

RECOMENDACIÓN A LA CONTRALORÍA DEL ESTADO, A LOS 125 MUNICIPIOS DEL ESTADO DE JALISCO, SUS DIRECCIONES DE DESARROLLO SOCIAL O AFINES, Y A LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL MUNICIPALES, PARA FORTALECER INSTITUCIONALMENTE LA CONTRALORÍA SOCIAL EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE JALISCO.

El Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Jalisco, acordó en su Sesión Ordinaria celebrada el 10 de agosto de 2020, emitir la presente Recomendación para el fortalecimiento institucional de la Contraloría Social en los Municipios del Estado de Jalisco.

ANTECEDENTES

Con fundamento en el Programa Sectorial de la Secretaría de la Función Pública 2020-2024, objetivo prioritario 6 que establece *“Facilitar la participación ciudadana en procesos de vigilancia, vinculación social y empresarial, denuncias, alertamiento interno y externo, atención a víctimas y defensoría de responsabilidades de servidores públicos en la Administración Pública Federal”*; la estrategia prioritaria 6.3 *“Implementar el nuevo modelo de contraloría social construido a partir de un proceso participativo de revisión y actualización, que permitirá incorporar lecciones aprendidas para hacer más efectiva la vigilancia de los recursos públicos y del cumplimiento de metas y objetivos de los programas públicos federales desde la ciudadanía”*, en su acciones puntuales 6.3.3 *“Gestionar la provisión de las tecnologías de la información necesarias para interactuar con órganos estatales de control, OIC, dependencias federales y contralorías sociales para compartir herramientas, capacitaciones, foros y comunicación abierta y transparente que permita fortalecer la contraloría social y la rendición de cuentas de las partes involucradas en el proceso”* y 6.3.4 *“Generar trimestralmente espacios de comunicación, retroalimentación y evaluación de acciones y resultados de las acciones de Contraloría Social con las distintas contrapartes para detectar problemáticas oportunamente e implementar prácticas de mejora”*.

El Comité de Participación Social en los trabajos de colaboración con integrantes del Comité Coordinador en sesión del 30 de junio del 2020 aprueba la propuesta del fortalecimiento de la Contraloría Social en los municipios realizado en colaboración con la Contraloría del Estado para presentarse ante el Comité Coordinador y que se puedan tener las condiciones adecuadas para implementar la vigilancia ciudadana, en el contexto del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco.

La Ley General de Desarrollo Social establece que la Contraloría Social es *“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”*; e indica, en el artículo 70, que *“El Gobierno Federal impulsará la Contraloría Social y le facilitará el acceso a la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones”*.

La Secretaría de la Función Pública es la encargada de coordinar y promover la Contraloría Social en los programas de desarrollo social. Los principios y las directrices que enmarcan al presente mecanismo, se establecen en los Lineamientos para la promoción y operación de la contraloría social en los programas federales de desarrollo social emitidos por la Secretaría de la Función Pública el 11 de abril de 2008, mismos que fueron abrogados, con la entrada en vigor del Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los programas federales de desarrollo social, publicados el 28 de octubre de 2016.

La Contraloría Social se define como *“el mecanismo de participación mediante el cual la ciudadanía y los organismos del sector social privado forman una instancia de vigilancia y observación de las actividades de gobierno”* (Art. 144 Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco).

La Contraloría Social es uno de los mecanismos más directos de participación ciudadana y rendición de cuentas por que se forman grupos organizados en torno a programas y servicios públicos de los que son beneficiarios. A través de la institucionalización de la Contraloría Social, los ciudadanos pueden colaborar en la vigilancia para la adecuada operación de las actividades de gobierno.

Asimismo, la Contraloría Social permite generar un equilibrio en la democracia, entre sociedad y gobierno. Por un lado, pretende asegurar la calidad de los bienes y servicios producidos y entregados por el Estado. Por el otro lado, verifica que el actuar del Gobierno se apegue a una ética y objetivos comunes, generando una reconstrucción de la confianza entre los ciudadanos y su gobierno.

De manera constante y consistente, la Contraloría Social puede convertirse en un referente en la vigilancia de las acciones gubernamentales y en la construcción de derechos y ciudadanía por la población en general, así como por los beneficiarios de acciones públicas. Complementariamente, puede impactar de manera positiva en la mejora continua de programas, obras u acciones gubernamentales a través de las propuestas o sugerencias ciudadanas o en su caso, las denuncias o reportes.

En México, la aplicación de la Contraloría Social se remonta a 1991 en el marco del Programa Nacional de Solidaridad. En dicho programa se establece que la Contraloría Social era el mecanismo para *“asegurar, por un lado, que los recursos*

del Presupuesto de Egresos de la Federación llegaran a su destino oportunamente y, por el otro, que fueran aprovechados de manera más óptima por las comunidades” (Moyado: 2013. P. 4).

En el Estado de Jalisco, la Contraloría Social inicia formalmente con la publicación en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” el 29 de septiembre de 2015, con la reforma a la Ley de Desarrollo Social donde se determina que los Entes Públicos encargados de los programas de desarrollo social, deben incluir en sus Reglas de Operación, la obligación de formar Contralorías Sociales. Por lo que respecta a la Administración Pública Estatal, la Contraloría del Estado tiene como mandato la coordinación, planeación y promoción de esta figura.

Por su parte, el Comité de Participación Social (CPS) del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco, se encuentra facultado para proponer mecanismos que faciliten el funcionamiento de las instancias de contraloría social existentes. En ese sentido, en su Plan Anual de Trabajo 2019, dentro del Sub Eje 1.2 *“De política pública y mecanismos de coordinación intergubernamental”* propuso el desarrollo de un diagnóstico respecto a la experiencia de la Contraloría Social en Jalisco. De manera conjunta, la Contraloría del Estado, a través de la Dirección General de Contraloría Social y Vinculación Institucional, y el Comité de Participación Social dieron a conocer el *“Diagnóstico Situacional de Contraloría Social en municipio”*¹. Con base en los hallazgos de dicho documento se pretende *“formular recomendaciones de política pública que beneficien a los municipios de Jalisco”*²

En el ámbito federal, desde el año 2016, la Secretaría de la Función Pública implementa la Red de Orientación en Contraloría Social para los Gobiernos Locales (ROCSGL). Esta es una estrategia de asesoría que tiene como finalidad mejorar la operación y seguimiento de la Contraloría Social en los programas que las entidades federativas y los municipios realizan con sus propios recursos y en los programas federales en su carácter de ejecutor.

La ROCSGL incluye la participación y colaboración de la Secretaría de la Función Pública, los Órganos de Control de las Entidades Federativas, los Gobiernos Municipales, las Organizaciones de la Sociedad Civil y las Instituciones Académicas.

¹ Este documento puede consultarse en la siguiente dirección electrónica:
https://contraloriavirtual.jalisco.gob.mx/ccme/externos/archivos/2019_17dic/Diagnostico_CS_en_Municipios_CE-CPS_2019.pdf

² Plan Anual de Trabajo 2019. Comité de Participación Social. Páginas 14-15.

DEL PROBLEMA

En Jalisco se ha emprendido un esfuerzo significativo en transformar y abrir aún más los mecanismos para el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos de interés público. Este compromiso aparece reflejado en el artículo 11 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, el cual incluye a la Contraloría Social como mecanismo de participación ciudadana.

En la actualidad dicho mecanismo constituye una aplicación de carácter obligatorio puesto que la Ley de Desarrollo Social estatal señala que se debe impulsar la participación ciudadana, abriendo espacios para que la sociedad coadyuve con la Política Estatal en materia de Desarrollo Social. En concordancia con dicha ley, el Gobierno del Estado debe proveer los elementos necesarios para que los beneficiarios de los programas de desarrollo social puedan vigilar, evaluar y verificar que los recursos sean utilizados adecuadamente, con la finalidad de dar autenticidad a las políticas públicas.

Adicionalmente, este mecanismo se articula con los ordenamientos de carácter nacional y local especializados para el combate de la corrupción. Por ello, se contempla en las Leyes del Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Estatal Anticorrupción. Ambas instancias colocan a la Contraloría Social como parte de las atribuciones del Comité de Participación Social, quien debe proponer al Comité Coordinador los mecanismos para facilitar el funcionamiento de estas herramientas de vigilancia ciudadana y recibir directamente información generada por esas instancias y formas de participación ciudadana³

La Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco promulgada en abril del año 2019, ha establecido como uno de los mecanismos de participación ciudadana a la Contraloría Social. Su objetivo es que los ciudadanos que se constituyan como beneficiarios de acciones de gobierno, puedan participar en la vigilancia de la correcta aplicación de los recursos públicos para los fines que fueron destinados de acuerdo con las normas vigentes.

Por último, la Ley de Obra Pública para el Estado de Jalisco, también mandata en sus artículos 119 al 126 la conformación de Contralorías Sociales conforme a la Ley y su Reglamento, sus atribuciones, integración duración, así como productos entregables.

Actualmente en el ámbito municipal, la Contraloría Social observa la aplicación de recursos federales y estatales, por lo que no se ve reflejada en acciones de recursos propios del municipio. En el Diagnóstico Situacional se encuentran diversos problemas para una ejecución eficiente. Principalmente se observan la falta de

³ Cfr. Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco, artículo 21, fracción XVIII.

conocimiento, de capacitación y/o herramientas necesarias para poder implementar este mecanismo de participación ciudadana; asimismo, no cuentan con un reglamento o normativa propia que module el adecuado desarrollo de este mecanismo, así como, carecen de presupuesto, equipo de trabajo, infraestructura, vehículos, entre otros recursos para desarrollar acciones de promoción de Contraloría Social de forma directa.

ANÁLISIS

El Diagnóstico Situacional de Contraloría Social en Municipios reveló las condiciones actuales de la Contraloría Social en los municipios del Estado, considerando tres ejes temáticos: situación de las áreas operativas, complejidades en la promoción de la Contraloría Social y resultados derivados de este esquema de vigilancia y la evidencia recabada nos lleva a deducir cinco rubros de atención para el fortalecimiento de la Contraloría Social, que a continuación se enuncia:

1. *La instancia responsable de promover la Contraloría Social es distinta* conforme a la normatividad y/u operación de cada uno de los municipios; esto dado que pudiese ser un factor de complejidad en el otorgamiento de recursos humanos, materiales y financieros, así como la profesionalización de los servidores públicos que desempeñan estas actividades, toda vez que en su mayoría no están de manera exclusiva dedicados a las actividades de esta figura. Sin embargo, es necesario *realizar un seguimiento por parte del municipio* para su integración en la mejora continua de las acciones de gobierno. Por lo que se propone, que los Órganos Internos de Control Municipales deben contar con personal operativo encargado de la promoción y seguimiento de las acciones de Contraloría Social realizadas por los programas municipales de desarrollo social.
2. Aunque existen experiencias de implementación de Contraloría Social en programas municipales, éstos *no cuentan con la debida normatividad municipal*; asimismo, los procedimientos de inclusión ciudadana en la vigilancia de las acciones gubernamentales *son diferenciados y no estandarizados*, es decir, la Contraloría Social es aplicativa atendiendo esquemas distintos de temporalidad, aplicación, integración de comités, medios para realizar la vigilancia. Para atender esta problemática, se plantea desarrollar una propuesta de normativa, reglamentos o manuales de procedimientos para la implementación de la figura de Contraloría Social en los Municipios.
3. Otra deficiencia identificada es la *ausencia de documentación*. Existe el riesgo latente de la pérdida de información por la falta del control documental en dos vertientes: 1) la generación como tal de las evidencias documentales

de las actividades realizadas, en virtud de que la mayor parte del involucramiento de los beneficiarios se realiza de forma directa y 2) el resguardo de los documentos generados y la debida integración del archivo de las áreas promotoras de la Contraloría Social, para posterior consulta de esta información. En este caso, resulta oportuno impulsar y promover la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, con la finalidad de que los gobiernos locales cuenten con las bases generales para la organización, conservación, disponibilidad, integridad y localización de los documentos de archivo.

4. De manera institucional los municipios se ven *limitados en el otorgamiento de capacitación necesaria* en la materia. Dos cuestiones primordiales explican esa situación. La primera de ella es la falta de recursos económicos y la saturación en las actividades de los servidores públicos, limitando el tiempo disponible para recibirla. La segunda, una capacitación adecuada a los propósitos instrumentales de la Contraloría Social: temáticas de políticas públicas, evaluación gubernamental y participación ciudadana. Actualmente, las capacitaciones que se otorgan en la materia mayoritariamente son para la implementación de la figura, dejando fuera el conocimiento para integrar la normatividad e instrumentación de ésta, resultando estas acciones de manera empírica. Para solventar la necesidad de capacitaciones, se propone generar programas o planes de capacitación dirigido a los servidores públicos o responsables de promover y dar seguimiento a las actividades de Contraloría Social.
5. La *falta de presupuesto específico* asignado para la implementación de la Contraloría Social resulta un factor significativo, derivando que las actividades de promoción y seguimiento de la Contraloría Social se realicen con los recursos propios del programa o de la instancia responsable de la misma; por lo que sus alcances están limitados al remanente de los rubros señalados. Para este punto, se expone realizar una proyección o destinar cierto porcentaje del presupuesto para la promoción y seguimiento de la Contraloría Social.

Esto abre la puerta a que los Municipios realicen un ejercicio valorativo en cuanto a la información que generan, documenten, ordenen o actualicen sus datos sobre los comités y sobre las prácticas más enriquecedoras en Contraloría Social.

RECOMENDACIÓN

La Contraloría Social se consolida a través de la participación ciudadana, y ésta determina que las acciones de gobierno se realicen y desarrollen con eficiencia,

transparencia y honestidad hecho que permite avanzar en la práctica de la democracia, justicia e igualdad social, obteniendo así un gobierno de resultados y cercano a la gente, punto medular en el Plan Estatal de Desarrollo.

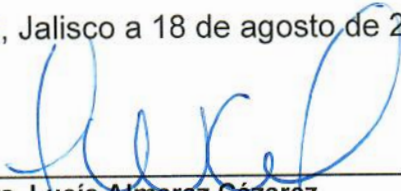
Con el objetivo de impulsar y promover la Contraloría Social en los Municipios, se emiten las siguientes recomendaciones:

1. Que los Órganos Internos de Control Municipales incorporen personal operativo específico que desarrolle actividades exclusivas para promover, operar y dar seguimiento a las acciones de Contraloría Social en los programas de desarrollo social municipales.
2. Que las Direcciones de Desarrollo Social o afines puedan establecer programas anuales de capacitaciones en materia de contraloría social para servidores públicos municipales y/o a quienes son responsables de la vigilancia y seguimiento de los programas sociales en la materia. Ello con el fin de generar capacidades institucionales propias para operar y promover correctamente la Contraloría Social en los Municipios; esto pudiéndose lograr a través del diseño e implementación de una Estrategia Municipal de Contraloría Social.
3. Que la Contraloría del Estado presente en el marco de la Comisión de Contralores Municipios-Estado, una guía para la implementación de la Contraloría Social, a fin de contribuir y coadyuvar con los Municipios en la formación de una ciudadanía participativa y proactiva en la vigilancia de los recursos públicos para que la gestión gubernamental municipal se realice con eficacia, legalidad y honradez, promoviendo una efectiva y necesaria coordinación entre ciudadanos y servidores públicos para la rendición de cuentas colaborativa.
4. Que los Municipios implementen en las Contralorías Sociales vigentes y en las que estén por establecerse, el uso de métodos y técnicas archivísticas encaminadas al desarrollo de sistemas de archivos conforme a lo establecido en la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios.
5. Que los Municipios, con respeto a su autonomía, destinen un porcentaje permanente para las acciones de Contraloría Social para los programas de desarrollo social con recursos propios del municipio dentro de su presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal correspondiente.




Atentamente


Guadalajara, Jalisco a 18 de agosto de 2020




Dra. Lucía Almaraz Cázarez
Presidenta del Comité Coordinador
del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco



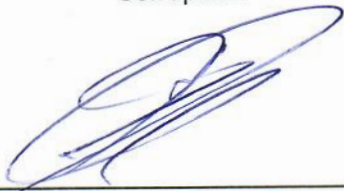
Dr. Jorge Alejandro Ortiz Ramírez
Auditor
Auditoría Superior del Estado de Jalisco



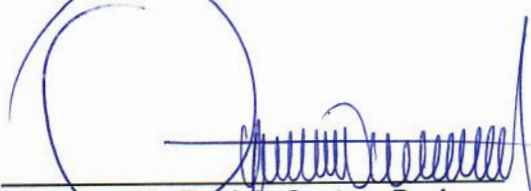
Mtro. Gerardo Ignacio de la Cruz Tovar
Fiscal Especial
Fiscalía Especializada en Combate a la
Corrupción




Lic. María Teresa Brito Serrano
Contralora
Contraloría del Estado de Jalisco




Mtro. Ricardo Suro Esteves
Mgdo. Presidente
Consejo de la Judicatura del Estado de Jalisco



Mtra. Cynthia Patricia Cantero Pacheco
Comisionada Presidenta
Instituto de Transparencia, Información Pública
y Protección de Datos Personales del
Estado de Jalisco



Mtro. José Ramón Jiménez Gutiérrez
Mgdo. Presidente
Tribunal de Justicia Administrativa del Estado
de Jalisco



Dra. Haimé Figueroa Neri
Secretaría Técnica
Secretaría Ejecutiva
Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco

Esta hoja de firmas corresponde a la "Recomendación a la Contraloría del Estado, a los 125 Municipios del Estado de Jalisco, sus Direcciones de Desarrollo Social o afines y los Órganos Internos de control Municipales, para fortalecer institucionalmente a la Contraloría Social en los Municipios del Estado de Jalisco", aprobada por el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco en sesión ordinaria del 10 de agosto de 2020.