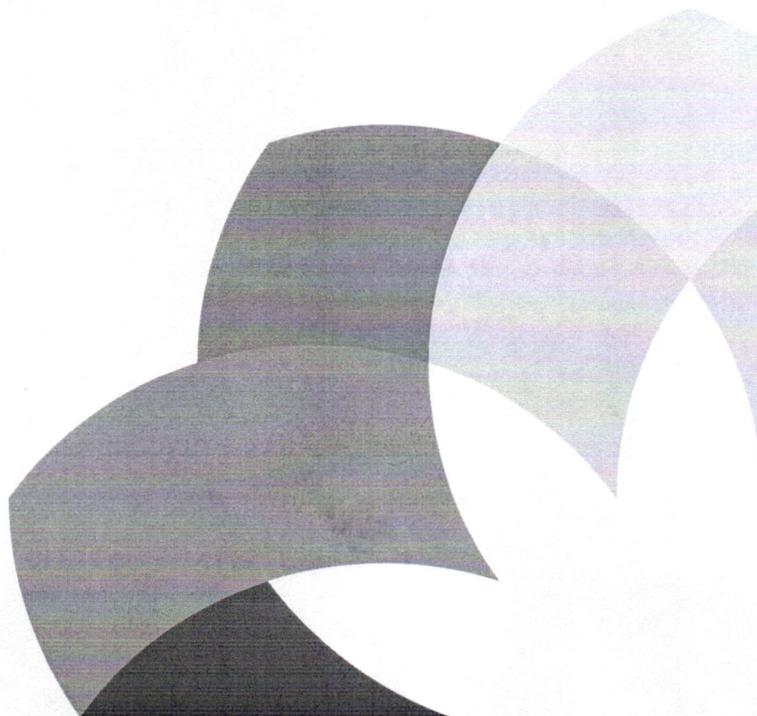
Programa Hábitat



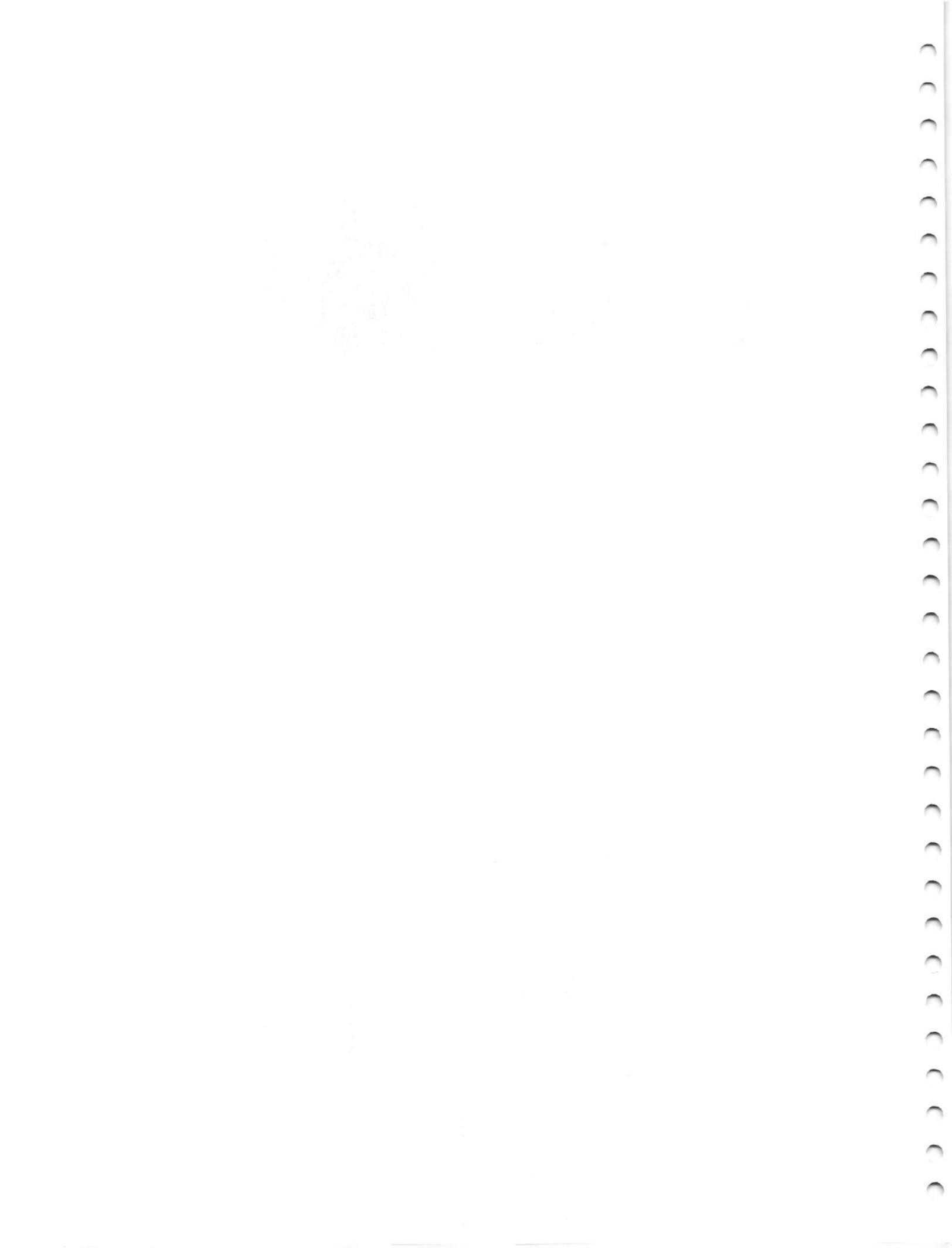
**GOBIERNO
FEDERAL**

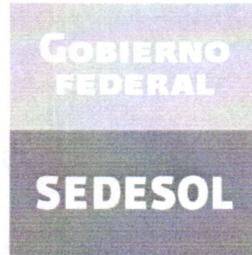
SEDESOL

Guía operativa
para la promoción
de la Contraloría Social



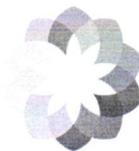
Vivir Mejor





Programa Hábitat

Guía operativa para la promoción de la Contraloría Social



Vivir Mejor



Hábitat



Heriberto Félix Guerra
Secretario de Desarrollo Social

Sara Topelson Fridman
Subsecretaria de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio

Luis Mejía Guzmán
Subsecretario de Desarrollo Social y Humano

Marco Antonio Paz Pellat
Subsecretario de Prospectiva, Planeación y Evaluación

Germán de la Garza Estrada
Oficial Mayor

Miguel Novoa Gómez
Abogado General y Comisionado para la Transparencia

César Ignacio Romero Jacobo
Jefe de la Unidad de Comunicación Social

María Eugenia González Alcocer
Jefa de la Unidad de Programas de Atención de la Pobreza Urbana

2012

*Guía operativa para la promoción
de la Contraloría Social. Programa Hábitat*

Secretaría de Desarrollo Social
Paseo de la Reforma 116,
Col. Juárez, Del. Cuauhtémoc
CP 06600, México, DF.

Impreso en México/Printed in Mexico

Se autoriza la reproducción del material contenido en esta obra citando la fuente.

Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social.



Índice

1. Programa de trabajo	5
2. Constitución y registros de comité	7
3. Capacitación a servidores públicos y comités de Contraloría Social	11
4. Trabajo del Comité de Contraloría Social	13
5. Seguimiento a las acciones del Comité	14
6. Plan de difusión	16
7. Captura de información en el sistema informático	18
8. Tabla de coordinación institucional	20
9. Contacto y atención ciudadana	21



1. Programa de trabajo

Para promover la Contraloría Social se elaborarán los siguientes planes de trabajo:

- Programa anual de trabajo de la instancia normativa (UPAPU).
- Programa estatal de trabajo.
- Programa de trabajo instancia ejecutora.

El programa anual de trabajo de la instancia normativa se compondrá de los apartados siguientes:

1.1 Planeación

Entre las actividades que conforman este apartado se deberá contemplar en el programa de trabajo lo siguiente:

- Designar una o un responsable de las actividades de Contraloría Social, por parte de la UPAPU, quien fungirá como enlace con la Secretaría de la Función Pública (SFP) y designar una o un enlace que administre el Sistema Informático de la de la SFP.
- Actualizar guía operativa, cuaderno de trabajo y elaborar programa anual de trabajo de Contraloría Social.
- Capturar en el SICS la cédula de verificación (cedula única de verificación Anexo D2)

1.2 Promoción

Entre las actividades que conforman este apartado se deberá contemplar en el programa anual de trabajo lo siguiente:

- Turnar a las delegaciones Sedesol el esquema, la guía operativa y el programa anual de trabajo de Contraloría Social, validados por la UORCS.
- Promover la realización de los programas estatales de trabajo en materia de contraloría social con las delegaciones Sedesol y los órganos estatales de control.
- Capacitar a las delegaciones Sedesol en materia de Contraloría Social.
- Capturar la información general del Programa Hábitat en el SICS.
- Turnar a las delegaciones el *Cuaderno de trabajo para los comités de Contraloría Social*.
- Generar las claves a las delegaciones Sedesol y a los enlaces de las instancias ejecutoras para tener acceso al Sistema Informático de Contraloría Social (SICS).

1.3 Seguimiento

Esta actividad contempla lo siguiente:

- Solicitar a las delegaciones Sedesol la recopilación y resguardo de una copia de la documentación de la creación y puesta en marcha de los Comités de Contraloría.
- Recopilar y resguardar la información referente a las actividades de promoción de la Contraloría Social realizadas por la UPAPU.
- Solicitar a las delegaciones Sedesol informes semestrales sobre el avance en la conformación, capacitación y resultados de las actividades.
- Elaborar informes semestrales de avances sobre el monitoreo de la implementación y ejecución de las actividades.
- Participar en reuniones semestrales con la UORCS para verificar los avances del monitoreo.
- Visitar las entidades federativas para la promoción y seguimiento de las actividades de Contraloría Social.



- Revisar y en su caso realizar las modificaciones del esquema y del numeral 8.2 de las reglas de operación 2013 del Programa Hábitat.

El programa estatal de trabajo se compondrá de los apartados siguientes:

1.4 Planeación

- Designar un responsable de las actividades de Contraloría Social, por parte de la delegación Sedesol, quien fungirá como enlace y tendrá acceso al Sistema Informático de la Secretaría de la Función Pública.
- Designar un enlace por parte del Órgano Estatal de Control y definir las actividades en las que apoyará el OEC.
- Establecer coordinación con las instancias ejecutoras y solicitar sus programas de trabajo.
- Solicitar a las instancias ejecutoras se designe un enlace.

1.5 Promoción

- Programar asistencia a la constitución de las contralorías.
- Establecer acuerdos con el Órgano Estatal de Control para programar la capacitación y asesoría a los comités de Contraloría Social y con organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas, de ser el caso.
- Designar número de identificación a los comités de Contraloría.
- Revisar los contenidos de las actas constitutivas de los comités, así como validar la autenticidad del comité.
- Verificar la captura realizada por los enlaces de las instancias ejecutoras en el Sistema Informático de Contraloría Social (SICS).
- Distribuir los cuadernos de trabajo para los comités de Contraloría Social, guías operativas y documentos enviados por la instancia normativa.
- Capacitar a las y los servidores públicos ejecutores del programa en materia de Contraloría Social.
- Participar en la capacitación y asesoría a los comités de Contraloría Social.
- Capacitar a las y los prestadores de servicio social, quienes les apoyarán en las acciones y seguimiento de los comités de Contraloría Social.

1.6 Seguimiento

- Solicitar a las y los ejecutores del programa la captura en el Sistema Informático de Contraloría Social (SICS) de las minutas elaboradas durante las reuniones con los comités y las y los beneficiarios.
- Solicitar a las y los ejecutores del Programa la captura en el Sistema Informático de Contraloría Social (SICS) de las actividades de capacitación de los comités.
- Solicitar los reportes de capacitación realizados por el Órgano Estatal de Control, organizaciones de la sociedad civil o instituciones académicas, si es el caso.
- Captar las quejas y denuncias.
- Capturar en el Sistema Informático de Contraloría Social (SICS) los contenidos de las cédulas de vigilancia referentes a quejas y denuncias.
- Capturar en el Sistema Informático de Contraloría Social (SICS) los resultados de las actividades de promoción y difusión llevadas a cabo para dar a conocer la Contraloría Social, así como del material de capacitación distribuido a las instancias ejecutoras.
- Elaborar un informe de resultados que incluya acciones de mejora para el ejercicio fiscal 2013.

El programa de trabajo de la instancia ejecutora aplicable a órdenes de gobierno estatal y municipal, deberá contener los apartados siguientes:



1.7 Planeación

- Designar un responsable de las actividades de Contraloría Social, por parte de la instancia ejecutora, quien fungirá como enlace y tendrá acceso al Sistema Informático de Contraloría Social (SICS) de la Secretaría de la Función Pública y notificar por escrito a la delegación Sedesol.
- Establecer mecanismos de coordinación con la delegación Sedesol y el Órgano Estatal de Control.

1.8 Promoción

- Difundir el esquema y convocatoria para integrar los comités de Contraloría Social.
- Organizar la constitución de las contralorías sociales.
- Distribuir la información referente al programa Hábitat, Contraloría Social y de las obras y acciones a ejecutar en su comunidad.
- Capacitar a las y los prestadores de servicio social, quienes les apoyarán en las acciones y seguimiento de los comités de Contraloría Social.
- Capacitar a los Comités de Contraloría Social para el levantamiento de la información, llenado de formatos de verificación y presentación de quejas y/o denuncias ante las instancias correspondientes.

1.9 Seguimiento

- Capturar en el Sistema Informático de Contraloría Social (SICS) en coordinación con la delegación Sedesol, las actas constitutivas de los comités y los resultados de las actividades de capacitación a los comités.
- Capturar en el Sistema Informático de Contraloría Social (SICS) los resultados de las minutas elaboradas durante las reuniones con los comités y las y los beneficiarios de las obras realizadas.
- Capturar en el Sistema Informático de Contraloría Social (SICS) los resultados de las actividades de promoción y difusión llevadas a cabo para dar a conocer la Contraloría Social, así como del material de capacitación entregado a los comités.
- Elaborar un informe de resultados que incluya acciones de mejora para el ejercicio fiscal 2013.

1.10 Apoyo de prestadores de servicio social y promotores comunitarios

Para promover las actividades de Contraloría Social en los polígonos, entrega de información respecto del Programa, asesoría a los integrantes de los comités, captación de cédulas de vigilancia y de informes, captación de quejas y denuncias, los ejecutores y la delegación se podrán auxiliar de las y los prestadores de servicio social de nivel medio superior y superior. La responsabilidad de la capacitación de los comités de Contraloría Social es responsabilidad de las instancias ejecutoras, y podrán apoyarse en las y los prestadores de servicio social y promotores comunitarios.

2. Constitución y registros de comité

Los comités de Contraloría Social se constituirán para dar seguimiento, supervisar y vigilar las obras y acciones de la Vertiente General de las modalidades **Desarrollo Social y Comunitario y Mejoramiento del Entorno Urbano** y de la Vertiente Intervención Integral y Prevención con Emergencia Social del Programa Hábitat 2012.

Se deberá verificar mediante la apertura programática del Programa Hábitat 2012 si los proyectos programados son sujetos a la conformación de Comité de Contraloría Social.



2.1 Comités de Contraloría Social por polígono

Por cada polígono Hábitat atendido en el 2012 se conformará al menos un Comité de Contraloría Social. La cantidad de comités conformados en cada polígono estará determinada por la cantidad de obras y acciones que se ejecuten en el polígono, así como por la proximidad espacial entre las obras y acciones. Sin embargo, la cantidad máxima de obras y acciones que supervise un Comité de Contraloría Social Hábitat será diez. La vigilancia de las obras y acciones que se ubican fuera de los polígonos Hábitat se llevará a cabo por el Comité de Contraloría Social del polígono que se beneficia de la obra o acción; o de ser necesario se conformarán dos o más comités para tales fines.

En el caso de obras y acciones multipolígono deberá realizarse la división proporcional de los proyectos (por polígono) e incluirse en el seguimiento de los Comités respectivos.

2.2 Integración de los Comités de Contraloría Social

Los comités de Contraloría Social estarán conformados por beneficiarios(as) directos de las obras y acciones y también podrá participar la población en general.

El Comité deberá estar integrado por al menos una o un beneficiario directo de cada una de las obras y acciones aprobadas para el polígono; la cantidad mínima de beneficiarios(as) directos que integre un Comité de Contraloría Social para un polígono será de tres.

Si por la naturaleza de la obra o acción no es posible identificar algún beneficiario directo, el Comité se integrará por las y los vecinos de la zona donde se ejecutará el proyecto, por una organización de la sociedad civil o institución académica.

2.2.1 Integración de Comités de Contraloría Social pertenecientes a la Vertiente Intervención Integral y Prevención en Ciudades con Emergencia Social

Para vigilar y dar transparencia en la ejecución de los recursos de la Vertiente Intervención Integral y Prevención en Ciudades con Emergencia Social se integrarán Comités de Contraloría Social que deberán cumplir con los siguientes criterios:

- Se conformará un Comité de Contraloría Social por Centro de Desarrollo Comunitario, seleccionado para implementar la estrategia, el cual se encargará de verificar la ejecución de los recursos y el cumplimiento de los objetivos de los proyectos. Para ello se conformará preferentemente un comité interdisciplinario integrado por beneficiarios(as) de los proyectos, instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil y especialistas que deseen participar en el seguimiento a la implementación de la estrategia. La cantidad mínima de integrantes del comité será de 5 personas y no habrá límite de proyectos por verificar.
- Para dar seguimiento a proyectos ejecutados fuera de los Centros de Desarrollo Comunitario se integrarán comités por proyecto, seleccionando por lo menos a 5 beneficiarios(as) directos de las obras y vecinos de la zona donde se ejecutará el proyecto, también podrán participar organizaciones de la sociedad civil o instituciones académicas.

2.3 Funciones de los comités de Contraloría Social

Las funciones serán desempeñadas por cualquiera de sus integrantes de manera individual o colectiva y podrán auxiliarse de otros miembros de la comunidad; sin embargo, la representatividad de las y los beneficiarios, en lo concerniente al seguimiento, supervisión y vigilancia de las obras y acciones corresponde exclusivamente a ellos.



Las funciones del Comité son:

- a) Solicitar información a las autoridades federales, estatales y municipales responsables del Programa, referente a:
 - Programa Hábitat.
 - Las obras y acciones que supervisarán vigilarán y darán seguimiento.
- b) Realizar visitas, periódicas de supervisión a las obras y acciones que se desarrollan y llevar el registro de sus resultados en los formatos destinados para tales fines. (Anexos)
- c) Vigilar que las obras y acciones se ejecuten con las características, ubicación, tiempos y metas establecidos en los expedientes técnicos o proyectos ejecutivos.
- d) Vigilar que en las obras o acciones se encuentren letreros o placas que cumplan con la información especificada en la normatividad del Programa.
- e) Vigilar que las obras y acciones no se utilicen con fines políticos, electorales, de lucro u otros distintos al desarrollo social.
- f) Vigilar que los recursos públicos sean aplicados, de manera transparente en las obras y acciones.
- g) Informar, por escrito, al ejecutor, a la delegación Sedesol y en su caso al Órgano Estatal de Control, las irregularidades que observen durante el desempeño de sus funciones o de aquéllas que detecte la comunidad, en relación a las obras y acciones objeto de supervisión.
- h) Recibir las quejas y denuncias sobre la aplicación y ejecución de las obras y acciones, recabar la información para verificar la procedencia de las mismas y en su caso, presentarlas junto con la información recopilada al personal de la delegación Sedesol, el ejecutor y en su caso al Órgano Estatal de Control, con la finalidad de que se tomen las medidas a que haya lugar.
- i) Recibir las quejas y denuncias que puedan dar lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales y turnarlas a las autoridades competentes para su atención.
- j) Entregar trimestralmente a la delegación Sedesol y en su caso, al Órgano Estatal de Control, los resultados relevantes derivados de las actividades de vigilancia y del registro en los los formatos de verificación, a partir de la fecha de constitución del Comité, así como un informe final.
- k) Informar a la comunidad tanto de los avances de las obras y acciones como del desempeño de sus funciones.
- l) Participar en la entrega-recepción de las obras y acciones.

Las y los integrantes del Comité no desempeñarán otras funciones, ni promoverán otro tipo de actividades, salvo las que expresamente se señalan.

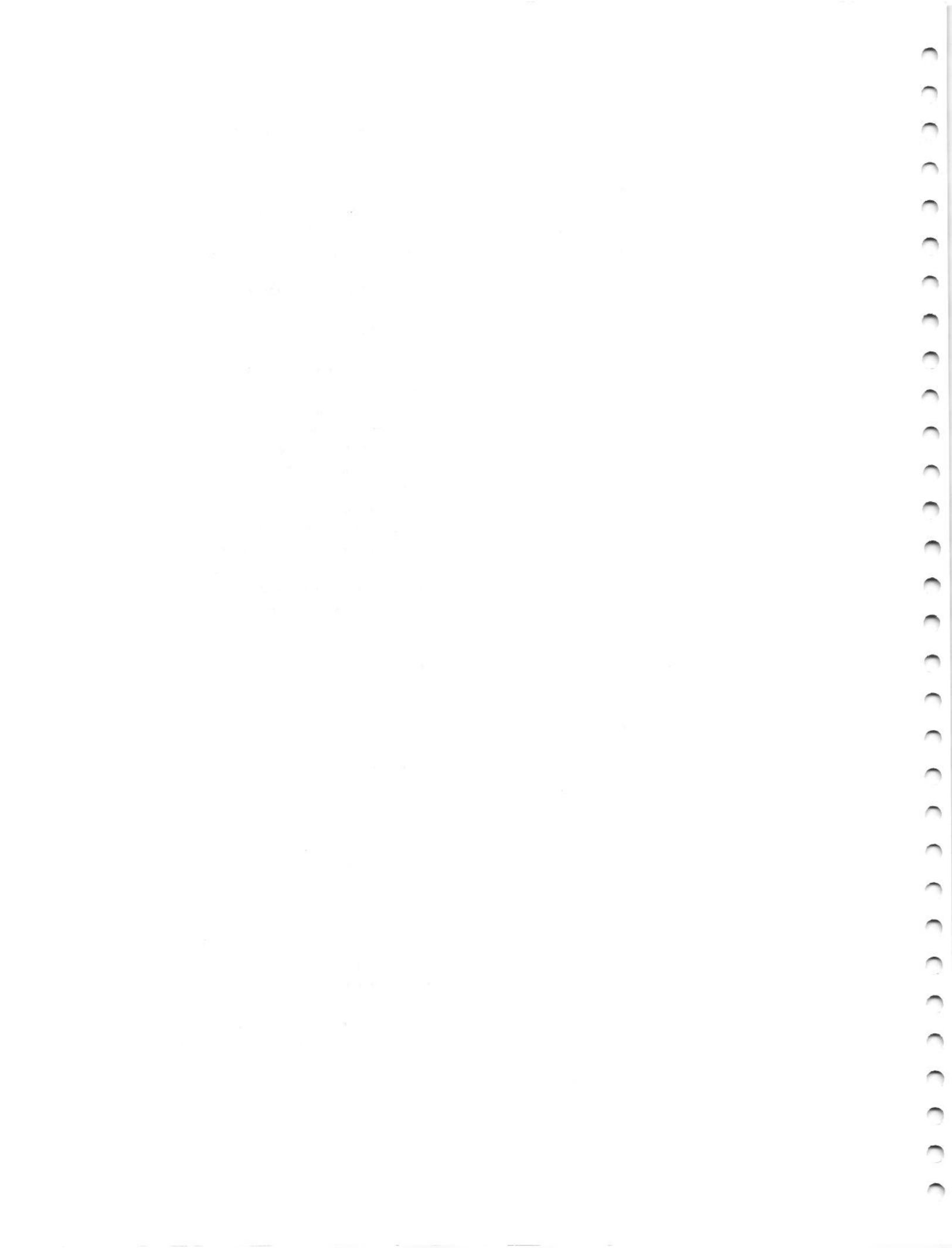
El Comité estará en funciones un día después de la fecha del acta constitutiva hasta la entrega-recepción del total de las obras y acciones que supervisan.

2.4 Desarrollo de actividades

Una vez aprobadas el 50 por ciento de las obras y acciones que se ejecutarán en el polígono, el ejecutor convocará a las y los beneficiarios directos y a la población en general para constituir la Contraloría Social Hábitat del polígono, y en su caso, de las obras y acciones fuera de los polígono y multipolígono. Las y los beneficiarios de las obras y acciones que se aprueben posteriormente se incorporarán al Comité del polígono correspondiente, quedando registrado en el acta constitutiva (Anexo A). Asimismo, las y los integrantes de los Comités deberán firmar un escrito libre (Anexo A2), en el que declaran que es su voluntad participar como integrantes en el Comité de Contraloría Social.

La o el ejecutor asistirá al sitio donde se ejecutará la obra o acción e invitará a las y los beneficiarios directos y a la población en general, atendiendo lo establecido en los apartados 2.1 y 2.2 de esta guía.

La o el ejecutor podrá invitar a participar en los comités de Contraloría Social Hábitat a las y los integrantes de las organizaciones formales existentes en la zona: comités de obra, junta de colonos, comités comunitarios, vocal de control y vigilancia, entre otros, quienes deberán ajustar su actuación a la presente guía.



En caso de que la o el ejecutor sea una dependencia del Gobierno estatal o Federal, podrá solicitar el apoyo del gobierno municipal para la programación, organización y constitución del Comité que dará seguimiento, vigilará y supervisará las obras y acciones que realice.

Los medios de difusión podrán ser de tres tipos: electrónicos/audiovisuales, impresos y presenciales.

- Los medios electrónicos de difusión y audiovisuales contemplan anuncios de televisión, *spots* de radio, perifoneo, video, CD interactivo, *banners* en internet.
- Los medios impresos contemplan trípticos, dípticos, carteles, volantes, historietas, folletos, guías y manuales, periódico mural, pinta de barda, mantas y espectaculares.

La o el ejecutor podrá elegir los tipos de medios y la cantidad a producir y será su responsabilidad llevar el conteo del material producido y distribuido.

En todo caso, se deberá guardar evidencia del proceso de convocatoria y material de difusión, misma que formará parte del reporte que la o el ejecutor entregue a la delegación Sedesol.

En la convocatoria se establecerá el lugar, fecha y hora donde se llevará a cabo una reunión informativa, misma que deberá realizarse en el Centro de Desarrollo Comunitario, en algún inmueble apoyado por el Programa Hábitat, en alguna cancha deportiva o de usos múltiples o directamente en el lugar donde se realizarán las obras o acciones en el presente año.

La o el ejecutor deberá informar oficialmente a la delegación y en su caso al Órgano Estatal de Control el lugar, fecha y hora de la reunión con el objetivo de constituir el Comité de Contraloría Social Hábitat del polígono.

En la reunión se informará a las y los asistentes sobre el Programa Hábitat, generalidades de las obras y acciones que se desarrollarán en el polígono, así como la importancia de su participación en la vigilancia, seguimiento y supervisión de la ejecución de las obras y acciones, explicando los objetivos y funciones del Comité de Contraloría Social.

Una vez explicado lo anterior se procederá a invitar a las y los asistentes a conformar el Comité; los integrantes del Comité serán electos por mayoría de votos, y se procurará que se conforme por el mismo número de hombres y mujeres.

En este acto se levantará el acta constitutiva, Anexo A de la presente Guía, donde se especificarán las obras y acciones que supervisará, vigilará y dará seguimiento la Contraloría Social, el nombre del integrante del Comité que lo hará y los nombres y direcciones de los integrantes del Comité.

De entre las y los integrantes del Comité se designará a un enlace para ser el contacto entre el mismo Comité y el ejecutor, la delegación Sedesol y en su caso, el Órgano Estatal de Control, quedando asentado en el acta constitutiva; el ejecutor resguardará el acta original, mientras que la delegación Sedesol y, en su caso, el Órgano Estatal de Control, guardarán copia.

La delegación Sedesol le asignará una clave de registro al Comité a partir del número de polígono, seguido de una letra del abecedario; por ejemplo 29034A, si en el polígono sólo hay un comité; 29034B si se conformaron dos y así, sucesivamente. Para el seguimiento de las obras y acciones ubicadas fuera de polígono, se deberá identificar un beneficiario del polígono inmediato al que benefician las obras o acciones. Dicha clave quedará asentada en el acta constitutiva del Comité. Para fines del registro de los comités constituidos, en el Sistema Informático de Contraloría Social (SICS), la Secretaría de Función Pública asignará automáticamente una clave identificadora.

En el caso específico de los comités pertenecientes a la Vertiente Intervención Integral y Prevención en Ciudades con Emergencia Social, se le asignarán las siglas PCES, los 2 dígitos de la clave de



la entidad federativa, los tres dígitos correspondientes al municipio y una letra del abecedario que servirá para diferenciar si hubiese dos o más Comités: por ejemplo PCES29034A, y en caso de que hubiera otro comité PCES29034B.

La delegación Sedesol verificará que las y los integrantes de los comités sean beneficiarios del Programa Hábitat y si en el transcurso del ejercicio fiscal detectase que alguno de los miembros no tiene tal carácter, le notificará al Comité, al ejecutor y en su caso al Órgano Estatal de Control para realizar las aclaraciones pertinentes o elegir un nuevo integrante.

La o el ejecutor entregará a la delegación Sedesol copia de las actas de constitución de los comités (Anexo A), así como de las modificaciones originadas por la sustitución de integrantes o por la ejecución de una nueva obra o acción en el polígono o fuera de este, información que deberá ser capturada en el Sistema Informático de Contraloría Social (SICS).

Por último, en la reunión se establecerá el lugar, fecha y hora para la capacitación del Comité.

3. Capacitación a servidores públicos y comités de Contraloría Social

3.1 Capacitación a servidores públicos responsables de realizar las actividades de Contraloría Social

La Unidad de Programas de Atención de la Pobreza Urbana capacitará, a solicitud de la delegación Sedesol, a las y los servidores públicos de la delegación Sedesol responsables de la promoción de la Contraloría Social, para que a su vez, hagan lo propio con las instancias ejecutoras de las obras y acciones.

Los temas a que se abordarán en la capacitación son:

Marco normativo federal sobre la Contraloría Social

- Ley General de Desarrollo Social.
- Lineamientos para la Operación de la Contraloría Social en Programas Federales de Desarrollo Social.
- Lineamientos de Operación 2012 (Apartados de Contraloría Social).
- Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social.
- Reglas de Operación del Programa Hábitat 2012 (Apartados de Contraloría Social).
- Guía Operativa de la Contraloría Social en el Programa Hábitat 2012.
- Guía Paso a Paso para la Captura en el SICS.

3.2 Capacitación a los comités de Contraloría Social

La capacitación a los comités de Contraloría Social se realizará en la localidad de residencia de los comités, preferentemente en un inmueble apoyado por Hábitat en el polígono, y estará integrada por tres módulos: Programa Hábitat, Contraloría Social y Cómo supervisar las obras y acciones.

En cuanto al Programa Hábitat, se abordarán los siguientes temas:

- Programa Hábitat y su objetivo.
- Población objetivo o beneficiarios(as) del programa.
- Tipo de obras y servicios (modalidades y líneas de acción del programa).
- Aportaciones de los beneficiarios(as).



- Instancias participantes (normativa, ejecutora, control y vigilancia).
- Derechos y obligaciones de las y los beneficiarios.

Respecto a la Contraloría Social, se abordará la siguiente temática:

- Disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social y su reglamento.
- Definición de Contraloría Social.
- Requisitos de los integrantes.
- Funciones de la Contraloría Social.
- Beneficios de la Contraloría social.
- Cómo realizar las acciones de supervisión:
 - Resumen del expediente técnico o proyecto ejecutivo.
 - Requisición de formatos de verificación.
 - Requisición de informe anual.
 - Cómo y ante qué instancia presentar una queja, denuncia o sugerencia.

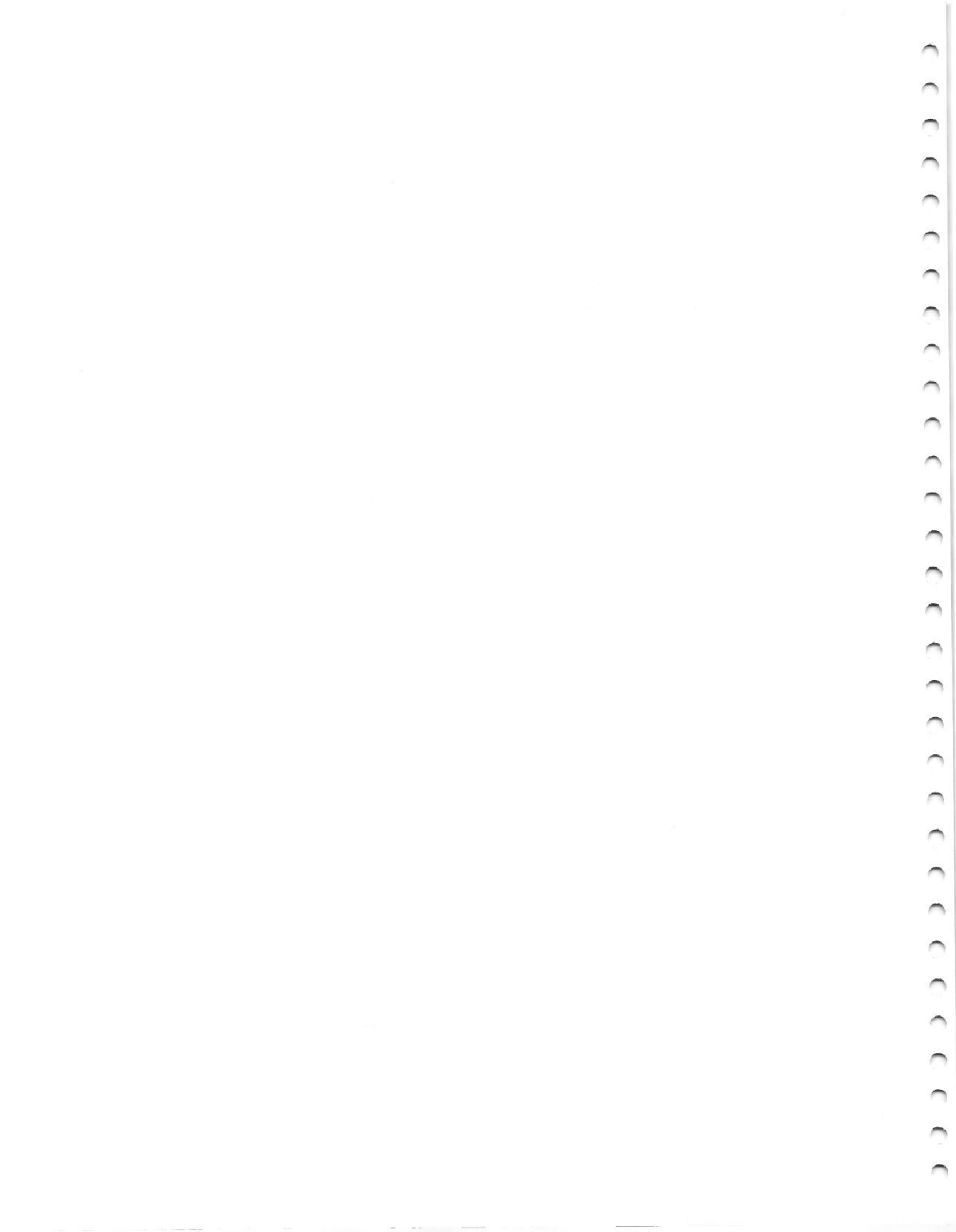
Por otra parte, el ejecutor proporcionará a cada integrante del Comité de Contraloría Social:

- 1) Resumen del expediente técnico o proyecto ejecutivo de cada una de las obras o acciones aprobadas para el polígono; la información que contendrá el resumen es:
 - Obras y acciones aprobadas para el polígono.
 - Para cada obra y acción: número de obra, costo total, aportaciones del Gobierno Federal, local y beneficiarios(as).
 - Ubicación o dirección de la obra o acción.
 - Croquis de localización de la obra.
 - Instancia ejecutora.
 - Características de la obra o acción.
 - Modalidad de ejecución.
 - Fechas de inicio y término.
 - Metas aprobadas.
 - Beneficiarios(as).
- 2) *Cuaderno de trabajo del Comité de Contraloría Social Hábitat.*
- 3) *ABC del Programa Hábitat.*
- 4) Formato de resumen del expediente técnico (Anexo B).
- 5) Formato de solicitud de información (Anexo C).
- 6) Formatos de verificación de obras y acciones (D1, D2).
- 7) Formato para quejas y denuncias (Anexo E).

Para el cumplimiento de sus funciones de capacitación y asesoría la delegación Sedesol podrá convenir el apoyo del Órgano Estatal de Control, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas o ciudadanos interesados en el tema, a quienes deberán proporcionar previamente la información, capacitación y asesoría necesarias.

La delegación Sedesol, el ejecutor y en su caso el Órgano Estatal de Control y el Comité elaborarán un calendario para la supervisión conjunta de las obras y acciones aprobadas, y atendiendo el proceso de ejecución, se programarán antes, durante y después de la realización del proyecto, la delegación Sedesol deberá empatar sus visitas de seguimiento al calendario de supervisión con el objetivo de efficientar los resultados. Para el caso de aquellos proyectos que por sus características de duración no sea posible efectuar, se llevará a cabo una sola verificación.

Las actividades de capacitación y asesoría que realicen la delegación Sedesol y las instancias ejecutoras se deberán capturar semestralmente.



4. Trabajo del Comité de Contraloría Social

El Comité de Contraloría Social convoca a reuniones entre las y los beneficiarios de las obras y acciones para difundir el Programa Hábitat, las funciones que realiza el Comité y para motivar la participación comunitaria en las actividades de Contraloría Social, que garantizan la transparencia de la ejecución de los recursos públicos.

La o el ejecutor promueve la Contraloría Social a través de los medios de difusión que elija (medios electrónicos y audiovisuales, medios impresos y/o medios presenciales) y difunde entre la comunidad las obras y acciones que se realizarán en la localidad.

El Comité realiza las supervisiones, contrastando los resúmenes de los expedientes técnicos y proyectos ejecutivos con las obras y acciones que se ejecutan, anotando sus observaciones en los formatos de verificación que se muestran en los anexos B y D1, D2.

El llenado de los formatos de verificación Anexo B y Anexo D1 se hará únicamente en la primera visita de verificación, para el caso del Anexo D2 y Anexo F será obligatorio el llenado de los mismos en cada visita de verificación.

Los aspectos que contrastarán son los siguientes:

- 1) Si los trabajos que se ejecutan corresponden a los especificados en el resumen.
- 2) Si la dirección o ubicación es la misma que aparece en el resumen.
- 3) Si en el sitio donde se realiza la obra o acción se cuenta con un letrero que contenga la siguiente información:
 - Denominación de la obra o acción.
 - Nombre de la instancia ejecutora.
 - Fecha de inicio y término.
 - Costo total, aportaciones del Gobierno Federal, local y beneficiarios(as).
 - Metas aprobadas.
 - Beneficiarios(as).
 - Modalidad de ejecución (administración directa o contrato).
 - Ejecutor.
 - Número telefónico para quejas y denuncias 01 800 714 8340.
 - Se señala que la obra o acción se realiza en el marco del Programa Hábitat.
 - Si en el letrero se encuentra la siguiente leyenda: "Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social".
 - Si la obra ya concluyó, en la obra debe haber una placa con la siguiente leyenda: "Esta obra es para beneficio de la comunidad y fue realizada con recursos del programa Hábitat de la Secretaría de Desarrollo Social, Del Gobierno del Estado y del H. Ayuntamiento y de la colonia. Mes y año".
- 4) Si la obra inició y/o concluyó en la fecha establecida en el resumen.
- 5) Si los trabajos ejecutados cumplen con las características específicas del resumen.
- 6) Si la obra o acción beneficia a la cantidad de personas y hogares establecidos en el resumen.
- 7) Al concluir la obra o acción, si se cumplieron las metas establecidas.
- 8) Verifica que el Programa, obra o acción, no se utilicen con fines distintos al desarrollo social.

En caso de requerir mayor información respecto a la obra o acción o del Programa Hábitat, el Comité la solicitará, dependiendo de la naturaleza de la petición, a la instancia ejecutora o delegación Sedesol (Anexo C).

El Comité recibirá las quejas y denuncias sobre la aplicación y ejecución de las obras y acciones, recabará la información para verificar la procedencia de las mismas, presentará la queja o denuncia



junto con la información recopilada a la delegación Sedesol, al ejecutor y en su caso al Órgano Estatal de Control, para que se pueda dar lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales y las turnará a las autoridades competentes para su atención (Anexo E).

El Comité dará a conocer a las y los beneficiarios el calendario de supervisiones, con la finalidad de que los vecinos participen en los eventos y expresen sus necesidades, opiniones, quejas, denuncias y peticiones relacionadas con el Programa Hábitat ante el ejecutor y la delegación Sedesol.

El Comité entregará al menos cada tres meses contados a partir de la fecha de inicio de la ejecución de la obra o acción, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la conclusión del trimestre, el resultado de sus actividades de Contraloría Social a través de los formatos de verificación.

Si la ejecución de la obra o acción es menor a tres meses, los formatos de verificación se entregarán en un plazo máximo de 15 días hábiles, contados a partir del día siguiente de concluido el trimestre. Para las acciones de apoyos o servicios que se otorgan por única ocasión, los formatos de verificación se entregarán con la misma periodicidad.

Al finalizar el periodo de ejecución de las obras y acciones vigiladas por el Comité correspondiente, al momento de hacer la entrega-recepción de las mismas se deberá requisitar el formato final (Anexo G) y el Comité deberá participar en el acto de entrega-recepción de las obras y acciones; asimismo, el Órgano Estatal de Control y la delegación Sedesol darán el visto bueno de los trabajos ejecutados. En el caso de haber alguna inconformidad o falta se registrará en una minuta de trabajo (Anexo F), en la que el ejecutor se comprometerá a cumplir en su totalidad y a la brevedad la ejecución de la obra u obras pendientes, en caso contrario el Comité deberá presentar su denuncia ante el Órgano Estatal de Control y la delegación Sedesol.

Cabe mencionar que la vigencia de los comités de Contraloría Social termina al concluir la totalidad de las obras o acciones, las cuales no exceden el presente ejercicio fiscal.

5. Seguimiento a las acciones del Comité

Con base en el calendario de supervisión, la delegación Sedesol, el ejecutor y, en su caso, el Órgano Estatal de Control, acompañarán al Comité en la supervisión de las obras y acciones, donde se recabarán los formatos de verificación elaborados por las y los beneficiarios y por el propio Comité y se recibirán las quejas y denuncias para realizar el trámite correspondiente.

Todos los trabajos de supervisión quedarán asentados en la minuta de trabajo (Anexo F), documento que será firmado por la delegación Sedesol, una o un integrante del Comité, una o un beneficiario, la o el ejecutor y, en su caso, por el Órgano Estatal de Control.

Durante la supervisión se observarán los aspectos contemplados en el formato de verificación, si existiere alguna duda por parte de las y los asistentes respecto a la ejecución de la obra o acción del Programa Hábitat, las instancias la atenderán con base en el expediente técnico y la normatividad correspondiente.

En caso de que se detecte alguna irregularidad o incumplimiento respecto a la ejecución de la obra o acción, se procederá a realizar la comparación con las especificaciones del expediente técnico o proyecto ejecutivo y se detallará en el formato de verificación el motivo por el cual la obra o acción no cumple con lo estipulado en el expediente técnico o en la normatividad aplicable.

Si la irregularidad o incumplimiento no corresponde a una falta que pudiese dar lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales, se asentarán en la minuta los acuerdos



tomados por el ejecutor, la delegación Sedesol y el Comité para solventar la deficiencia en un plazo determinado; en la minuta se describirá la problemática, los acuerdos, fechas de cumplimiento y las observaciones respectivas.

En caso que los compromisos no hayan sido cumplidos o las irregularidades no se hayan solventado en su totalidad en el plazo establecido, se procederá a levantar una queja o denuncia mediante el Anexo E, en caso contrario se dará por concluida la irregularidad o incumplimiento.

Por otra parte, si la irregularidad o incumplimiento da lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales, la delegación y, en su caso, el Órgano Estatal de Control, asesorará al Comité o beneficiario para la elaboración de una queja o denuncia, así como para su presentación ante los órganos internos de Control correspondientes al gobierno municipal, estatal y de la Sedesol, para que procedan de acuerdo con el ámbito de su responsabilidad.

En cuanto a las quejas y denuncias recabadas por el Comité, éste las entregará a la delegación Sedesol y, en su caso, al Órgano Estatal de Control, quienes las clasificarán y actuarán de acuerdo con los criterios mencionados en los párrafos anteriores.

Las quejas y denuncias se presentarán por escrito, especificando el nombre del quejoso, domicilio donde se le pueda informar acerca de la situación de su queja o denuncia, número telefónico, los hechos y los motivos por los cuales se considera que hay afectación y que dan lugar a la queja o denuncia, en este último caso se especificará el nombre de la persona que ha cometido la irregularidad y si es servidora o servidor público, el cargo y la dependencia donde labora.

Cabe la posibilidad de que se desee presentar una denuncia anónima, para la cual no será necesario recabar los datos antes mencionados y la delegación Sedesol y el Órgano Estatal de Control de igual forma le deberán dar el trámite correspondiente.

Si en las supervisiones no se detectan irregularidades, quejas o denuncias, de igual manera se asentará en la minuta tal situación.

A modo de ejemplo se presenta el siguiente cuadro con irregularidades o incumplimientos, así como posibles mecanismos de atención.

Tipo de irregularidad o incumplimiento	Atención
La o el ejecutor no entregó el resumen del expediente técnico o proyecto ejecutivo o se encuentran incompletos.	Minuta
El comité o la o el beneficiario solicitó información adicional al resumen del expediente técnico o proyecto ejecutivo y no se le entregó.	Minuta
La obra o acción no cuenta con letrero, placa o carece de información.	Minuta
La obra no ha iniciado y el retraso es menor de 15 días, respecto a la fecha de inicio de la obra.	Minuta
La obra no ha iniciado y el retraso es de 15 días o más, respecto a la fecha de inicio de la obra.	Queja
La obra está suspendida y el retraso es menor de 15 días, respecto a la fecha de inicio de la obra.	Minuta
La obra está suspendida y el retraso es de 15 días o más, respecto a la fecha de inicio de la obra.	Queja



Tipo de irregularidad o incumplimiento	Atención
La obra o acción no se realiza en el sitio especificado.	Queja
La calidad de los materiales es inferior a los especificados.	Queja
La obra o acción no se ejecutó con las características especificadas, en perjuicio de las y los beneficiarios o de la calidad del proyecto.	Queja
La obra o acción aprobada no se ejecutó y no hubo aprobación de cancelación.	Queja
La obra o acción no funciona adecuadamente.	Queja
Robo o desvío de los materiales de la obra o acción.	Denuncia
En la obra o acción no se aplicaron conceptos de gasto.	Denuncia
No se alcanzó la cantidad de metas establecidas.	Queja
La obra o acción no benefició a la cantidad de personas y hogares establecidos.	Queja
El Programa Hábitat, la obra o acción se utiliza para fines de lucro, políticos, electorales o distintos al desarrollo social.	Denuncia

La delegación Sedesol capturará en el Sistema Informático de Contraloría Social (SICS) las quejas y denuncias, durante los diez días naturales posteriores a su recolección.

6. Plan de difusión

Para promover las actividades de Contraloría Social se emplearán los siguientes instrumentos:

- La herramienta de difusión de los servicios del Programa Hábitat, así como los procedimientos y trámites para solicitar los apoyos será la página electrónica www.sedesol.gob.mx.
- La Unidad de Programas de Atención de la Pobreza Urbana, atendiendo a su disponibilidad presupuestal, elaborará una ficha informativa del Programa denominada *ABC del Programa Hábitat*, así como el *Cuaderno de trabajo de Contraloría Social*, mismos que serán remitidos a las instancias ejecutoras por conducto de las delegaciones de la Sedesol, con la finalidad de distribuirlos a las y los integrantes de los comités.

El contenido de la ficha *ABC del Programa Hábitat* contendrá la siguiente información:

- Programa Hábitat y su objetivo.
- Población objetivo o beneficiarios(as) del programa.
- Tipo de obras y servicios (modalidades y líneas de acción del programa).
- Aportaciones de las y los beneficiarios.
- Instancias participantes (normativa, ejecutora, control y vigilancia).
- Derechos y obligaciones de las y los beneficiarios.
- Medios institucionales para presentar quejas y denuncias.

Corresponderá a la instancia ejecutora proporcionar a cada integrante del Comité los resúmenes de los expedientes técnicos o proyectos ejecutivos de las obras y acciones.



Las copias de los expedientes técnicos de los proyectos estarán disponibles para su consulta en la delegación Sedesol. La información que contendrá el resumen es:

- Obras y acciones aprobadas para el polígono.
- Para cada obra y acción: costo total, aportaciones del Gobierno Federal, local y beneficiarios(as).
- Ubicación o dirección de la obra o acción, incluyendo un croquis de localización.
- Instancia ejecutora.
- Características de la obra o acción.
- Fechas de inicio y término.
- Metas aprobadas.
- Cantidad de personas y hogares beneficiarios.

De conformidad con el numeral 8.1 de las reglas de operación del Programa Hábitat 2012, así como con los lineamientos de operación 2012, el ejecutor instalará para cada obra o acción y cuando proceda un letrero que indique:

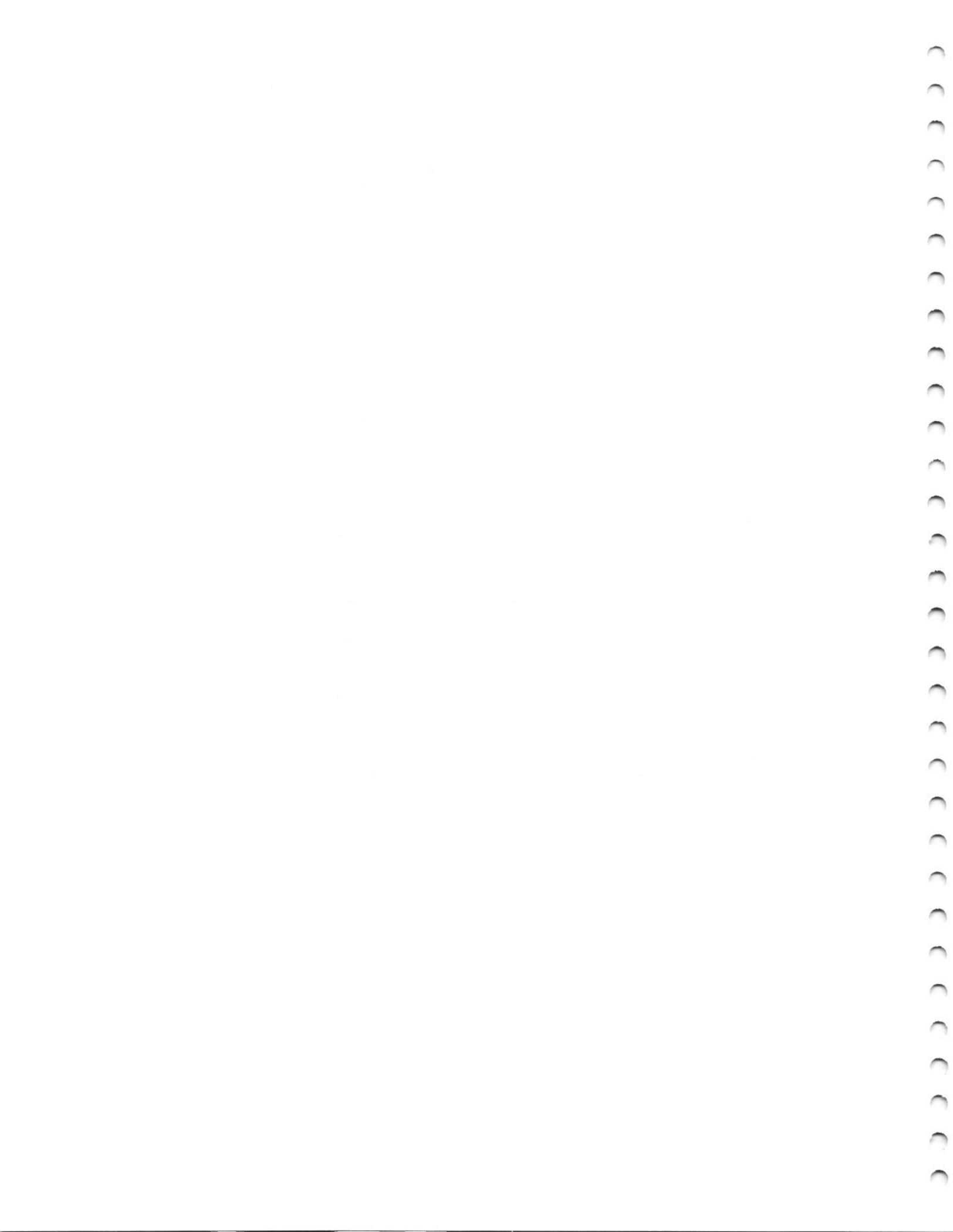
- El monto de subsidios federales aportados por la Federación, por los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, y en su caso, de las y los propios beneficiarios.
- Características generales de las obras o acciones.
- Las metas físicas, la población y comunidades beneficiadas.
- La forma de ejecución (administración directa o contrato),
- El ejecutor del proyecto.
- La fecha de inicio y término.
- Número telefónico para la atención de quejas y denuncias 01800 714 8340, del Órgano Interno de Control en la Sedesol.
- Indicar que los proyectos los realiza el Gobierno Federal por conducto del Programa Hábitat de la Sedesol y con la participación, según corresponda, del gobierno de la entidad federativa, del municipio y las y los beneficiarios. Asimismo se deberá colocar en el letrero la leyenda: "Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social".

En caso de que el letrero sea robado o destruido parcial o totalmente. es responsabilidad de la o del ejecutor reinstalar el letrero en un periodo no mayor a cinco días.

Al concluir las obras la o el ejecutor deberá instalar una placa en un lugar visible donde se reconozca el correspondiente apoyo del Programa y deberá contener al menos la siguiente leyenda: "Esta obra es para beneficio de la comunidad y fue realizada con recursos del Programa Hábitat de la Secretaría de Desarrollo Social, del gobierno del estado, del H. Ayuntamiento y de la colonia (si es el caso). Mes y año.

El cuaderno contendrá, entre otros temas, los siguientes:

- Información básica del Programa Hábitat, con los siguientes temas: objetivo del programa, beneficiarios(as), modalidades y líneas de acción, derechos y obligaciones de las y los beneficiarios.
- Contraloría Social, donde se abordarán aspectos como su definición, funciones y requisito.
- Medios institucionales para presentar quejas y denuncias, se incluirán los teléfonos de las dependencias participantes.
- Cómo supervisar las obras y acciones, detallando los procedimientos para realizar las actividades por parte de los comités.



7. Captura de información en el sistema informático

La Unidad de Programa de Atención de la Pobreza Urbana difundirá el esquema de Contraloría Social (Anexo III de las R. O. 2012), la guía operativa y el programa anual de trabajo de Contraloría Social, una vez validados por la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social de la Secretaría de la Función Pública en un plazo no mayor a diez días hábiles, a partir de que se reciba el oficio de validación por parte de la SFP.

La Unidad de Programas de Atención de la Pobreza Urbana, las delegaciones de la Sedesol y las y los ejecutores capturarán en el Sistema Informático de Contraloría Social (SICS) las actividades de capacitación y asesoría dentro de los diez días hábiles siguientes al término de cada trimestre.

El enlace de la instancia ejecutora capturarán en el Sistema de la Secretaría de la Función Pública, a más tardar en tres días naturales, la información relativa al registro de los comités, así como de las modificaciones originadas por la sustitución de integrantes o por la ejecución de una nueva obra o acción en el polígono o fuera de éste; el enlace de la delegación Sedesol verificará y validará la información capturada por las y los ejecutores.

Los enlaces de las instancias ejecutoras capturarán la información relacionada con las actividades de seguimiento realizadas en conjunto con los comités de Contraloría Social (cédulas de vigilancia y minutas de trabajo), en un plazo no mayor a 3 días.

El enlace de la instancia ejecutora capturarán en el Sistema de la Secretaría de la Función Pública toda la información necesaria para integrar el informe anual, a más tardar en 10 días naturales.

La delegación Sedesol capturarán en el Sistema de Contraloría Social (SICS) la información relativa a quejas y denuncias durante los diez días naturales posteriores a su recolección y dará seguimiento a las resoluciones de las mismas.

7.1 Particularidades de captura en el SICS

Para efectos de captura en el Sistema de Contraloría Social (SICS) se deberá tomar en cuenta lo siguiente:

Módulo "Actividades de Contraloría Social"

- En el submenú datos del programa, la captura de las obras que vigilarán los comités deberá integrarse en conjunto por polígono; para su identificación en el nombre de la obra se registrará el número del polígono y en el apartado de comentarios se deberán registrar los números de obra y sus consecutivos. *Ejemplo: 311011DS001, DS002, DS003, ME001, ME002, ME003.*
- El reporte de las personas beneficiadas se hará con base en la suma de las y los beneficiarios de todas las obras.
- Para la captura de las ministraciones se reportará la suma del importe federal y el importe local; solamente se reportarán en el sistema la ministración inicial y final, tomando para esto la primera ministración de la primera obra que inicie. En el caso de que el conjunto de obras y acciones inicie el mismo mes se hará la suma de las ministraciones otorgadas a las obras y acciones. La ministración final deberá reflejar el costo total de todas las obras y acciones.
- Para la captura de la fecha programada se reportará la fecha de inicio de la primera obra o acción por ejecutar del conjunto de obras y acciones; la fecha final será la de la última obra o acción programada teniendo como límite el 31 de diciembre del 2012.



Módulo “Promoción”

- En el submenú difusión, la delegación Sedesol y las instancias ejecutoras deberán reportar las acciones y el material producido por cada organismo para dar a conocer las acciones, beneficios, funciones de los comités de Contraloría Social, así como para convocar a la gente, por ejemplo: trípticos, *spots* de radio, *posters*, volantes y perifoneo, entre otros. Cabe mencionar que el material producido, ya sea por la delegación Sedesol o la instancia ejecutora, deberá ser validado por la instancia normativa del Programa Hábitat.
- En el submenú capacitación, la delegación Sedesol y las instancias ejecutoras deberán reportar las capacitaciones que en forma conjunta realicen, así como el material producido por cada organismo que sirva de apoyo en las capacitaciones de integrantes de los comités de Contraloría Social, por ejemplo: discos compactos interactivos y cuadernillos de trabajo, entre otros. El material producido, ya sea por la delegación Sedesol o la instancia ejecutora, deberá ser validado por la instancia normativa del Programa Hábitat.
- En el submenú de registro de Comités de Contraloría Social, el ejecutor deberá ingresar en el campo nombre de Comité el número de polígono.
- En el campo de nombre de la obra, servicio o apoyo que vigila, se deberá ingresar el número de polígono, con excepción de los proyectos indicados en el numeral 2.2.1 y como se describe en el numeral 2.4 de la presente guía.
- En el campo dirección de la obra, servicio o apoyo que vigila, se deberá ingresar la dirección de la obra o acción de mayor monto del conjunto de obras del polígono.
- En el campo monto de la obra, servicio o apoyo que vigila, se deberá reflejar el costo total (importe federal y local) del conjunto de las obras y acciones del polígono.
- En el campo periodo de ejecución, se deberá reportar la fecha inicial de la primera obra o acción a ejecutarse y en fecha final la de la última obra o acción programada.
- En el campo funciones que realiza el Comité de Contraloría Social, se deberá desglosar las funciones del Comité así como los números de obra y su denominación.

Módulo Promoción

- En el submenú seguimiento, tanto la delegación Sedesol como la instancia ejecutora deberán cargar su PATCS (programa anual de trabajo de Contraloría Social).

7.2 Enlaces SICS

La UPAPU, como instancia normativa del Programa Hábitat, es la responsable de generar las claves de acceso al Sistema de Contraloría Social (SICS), por lo que para tal fin solicita a cada instancia ejecutora y delegación Sedesol un oficio de nombramiento para el enlace de Contraloría Social, responsable de llevar a cabo las actividades y la captura de información en el Sistema.

El oficio de nombramiento se deberá presentar en hoja membretada, firmada por el secretario o director de Desarrollo Social estatal, presidente municipal, delegado de la Sedesol, o en su caso por el titular responsable y deberá contar con la siguiente información:

- Nombre completo del enlace y cargo.
- Teléfono de oficina, incluyendo lada y extensión.
- Correo electrónico.
- Anexar copia de credencial de elector (IFE).

Una vez generadas las claves, la UPAPU las entregará al enlace de cada delegación Sedesol, quien a su vez deberá entregarlas a los enlaces de su estado junto con una carta responsiva.

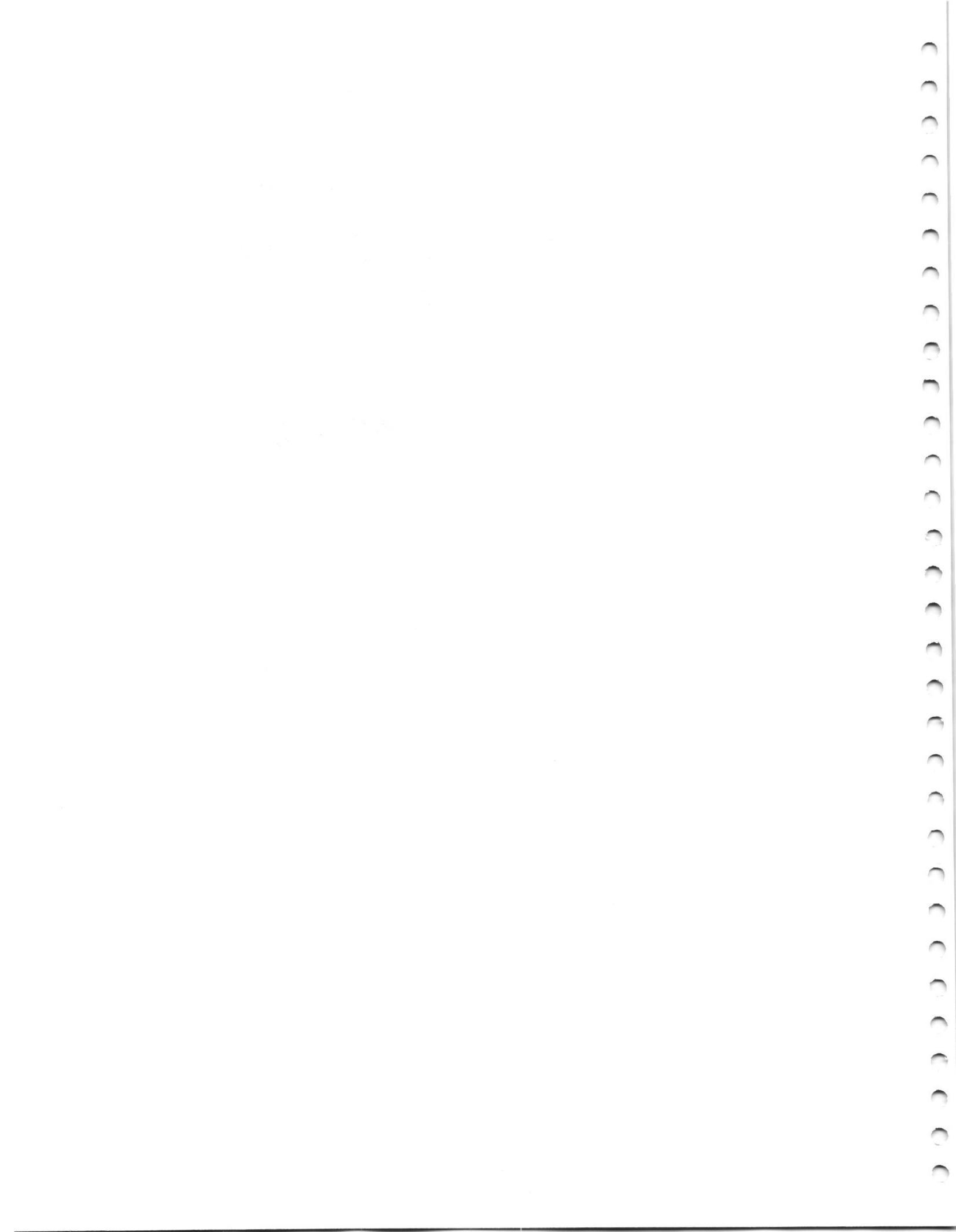
En caso de haber cambio de algún enlace, la delegación Sedesol deberá solicitar a la instancia ejecutora un nuevo oficio de nombramiento y notificar a la UPAPU para generar una nueva clave.



8. Tabla de coordinación institucional

Con la finalidad de apoyar la coordinación interinstitucional se presenta el siguiente cuadro de referencia, en el que se muestran las actividades e instancias participantes según las etapas de la Contraloría Social:

Planeación			
Actividad	Delegación Sedesol	Ejecutor	OEC
1. Nombramiento de enlace responsable.	X	X	X
2. Establecer coordinación y programa de trabajo.	X	X	X
Promoción			
Actividad	Delegación Sedesol	Ejecutor	OEC
1. Diseñar esquema de difusión y convocatoria.	-	X	-
2. Organizar la constitución de las contralorías sociales.	Seguimiento	X	Seguimiento
3. Registro de los comités.	Seguimiento y Validación	X	-
4. Captura en el sistema de las actas constitutivas.	Seguimiento	X	-
5. Distribución del cuaderno de trabajo y ABC del Programa.	X	-	-
6. Capacitación a los servidores públicos ejecutores del Programa.	X	-	X
7. Capacitación y asesoría a los comités de Contraloría Social.	X	X	X
8. Capacitación de prestadores de servicio social.	Seguimiento	X	Seguimiento
Seguimiento			
Actividad	Delegación Sedesol	Ejecutor	OEC
1. Seguimiento de la captura en el sistema de las actividades de capacitación y minutas realizadas.	X	-	-
2. Solicitud de reportes de capacitación realizados por el OEC, organizaciones de la sociedad civil y/o instituciones académicas.	X	-	-



3. Captura en el sistema de las actividades de promoción y difusión y material de capacitación entregado a los comités.	X	X	-
4. Captación de las cédulas de vigilancia, quejas y denuncias.	X	-	X
5. Captura en el sistema de las cédulas de vigilancia, quejas y denuncias.	X	-	-
6. Elaborar informe de resultados que incluya acciones de mejora para 2013.	X	X	

9. Contacto y atención ciudadana

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)
www.sedesol.gob.mx

Unidad de Programas de Atención de la Pobreza Urbana

Av. Paseo de la Reforma 333, Col. Cuauhtémoc,
 Del. Cuauhtémoc, CP 06500, México, DF.
 Tel. (01 55) 5080 0940, ext. 57270 y 57267

Órgano Interno de Control

Av. Paseo de la Reforma 116 piso 11, Col. Juárez,
 Del. Cuauhtémoc, CP 06600, México, DF.
 Lada sin costo 01 800 7148 340
quejasoic@sedesol.gob.mx
organo.interno@sedesol.gob.mx

Secretaría de la Función Pública (SFP)
www.funcionpublica.gob.mx

Av. Insurgentes Sur 1735, Col. Guadalupe Inn,
 Del. Álvaro Obregón, CP 01020, México, D.F.
 Lada sin costo 01 800 1120 584
quejas@funcionpublica.gob.mx
contactociudadano@funcionpublica.gob.mx



Guía operativa para la promoción de la Contraloría Social. Programa Hábitat
se terminó de imprimir en agosto de 2012.

Tiraje: mil ejemplares



ACUERDO por el que se establecen los Lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los programas federales de desarrollo social.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de la Función Pública.

SALVADOR VEGA CASILLAS, Secretario de la Función Pública, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 37, fracciones I y II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 67 del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, y 6, fracción I, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, y

CONSIDERANDO

Que el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 reconoce que la participación de la sociedad constituye un elemento indispensable para alcanzar el Desarrollo Humano Sustentable, propósito de la visión integral y de largo plazo para el país que contempla el propio Plan, por lo que éste concibe dicha participación como un mecanismo fundamental para el cumplimiento de los objetivos y estrategias que el mismo establece, particularmente en el eje de política pública denominado "Igualdad de Oportunidades", en el cual se prevén como principios rectores de la política social, entre otros, los de utilizar sistemas de evaluación y seguimiento que permitan monitorear y mejorar los programas, promover la coordinación de acciones entre las dependencias y organismos del Gobierno Federal, así como los distintos órdenes de gobierno, y transparentar la asignación y el gasto de los recursos, estableciendo para ello entre otras estrategias, la de mejorar los procesos de planeación, operación y evaluación de los programas sociales, mediante la participación de las comunidades en el seguimiento y evaluación de las acciones realizadas en el marco de tales programas;

Que la contraloría social constituye una práctica de transparencia y rendición de cuentas, que contribuye a lograr los objetivos y estrategias que en materia de política social establece el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, ya que conforme a lo dispuesto por la Ley General de Desarrollo Social, la contraloría social es el mecanismo de los beneficiarios, para que de manera organizada, verifiquen el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social;

Que para propiciar la participación de los beneficiarios de los programas federales de desarrollo social en la vigilancia de su ejecución y del ejercicio y aplicación de los recursos federales asignados a los mismos, así como en la verificación del cumplimiento de sus metas, la Ley mencionada establece la obligación del Gobierno Federal para impulsar la contraloría social y al efecto, el Reglamento de dicho ordenamiento legal confiere a la Secretaría de la Función Pública la atribución de emitir los lineamientos correspondientes;

Que a fin de alcanzar los propósitos mencionados en el considerando que antecede, resulta necesario que esta Secretaría, en ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley General de Desarrollo Social, establezca las bases a fin de que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a cargo de programas de desarrollo social, promuevan y realicen las acciones necesarias para la integración y la operación de la contraloría social, así como brinde los elementos que les permita establecer en las reglas de operación de dichos programas y en los convenios de coordinación que celebren con los gobiernos de las entidades federativas, con la participación que corresponda a los municipios, los mecanismos y acciones específicas para impulsar y apoyar los programas de contraloría social;

Que en esta tarea, es indispensable que las dependencias y entidades señaladas, realicen las acciones pertinentes para que se proporcione a los beneficiarios de los programas de desarrollo social a su cargo, los conocimientos y mecanismos que les permitan realizar las actividades de contraloría social, así como para que se les facilite el acceso a información útil, veraz y oportuna respecto a dichos programas, con lo cual se propiciará el interés de los propios beneficiarios en participar de manera efectiva en las actividades de verificación de la ejecución de los programas, la aplicación de los recursos públicos asignados a los mismos y el cumplimiento de las metas, y

Que para coadyuvar en la promoción de la transparencia y el combate a la corrupción en la gestión pública, así como para propiciar la participación de los beneficiarios de los programas de desarrollo social a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en las actividades de seguimiento, supervisión y vigilancia de los mismos, he tenido a bien expedir el siguiente:



**ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS PARA LA PROMOCION Y
OPERACION DE LA CONTRALORIA SOCIAL EN LOS PROGRAMAS FEDERALES DE DESARROLLO
SOCIAL**

SECCION I

DISPOSICIONES GENERALES

PRIMERO.- Los presentes Lineamientos tienen por objeto establecer las bases conforme a las cuales se promoverá y operará la contraloría social en los programas federales de desarrollo social.

SEGUNDO.- Estos Lineamientos son de observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que tengan a su cargo programas de desarrollo social.

TERCERO.- Para los efectos de los presentes Lineamientos, se entenderá por:

- I. **Actividades de contraloría social:** a aquellas que realizan los beneficiarios de los programas de desarrollo social a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, orientadas al seguimiento, supervisión y vigilancia de dichos programas;
- II. **Actividades de promoción de contraloría social:** a aquellas que realizan los servidores públicos de la Administración Pública Federal, de las entidades federativas y de los municipios para que los beneficiarios de los programas de desarrollo social lleven a cabo sus actividades de contraloría social. Estas actividades consisten en: entrega de información, otorgamiento de capacitación y asesoría, captación de cédulas de vigilancia y de informes, captación y atención a quejas y denuncias, así como seguimiento de los resultados en materia de contraloría social;
- III. **Comités de Contraloría Social o Comités:** a las contralorías sociales a que se refiere el artículo 67 del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, que son las formas de organización social constituidas por los beneficiarios de los programas de desarrollo social a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para el seguimiento, supervisión y vigilancia de la ejecución de dichos programas, del cumplimiento de las metas y acciones comprometidas en éstos, así como de la correcta aplicación de los recursos asignados a los mismos;
- IV. **DGORCS:** a la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social de la Secretaría de la Función Pública;
- V. **Esquema de contraloría social:** la estrategia conforme a la cual se realizarán las actividades de promoción de contraloría social, de acuerdo a las características de cada programa federal de desarrollo social;
- VI. **Guía Operativa:** a la Guía Operativa de Contraloría Social elaborada por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que tengan a su cargo el programa de desarrollo social de que se trate, con base en el esquema de contraloría social;
- VII. **Instancia(s) Normativa(s):** a la unidad administrativa de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal que tiene a su cargo el programa de desarrollo social y es responsable directa de la promoción de la contraloría social;
- VIII. **Localidad:** La circunscripción territorial en la que se aplica un programa federal;
- IX. **OEC:** a los Organos Estatales de Control, entendidos como las dependencias de las administraciones públicas de los gobiernos estatales y del Distrito Federal, que tienen a su cargo las atribuciones en materia de control y fiscalización de la gestión pública;
- X. **PATCS:** al Programa Anual de Trabajo de Contraloría Social elaborado por la instancia normativa, en el que se establecen las actividades, los responsables, las metas y el calendario de ejecución para promover la contraloría social;
- XI. **Programa federal:** al programa de desarrollo social a cargo de alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal;
- XII. **Representación(es) Federal(es):** a la unidad administrativa de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, responsable de ejecutar o coordinar la ejecución del programa federal, en el ámbito de las entidades federativas;
- XIII. **Quejas y denuncias:** a las manifestaciones realizadas por los beneficiarios de los programas federales de desarrollo social o un tercero, sobre la aplicación y ejecución de los programas o sobre hechos relacionados con dichos programas que puedan dar lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales de servidores públicos;
- XIV. **Secretaría:** a la Secretaría de la Función Pública, y



XV. Sistema Informático: al sistema de información de contraloría social diseñado y administrado por la Secretaría con la finalidad de controlar el registro de los Comités y las actividades que realizan, así como aquéllas de promoción de contraloría social a cargo de las Instancias Normativas y de las Representaciones Federales.

CUARTO.- Los titulares de las Instancias Normativas y de las Representaciones Federales designarán al o los servidores públicos responsables de promover la contraloría social, quienes fungirán como enlace con la DGORCS para el desahogo de consultas y el intercambio de información en materia de contraloría social.

QUINTO.- Las actividades de contraloría social serán ejecutadas por los beneficiarios de los programas federales, a través de los Comités que constituyan.

SEXTO.- La Secretaría, a través de la DGORCS, interpretará para efectos administrativos los presentes Lineamientos y resolverá cualquier situación no prevista en los mismos.

SEPTIMO.- La promoción y operación de la contraloría social en los programas estatales o municipales de desarrollo social que sean apoyados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con recursos públicos federales, se regirán por las disposiciones que en materia de contraloría social hayan emitido las entidades federativas o, a falta de dichas disposiciones y previo acuerdo entre los órdenes de gobierno correspondientes, serán aplicables en lo conducente los presentes Lineamientos.

SECCION II

DE LA PROMOCION DE LA CONTRALORIA SOCIAL

OCTAVO.- Para la promoción de la contraloría social en los programas federales, la DGORCS tendrá las siguientes funciones:

- I. Asesorar a los servidores públicos de los gobiernos federal, de las entidades federativas y de los municipios, responsables de promover la contraloría social;
- II. Promover la coordinación interinstitucional entre los tres órdenes de gobierno, para la planeación, operación, seguimiento y evaluación de la contraloría social;
- III. Establecer la coordinación necesaria con las unidades administrativas competentes de la Secretaría, para el diseño, la elaboración de los criterios de operación, la administración y la puesta a disposición del Sistema Informático ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios;
- IV. Establecer la coordinación necesaria con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, para la evaluación de la contraloría social en los programas federales;
- V. Elaborar los criterios y procedimientos para la verificación de las actividades de promoción de la contraloría social, así como de los resultados de las actividades de los Comités;
- VI. Dar seguimiento a las acciones en materia de contraloría social, con apoyo de las Instancias Normativas, de los Organos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a cargo de los programas federales y de los OEC, en este último caso, conforme a los Acuerdos de Coordinación correspondientes, así como emitir las recomendaciones que resulten pertinentes;
- VII. Publicar en la página de Internet de la Secretaría de la Función Pública los resultados generales derivados del análisis de las acciones de contraloría social en los programas federales, y
- VIII. Las demás previstas en los presentes Lineamientos.

NOVENO.- Las Instancias Normativas y las Representaciones Federales promoverán la contraloría social en los programas federales.

Al efecto, la Instancia Normativa diseñará un esquema de contraloría social con base en las características operativas del programa federal de que se trate, así como la Guía Operativa y un PATCS por cada programa federal a su cargo.

El esquema de contraloría social, la Guía Operativa y el PATCS, previamente a su aplicación, serán remitidos a la DGORCS, en un plazo no mayor a veinte días hábiles posteriores al inicio del ejercicio fiscal de que se trate, a efecto de que ésta verifique que dichos documentos reúnan los requisitos establecidos en los presentes Lineamientos y, en su caso, emitirá un oficio de validación en un plazo no mayor a quince días hábiles, contados a partir de la recepción de los documentos.

Una vez validados los documentos señalados, la Instancia Normativa capturará esta información en el Sistema Informático en un plazo no mayor a diez días hábiles, contados a partir de la recepción del oficio de validación.



Tratándose de programas federales sujetos a reglas de operación, la Instancia Normativa deberá incluir en éstas, el esquema de contraloría social correspondiente, por lo que para la validación a que se refiere el tercer párrafo de este Lineamiento, la Instancia Normativa enviará a la DGORCS dicho esquema durante el proceso de elaboración de las reglas de operación, debiéndose emitir el oficio de validación respectivo previamente a la publicación de las mencionadas reglas en el Diario Oficial de la Federación.

La Instancia Normativa deberá proporcionar a las Representaciones Federales la Guía Operativa y el PATCS, a efecto de apoyar sus actividades de promoción de contraloría social en los programas federales y garantizar su cumplimiento.

El esquema de contraloría social, la Guía Operativa y el PATCS serán actualizados anualmente considerando las modificaciones operativas del programa federal de que se trate, así como las recomendaciones emitidas por la DGORCS, debiéndose presentar dichos documentos previamente a su aplicación ante esa Dirección General, en el término señalado en el tercer párrafo de este Lineamiento, a efecto de que los verifique y, en su caso, emita el oficio de validación respectivo en el plazo a que se refiere dicho párrafo.

DECIMO.- El esquema de contraloría social deberá contener información relacionada con las actividades de promoción que realicen la Instancia Normativa y las Representaciones Federales, incluyendo al menos la siguiente:

- I. Los medios por los cuales se difundirán la información relacionada con el programa federal y los procedimientos para realizar las actividades de contraloría social;
- II. Los responsables de organizar la constitución de los Comités y de proporcionar la capacitación y asesoría a los mismos, así como de la captación de sus cédulas de vigilancia e informes anuales;
- III. Los mecanismos de seguimiento a las actividades de contraloría social, así como de sus resultados y la vinculación que éstas tendrán con el sistema de atención ciudadana, y
- IV. Las actividades cuya realización podrán convenir la Instancia Normativa o las Representaciones Federales con los gobiernos de las entidades federativas o municipios responsables de ejecutar el programa federal.

DECIMO PRIMERO.- La Guía Operativa deberá contener al menos lo siguiente:

- I. Los aspectos que deben incluirse en el programa de trabajo a desarrollar entre las Representaciones Federales y los gobiernos de las entidades federativas o de los municipios, para promover la contraloría social en los programas federales;
- II. El procedimiento y formatos para la constitución y registro de los Comités;
- III. El plan de difusión, elaborado de acuerdo con lo establecido en el Lineamiento Décimo Tercero del presente instrumento, así como el procedimiento para distribuir la información sobre las obras, servicios o apoyos económicos o en especie que contemple el programa federal de que se trate para la localidad correspondiente;
- IV. El procedimiento para la capacitación de los servidores públicos responsables de realizar las actividades de promoción, así como de los Comités;
- V. Las cédulas de vigilancia y los formatos de informes anuales que deberán llenar los Comités, así como los procedimientos para su captación;
- VI. La operación de los mecanismos específicos para la captación de quejas y denuncias y los procedimientos para atender e investigar aquéllas relacionadas con la ejecución y aplicación de los programas federales, y
- VII. El procedimiento para la captura de información en el Sistema Informático.

DECIMO SEGUNDO.- La instancia normativa deberá contemplar en el PATCS por lo menos los siguientes aspectos:

- I. Actividades de promoción de contraloría social;
- II. Responsables de cada una de las actividades;
- III. Unidad de medida y metas de cada actividad, y
- IV. Calendarización para la ejecución de las actividades.

DECIMO TERCERO.- El plan de difusión se elaborará con base en las características de la población objetivo y en el presupuesto asignado al programa federal, y contendrá por lo menos la siguiente información:



- I. Características generales de las obras y acciones que contempla el programa federal, así como su costo, periodo de ejecución y fecha de entrega;
- II. Tipos y montos de apoyos económicos o en especie, o servicios que ofrece el programa federal a los beneficiarios;
- III. Requisitos para elegir a los beneficiarios;
- IV. Derechos y obligaciones de los beneficiarios;
- V. Padrón de beneficiarios de la localidad;
- VI. Instancia normativa, ejecutoras del programa federal y órganos de control, así como sus respectivos canales de comunicación;
- VII. Medios institucionales para presentar quejas y denuncias;
- VIII. Procedimientos para realizar las actividades de contraloría social, y
- IX. Medidas para garantizar la igualdad entre mujeres y hombres en la aplicación del programa federal.

Las representaciones federales y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios responsables de la ejecución de los programas federales, deberán proporcionar a los Comités, de manera completa y oportuna, la información que contemple el plan de difusión, a través de trípticos, volantes, folletos, carteles, guías, entre otros medios, a efecto de que realicen las actividades de contraloría social.

Para la distribución de la información a que se refiere el presente Lineamiento, cuando las Representaciones Federales sean responsables de la ejecución del programa federal, podrán auxiliarse del OEC, conforme a los convenios de coordinación correspondientes.

DECIMO CUARTO.- Para proporcionar la capacitación y asesoría necesarias que permitan la adecuada realización de las actividades de contraloría social, se, atenderá a lo siguiente:

- I. La metodología de capacitación y asesoría, así como el diseño de los materiales de apoyo a las mismas, estarán a cargo de la instancia normativa, la cual deberá publicar dichos materiales en su página de Internet;
- II. La Instancia Normativa deberá capacitar y asesorar a los servidores públicos de las Representaciones Federales;
- III. Las Representaciones Federales deberán capacitar y asesorar a los integrantes de los Comités, para que éstos cuenten con los conocimientos y herramientas necesarias que les permitan realizar las actividades de contraloría social.

En caso de que la ejecución del programa federal de que se trate, esté a cargo de entidades federativas o municipios, las Representaciones Federales deberán capacitar a los servidores públicos de dichos órdenes de gobierno para que apoyen en la capacitación y asesoría de los Comités;

- IV. La Instancia Normativa y las Representaciones Federales, para el cumplimiento de sus funciones de capacitación y asesoría podrán convenir el apoyo de los OEC, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas o ciudadanos interesados en el tema, a quienes deberán proporcionar previamente la información, capacitación y asesoría necesarias, y
- V. La capacitación y la asesoría a los Comités, deberá impartirse en las localidades en donde se ejecute el programa federal.

Las actividades de capacitación y asesoría que realicen la instancia normativa, las representaciones federales y, en su caso, los OEC, deberán capturarlas en el Sistema Informático, dentro de los diez días hábiles siguientes al término de cada trimestre. En el caso de la capacitación que proporcionen organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas o ciudadanos, sus actividades deberán ser capturadas por la instancia normativa o la representación federal según corresponda.

DECIMO QUINTO.- En los convenios de coordinación que celebren las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con las entidades federativas, con la participación que corresponda a los municipios, en los cuales se convenga que dichas entidades y municipios sean ejecutores de programas federales, se deberá establecer en tales instrumentos jurídicos un apartado de contraloría social, en el cual podrá especificarse lo siguiente:

- I. El compromiso de la Representación Federal para:
 - a) Proporcionar la Guía Operativa.



- b) Proporcionar la información pública relacionada con la operación del programa federal, así como el material de difusión sobre las actividades de contraloría social, para que las entidades federativas y municipios lo distribuyan entre los Comités.
 - c) Capacitar y asesorar a los servidores públicos de las entidades federativas y municipios encargados de la ejecución del programa federal, así como entregarles los materiales de capacitación para apoyar las actividades de contraloría social.
 - d) Convocar a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, a las reuniones que organice con los beneficiarios de los programas federales o los integrantes de los Comités.
 - e) Tramitar ante la DGORCS el acceso al Sistema Informático, a efecto de que las entidades federativas y municipios capturen las actividades de promoción de contraloría social efectuadas, y
- II.- El compromiso de las entidades federativas y municipios para:
- a) Proporcionar a los Comités toda la información pública relacionada con la operación del programa federal, para que realicen sus actividades de contraloría social.
 - b) Organizar o participar en las reuniones que se celebren con los beneficiarios de los programas federales, tendientes a constituir los Comités.
 - c) Capacitar y asesorar a los integrantes de los Comités.
 - d) Participar en las reuniones que organice la representación federal con los beneficiarios o los integrantes de los Comités, para que éstos expresen sus necesidades, opiniones, quejas o denuncias relacionadas con la ejecución de los programas federales, la aplicación de los recursos públicos asignados a los mismos y el cumplimiento de las metas.
 - e) Asesorar a los integrantes de los Comités en el llenado de las cédulas de vigilancia y de los formatos de informes, así como apoyar a la Representación Federal en su captación.
 - f) Poner a disposición de los beneficiarios de los programas federales, los mecanismos locales de atención a quejas y denuncias, así como proporcionar la información referente a los mecanismos de atención a quejas y denuncias competencia del Gobierno Federal.
 - g) Recibir las quejas y denuncias que puedan dar lugar al mejoramiento de la gestión de los programas federales o al fincamiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales relacionadas con dichos programas, así como canalizarlas a las autoridades competentes.
 - h) Capturar en el Sistema Informático las actividades de promoción de contraloría social que realicen y la información relativa a las cédulas de vigilancia y los formatos de informes anuales de los Comités.
 - i) Verificar, a través de los OEC o de los órganos municipales de control, las actividades de promoción de contraloría social que corresponda realizar a las entidades federativas y municipios.
 - j) Dar seguimiento, en el ámbito de su competencia, a los resultados en materia de contraloría social y realizar las acciones conducentes para atender las irregularidades detectadas por los Comités.

DECIMO SEXTO.- En el caso de programas federales cuya ejecución corresponda a las Representaciones Federales, éstas podrán solicitar el apoyo de las entidades federativas y los municipios para la promoción de la contraloría social, conforme a los Acuerdos de Coordinación que en materia de control y evaluación celebren el Gobierno Federal y las entidades federativas, para lo cual dichas Representaciones Federales deberán proporcionar a los OEC toda la información pública relacionada con la operación del programa.

SECCION III DE LOS COMITES DE CONTRALORIA SOCIAL

DECIMO SEPTIMO.- Se constituirá, al menos, un Comité por cada localidad en la que se ejecute un programa federal, atendiendo a las características de operación de dicho programa.

Un mismo Comité podrá realizar actividades de contraloría social respecto de varios programas federales que se ejecuten en una misma localidad. En este supuesto, el Comité deberá ser constituido y



registrado respecto de cada programa en los términos del numeral Décimo Octavo de los presentes Lineamientos.

DECIMO OCTAVO.- Para la constitución y registro de los Comités, la Representación Federal correspondiente organizará una reunión al inicio de la ejecución del programa federal de que se trate, en la cual estén presentes los beneficiarios y, en su caso, los servidores públicos de las entidades federativas o municipios encargados de la ejecución del programa federal y el OEC respectivo, en la que se llevará a cabo lo siguiente:

- I. Los beneficiarios del programa federal acordarán la constitución del Comité y elegirán por mayoría de votos a los integrantes del mismo, lo cual deberá hacerse constar por escrito. La representación federal promoverá que el Comité se integre equitativamente por mujeres y hombres; salvo el caso de los programas federales cuya población beneficiaria sean las mujeres;
- II. Los integrantes del Comité entregarán a la representación federal un escrito libre para solicitar el registro del propio Comité. El escrito deberá contener el nombre del programa federal de que se trate, el ejercicio fiscal respectivo, la representación y domicilio legal del Comité, así como los mecanismos e instrumentos que utilizará para el ejercicio de sus actividades, con base en la Guía Operativa;
- III. La Representación Federal tomará nota de la solicitud y verificará que los integrantes del Comité tengan la calidad de beneficiarios, conforme al padrón correspondiente. En el caso de que alguno de los integrantes del Comité no tenga el carácter de beneficiario, la representación federal deberá informarlo inmediatamente al propio Comité, a efecto de que éste realice las aclaraciones conducentes o se elija al nuevo integrante conforme a lo previsto en la fracción I del presente Lineamiento, supuesto en el que el Comité deberá formular un nuevo escrito de solicitud de registro, y
- IV. La Representación Federal asesorará al Comité para la elaboración del escrito libre y le proporcionará la información sobre la operación del programa federal, así como la relacionada con el ejercicio de sus actividades.

La Representación Federal, de no existir objeción alguna, deberá expedir la constancia de registro del Comité dentro de un plazo de quince días hábiles, contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud de registro, así como capturar la información relativa al registro del Comité en el Sistema Informático.

En el caso de programas federales cuya ejecución abarque más de un ejercicio fiscal, la Representación Federal al término del primer ejercicio fiscal emitirá, sin necesidad de solicitud previa, una nueva constancia de registro correspondiente al siguiente ejercicio fiscal, la cual será entregada al Comité de que se trate dentro de un plazo de quince días hábiles, contados a partir del inicio del ejercicio de los recursos públicos federales respectivos.

DECIMO NOVENO.- La calidad de integrante de un Comité se pierde por las siguientes causas:

- I. Muerte del integrante;
- II. Separación voluntaria, mediante escrito dirigido a los miembros del Comité;
- III. Acuerdo del Comité tomado por mayoría de votos;
- IV. Acuerdo de la mayoría de los beneficiarios del programa federal de que se trate, y
- V. Pérdida del carácter de beneficiario.

En los casos señalados, el Comité designará de entre los beneficiarios del programa federal al integrante sustituto y lo hará del conocimiento por escrito a la Representación Federal, para que ésta verifique su calidad de beneficiario y, de ser procedente, lo registre como miembro del Comité, debiendo capturar los cambios respectivos en el Sistema Informático.

VIGESIMO.- Los Comités realizarán las siguientes actividades de contraloría social, sin perjuicio de las que establezca la Instancia Normativa atendiendo a las características de cada programa federal:

- I. Solicitar a la Representación Federal o a las entidades federativas y municipios que tengan a su cargo la ejecución del programa federal, la información pública relacionada con la operación del mismo;
- II. Vigilar que:
 - a) Se difunda información suficiente, veraz y oportuna sobre la operación del programa federal.



- b) El ejercicio de los recursos públicos para las obras, apoyos o servicios sea oportuno, transparente y con apego a lo establecido en las reglas de operación, en caso de que el programa federal de que se trate se encuentre sujeto a éstas.
 - c) Se difunda el padrón de beneficiarios.
 - d) Los beneficiarios del programa federal cumplan con los requisitos para tener ese carácter.
 - e) Se cumpla con los periodos de ejecución de las obras o de la entrega de los apoyos o servicios.
 - f) Exista documentación comprobatoria del ejercicio de los recursos públicos y de la entrega de las obras, apoyos o servicios.
 - g) El programa federal no se utilice con fines políticos, electorales, de lucro u otros distintos al objeto del programa federal.
 - h) El programa federal no sea aplicado afectando la igualdad entre mujeres y hombres.
 - i) Las autoridades competentes den atención a las quejas y denuncias relacionadas con el programa federal;
- III. Registrar en las cédulas de vigilancia y en los formatos de informes anuales, los resultados de las actividades de contraloría social realizadas, así como dar seguimiento a los mismos;
- IV. Recibir las quejas y denuncias sobre la aplicación y ejecución de los programas federales, recabar la información para verificar la procedencia de las mismas y, en su caso, presentarlas junto con la información recopilada a la representación federal o la entidad federativa o municipio encargado de la ejecución del programa federal, a efecto de que se tomen las medidas a que haya lugar, y
- V. Recibir las quejas y denuncias que puedan dar lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales relacionadas con los programas federales, así como turnarlas a las autoridades competentes para su atención.

VIGESIMO PRIMERO.- La Representación Federal deberá realizar reuniones con los beneficiarios de los programas federales, con la participación de los integrantes de los Comités, a fin de promover que realicen actividades de contraloría social, así como de que expresen sus necesidades, opiniones, quejas, denuncias y peticiones relacionadas con los programas federales.

La periodicidad de dichas reuniones se determinará en función de las características y necesidades operativas del programa federal, debiéndose celebrar por lo menos dos reuniones por ejercicio fiscal, las cuales serán adicionales a las organizadas para constituir los Comités y para la entrega-recepción de obras.

Al término de las reuniones, la Representación Federal deberá levantar una minuta que será firmada, al menos, por un servidor público de la propia Representación Federal, un integrante del Comité, un beneficiario y, en su caso, los servidores públicos de las entidades federativas o municipios encargados de la ejecución del programa federal. La Representación Federal capturará en el Sistema Informático la información contenida en las minutas.

SECCION IV

DE LOS RESULTADOS DE LOS COMITES DE CONTRALORIA SOCIAL

VIGESIMO SEGUNDO.- El informe anual que deberán emitir los Comités, contendrá los resultados de las actividades de contraloría social y será entregado por los mismos a la Representación Federal, conforme al procedimiento y formato establecido en la Guía Operativa.

Los Comités entregarán a la Representación Federal, al menos cada tres meses contados a partir de la fecha de inicio de la ejecución del programa federal, dentro de los quince días hábiles siguientes a la conclusión del trimestre, el resultado de sus actividades de contraloría social, a través de las cédulas de vigilancia contenidas en la Guía Operativa, las cuales deberán ser consideradas por los Comités para la elaboración de sus informes anuales.

En el caso de programas federales cuya ejecución comprenda más de un ejercicio fiscal, los Comités deberán entregar las cédulas de vigilancia y el informe anual señalados en los párrafos anteriores relativos a los ejercicios fiscales que concluyan durante la ejecución del programa federal de que se trate, así como las cédulas de vigilancia correspondientes durante el ejercicio fiscal en que concluya la ejecución de dicho programa federal.



Cuando se trate de programas federales cuya ejecución sea menor a tres meses o concluya con la entrega de apoyos o servicios por única ocasión, las cédulas de vigilancia correspondientes se entregarán en un plazo máximo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al que se concluya el trimestre o a aquél en que se entregue el apoyo o servicio, en los términos señalados en el párrafo anterior. En estos casos no será necesaria la entrega de un informe anual.

VIGESIMO TERCERO.- Los informes anuales y las cédulas de vigilancia elaborados por los Comités, deberán incluir la siguiente información:

- I. Denominación del programa federal;
- II. Número de registro del Comité;
- III. Entidad federativa, municipio y localidad;
- IV. Obra, apoyo o servicio vigilado;
- V. Periodo que comprende el informe anual o las cédulas de vigilancia;
- VI. Información y, en su caso, la documentación de que disponga el Comité con respecto a:
 - a) Si recibieron toda la información necesaria para ejercer las actividades de contraloría social o, en caso de no haberla recibido, si la solicitaron a la autoridad competente.
 - b) Si se cumplieron las metas del programa federal en los tiempos establecidos y con apego a las reglas de operación del mismo.
 - c) Si los beneficiarios cumplen los requisitos para tener tal carácter.
 - d) Los resultados del seguimiento, supervisión y vigilancia relativos a la ejecución del programa federal.
 - e) Si detectaron que el programa federal fue utilizado con fines políticos, electorales, de lucro u otros distintos a su objeto.
 - f) Si detectaron que el programa federal fue aplicado afectando la igualdad entre mujeres y hombres.
 - g) Si recibieron quejas y denuncias sobre la aplicación y ejecución del programa federal y si realizaron investigaciones al respecto.
 - h) Si el Comité turnó quejas y denuncias a la autoridad competente, que pudieran dar lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales relacionadas con el programa federal, así como la respuesta que dieron dichas autoridades.
 - i) Los resultados adicionales que consideran relevantes;
- VII. Fecha de elaboración;
- VIII. Nombre y firma del integrante del Comité que elaboró el informe o la cédula de vigilancia, y
- IX. Nombre y firma del servidor público que recibe el informe o la cédula de vigilancia.

VIGESIMO CUARTO.- La Representación Federal deberá acudir a las localidades para recopilar los informes anuales y las cédulas de vigilancia, así como para asesorar a los integrantes de los Comités en la elaboración de los mismos.

A tal efecto, la Representación Federal podrá apoyarse en las entidades federativas o los municipios encargados de la ejecución del programa federal, o bien en el caso de que la representación federal sea la responsable de ejecutar el programa federal, podrá auxiliarse de los OEC, conforme a los Acuerdos de Coordinación que en materia de control y evaluación celebren el Gobierno Federal y las entidades federativas.

La Representación Federal deberá capturar en el Sistema Informático, el contenido de los informes anuales y las cédulas de vigilancia de los Comités, conforme a lo establecido en la Guía Operativa.

VIGESIMO QUINTO.- Los Comités deberán informar a los beneficiarios, en las reuniones a que se refiere el Lineamiento Vigésimo Primero, los resultados de sus actividades de contraloría social, con base en los informes anuales y cédulas de vigilancia regulados en la presente Sección.

VIGESIMO SEXTO.- Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus atribuciones, darán seguimiento a los resultados en materia de contraloría social y realizarán las acciones conducentes para atender las irregularidades detectadas por los Comités.

SECCION V

DE LA VIGILANCIA Y RESPONSABILIDADES

VIGESIMO SEPTIMO.- La Secretaría, a través de la Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública, con la participación que corresponda a la Coordinación General de Organos de Vigilancia y Control, emitirá la Guía de Revisión de Control de Contraloría Social que utilizarán los Organos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal responsables de programas federales, a efecto de verificar el cumplimiento de las actividades de promoción de contraloría social a cargo de las Instancias Normativas y sus Representaciones Federales.



VIGESIMO OCTAVO.- El incumplimiento de los presentes Lineamientos por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, será sancionado conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- Los presentes Lineamientos entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- En el ejercicio fiscal 2008, las Instancias Normativas elaborarán el esquema de contraloría social, la Guía Operativa y el PATCS en términos de lo dispuesto por este ordenamiento, y lo remitirán a la DGORCS para su validación en un plazo que no deberá exceder los cuarenta y cinco días hábiles contados a partir de la entrada en vigor de los presentes Lineamientos.

Tratándose de programas federales sujetos a reglas de operación, la Instancia Normativa deberá incluir en éstas, el esquema de contraloría social correspondiente.

Durante el ejercicio fiscal 2008, las cédulas de vigilancia a que se refiere el segundo párrafo del Lineamiento Vigésimo Segundo del presente ordenamiento, deberán ser entregadas por los Comités a la Representación Federal de que se trate, al menos cada tres meses contados a partir de la fecha de registro de dichos Comités a que alude el Lineamiento Décimo Octavo, dentro de los quince días hábiles siguientes a la conclusión del trimestre.

TERCERO.- La DGORCS, en un plazo que no deberá exceder de seis meses contados a partir de la entrada en vigor de los presentes Lineamientos, deberá poner a disposición de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal responsables de los programas federales, el Sistema Informático a que se refiere este instrumento, a través de la notificación de la clave de usuario y contraseña que corresponda.

En tanto se ponga a disposición el Sistema Informático, las Instancias Normativas y las Representaciones Federales deberán conservar y resguardar la información que conforme a los presentes Lineamientos deban capturar en dicho Sistema Informático.

CUARTO.- Una vez que se ponga a disposición el Sistema Informático, las instancias normativas y las representaciones federales contarán con un plazo de 30 días hábiles contados a partir de dicha puesta a disposición, para capturar la información señalada en el párrafo segundo del Transitorio Tercero, en el Sistema Informático.

QUINTO.- Las denominaciones que se establezcan en las reglas de operación de programas federales o en otras disposiciones jurídicas o administrativas, para las formas de organización social constituidas por los beneficiarios de los programas de desarrollo social a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para el seguimiento, supervisión y vigilancia del cumplimiento de las metas y acciones comprometidas en los mismos, así como de la correcta aplicación de los recursos asignados a dichos programas, tales como comisiones, consejos, subcomités o vocales de contraloría social o de control y vigilancia, se entenderán referidos a los Comités de Contraloría Social regulados en los presentes Lineamientos.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, D.F., a 4 de abril de 2008.- El Secretario de la Función Pública, **Salvador Vega Casillas**.-
Rúbrica.

