

67
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**EL CONTROL GUBERNAMENTAL Y LA CONTRALORIA
SOCIAL EN ESTADOS Y MUNICIPIOS
(1988-1994)**

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:

**LICENCIATURA EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA**

P R E S E N T A:

SOCORRO MOYADO FLORES



México, D.F., agosto de 1996

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**A Luz Dehni
y a Roberto
por su
comprensión y apoyo**

**Agradezco a la Lic. Yolanda Velázquez Carranza
su tiempo y dedicación
(Asesora de esta Tesis)**

ÍNDICE

PRESENTACIÓN.....	1
I. ANTECEDENTES.....	5
1. EL CONTROL ADMINISTRATIVO EN MÉXICO (1917-1982).....	5
2. LA GLOBALIZACIÓN DEL CONTROL (1982-1988).....	11
2.1 Creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.....	14
2.2 Las razones de su creación.....	14
2.3 El Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental.....	16
2.4 El control y evaluación gubernamental en su vertiente regional.....	17
II. LA COORDINACIÓN FEDERACIÓN-ESTADOS EN MATERIA DE CONTROL Y EVALUACIÓN DE LOS RECURSOS TRANSFERIDOS VIA CONVENIO DE DESARROLLO SOCIAL.....	24
1. EL CONTROL GUBERNAMENTAL DURANTE LA ADMINISTRACIÓN SALINISTA.....	24
2. CONVENIO ÚNICO DE DESARROLLO/CONVENIO DE DESARROLLO SOCIAL.....	25
3. LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL SISTEMA ESTATAL DE CONTROL Y EVALUACIÓN GUBERNAMENTAL.....	27
4. ACUERDOS DE COORDINACIÓN FEDERACIÓN- ESTADOS.....	32
4.1 Marco jurídico.....	33
4.1.1 El régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatales.....	34
5. FISCALIZACIÓN, CONTROL Y EVALUACIÓN.....	40
6. COMPROMISOS PRESIDENCIALES.....	51
7. PRESTAMOS EXTERNOS: BANCO MUNDIAL.....	54
8. SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA.....	56
III. EL SUBSISTEMA MUNICIPAL DE CONTROL Y EVALUACIÓN.....	60
1. EL CENTRALISMO EN LA VIDA MUNICIPAL.....	60
2. ACCIONES COORDINADAS MUNICIPIOS-CONTRALORÍA ESTATAL.....	63
3. ÓRGANOS DE CONTROL MUNICIPAL.....	70
4. MARCO JURÍDICO.....	72
5. FUNCIONES.....	74
6. LOCALIZACIÓN DENTRO DE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.....	76
7. PERFIL DEL CONTRALOR INTERNO MUNICIPAL.....	77
IV. LA CONTRALORÍA SOCIAL EN LOS GOBIERNOS ESTATAL Y MUNICIPAL.....	80
1. UN ESPACIO PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONTROL INSTITUCIONAL.....	80
2. LA CONTRALORÍA SOCIAL.....	81
2.1 Concepto.....	81
2.2 Bases Legales.....	82
3. VERTIENTES DE LA CONTRALORÍA SOCIAL.....	83
3.1. Primera vertiente: mecanismos de comunicación inmediata.....	83
3.2 Segunda vertiente: participación en los programas y acciones de gobierno.....	86
3.2.1 La Contraloría Social en el Programa Nacional de Solidaridad.....	86
4. EL VOCAL DE CONTROL Y VIGILANCIA.....	88
4.1. Funciones del Vocal de Control y Vigilancia.....	89
5. ASISTENCIA TÉCNICA Y CAPACITACIÓN.....	92
6. EVALUACIÓN.....	95
7. ÁMBITOS DE ACTUACIÓN.....	96
8. OTROS PROGRAMAS SOCIALES EN LOS QUE OPERA LA CONTRALORÍA SOCIAL.....	107

9. PROGRAMA DE APOYOS DIRECTOS (PROCAMPO)	109
CONCLUSIONES	113
EPILOGO	118
BIBLIOGRAFÍA	121

PRESENTACIÓN

La administración pública mexicana en los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal) ha enfrentado durante las últimas décadas una severa crisis de credibilidad ciudadana. Las condiciones económicas, políticas y sociales existentes en el país en 1988 acentuaron esta crisis, por lo que el Ejecutivo Federal hizo de la función de control, y por ende de las instancias responsables de llevarla a cabo, un elemento de fundamental importancia para mostrar a la población que los recursos públicos se manejaban con transparencia y honestidad, y que se combatía la corrupción y la impunidad.

La presente tesis se centra en la investigación y análisis del control administrativo de los recursos federales asignados a los estados y municipios de la República por vía del Convenio de Desarrollo Social. Asimismo, se analiza la filosofía del Programa de Contraloría Social y su aplicación como uno de los mecanismos de participación ciudadana promovidos por el propio régimen.

El propósito es contribuir al estudio tanto del control institucional como del control operado por las comunidades beneficiadas de los programas que se ejecutaron con recursos correspondientes al Ramo 26 "Solidaridad, Desarrollo Regional" del Presupuesto de Egresos de la Federación. Dichos recursos fueron etiquetados como "Solidaridad", y el control y seguimiento de los mismos se realizaron a través de una serie de mecanismos y programas implantados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en coordinación con los órganos estatales de control.

El trabajo se integra por cuatro capítulos que hacen referencia a los antecedentes y a los mecanismos y acciones de coordinación para controlar y evaluar los recursos federales transferidos a los estados y municipios, durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

En el primer capítulo se describen y analizan de manera sucinta los antecedentes del control administrativo desde el periodo posrevolucionario, época en que se operó el Departamento de Contraloría (1917-1932) como el primer órgano de

control global dependiente del Ejecutivo Federal. Aunque transcurrieron más de cinco décadas a partir de la creación de dicho Departamento y la integración de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef, 1983) y no obstante que durante este periodo hubo otras instancias que llevaron a cabo la función, fueron las características fundamentales del primer órgano las que se retomaron para definir las atribuciones y funciones de la Secogef, como dependencia globalizadora en la materia.

Asimismo, se describe el proceso seguido por la Secogef para promover, a través del Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental, el establecimiento y la constitución de sistemas homólogos en los estados y municipios. Se explica cómo los acuerdos de coordinación derivados de los Convenios Únicos de Desarrollo sirvieron de base para vigilar y controlar los recursos federales aplicados en las entidades federativas.

En el segundo capítulo, se analiza cómo la necesidad de dar legitimidad al gobierno de Carlos Salinas de Gortari propició la urgencia de reforzar las funciones, instrumentos y mecanismos de control y de coordinación, así como de promover una mayor participación de las comunidades.

Se hace referencia a los avances en el control regional durante el periodo 1988-1994 y se especifica el papel que desempeñaron las respectivas instituciones y organismos, es el caso de la Secogef, los Órganos Estatales de control, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), las Unidades de Control y Evaluación de los Comités de Planeación para el Desarrollo (Coplades), y algunas otras que intervinieron en el proceso.

En el tercer capítulo se analiza la situación general que prevalece en los municipios en cuanto al Subsistema Municipal de Control y Evaluación. Este análisis se hizo con base en los informes que las contralorías estatales remiten a la Secogef y en la revisión documental y bibliográfica sobre el tema.

Se establece que la diversidad de condiciones económicas, políticas y sociales y

las características geo-demográficas de los municipios que generan los diferentes niveles de sus administraciones, son causa determinante del nivel de importancia de las contralorías municipales.

También se destaca que los recursos del Pronasol como principal fuente de ingresos para los municipios durante este periodo, planteaban la necesidad de ser aprovechados y utilizados con toda honestidad y racionalidad. Se presenta un esquema general de la estructura de las contralorías municipales, así como de las funciones y el perfil de los servidores públicos que las representan.

En el cuarto capítulo se analiza el programa de Contraloría Social mediante el cual se promovió la participación ciudadana en las acciones de control institucional. Este programa sexenal resultó novedoso y conveniente tanto para la Secogef, como para una gran parte de las entidades federativas y los municipios.

Se describen las dos vertientes en las que funcionó el programa. La primera es la que ofreció al ciudadano diversos canales para presentar quejas y sugerencias, y realizó consultas relacionadas con los trámites y con la obtención de servicios públicos.

La segunda vertiente es en la que se ubica el Programa de Contraloría Social como un instrumento que vincula los mecanismos de control de los gobiernos federal, estatales y municipales con las capacidades de la ciudadanía local para compartir la responsabilidad que se genera en la interacción gobierno - sociedad civil. Se detalla la forma en que funcionó la Contraloría Social en el principal programa que conformó la política social del gobierno: el Programa Nacional de Solidaridad, haciendo mención a algunos otros como Procampo.

Finalmente, en las conclusiones se plantea que los esfuerzos realizados para que exista en México un sistema de control interno eficaz y eficiente de los recursos públicos han sido insuficientes para combatir las irregularidades y actos de corrupción en las acciones de los gobiernos estatales y municipales. Se señala la necesidad de otorgar a los órganos estatales y municipales de control una mayor

Presentación

autonomía, que les permita llevar a cabo sus atribuciones con transparencia, honestidad y eficiencia.

I. ANTECEDENTES

1. El control administrativo en México (1917-1982).

Los controles del Estado mexicano se podrían clasificar en razón de cada uno de los poderes y de sus funciones propias. El control legislativo corresponde al Congreso de la Unión, específicamente a través de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados. El control judicial o jurisdiccional corresponde al Poder Judicial de la Federación. El control administrativo o control interno lo realiza el Poder Ejecutivo Federal, es constitutivo del control de la Administración Pública Federal, con amplio fundamento en el propio texto de la Constitución¹.

Los antecedentes más inmediatos de la función del control administrativo en México, se ubican en la Constitución emanada de la Revolución Social de 1917, con la cual se estructuró el marco jurídico que daría forma institucional a las políticas de planeación y control, entre otras. Las responsabilidades fueron reguladas con principios y ordenamientos definidos; la expedición de la Ley Orgánica de Secretarías de Estado, permitió la conformación de instrumentos de control como el **Departamento de Contraloría de la Federación** (1917-1932)², dependiente directo del Ejecutivo Federal que trabajaba en coordinación con la Secretaría de Hacienda.

La creación de este Departamento surgió como un mecanismo moralizador para los funcionarios públicos, con la salvedad de que no solo nació con ese fin, sino y obedecía sobretodo a la necesidad de contar con una oficina que ejerciera una inspección eficaz sobre el manejo de fondos y bienes de la Nación. Por medio del control se pretendía evitar actos en perjuicio del erario, marcando una importante diferencia con los métodos prevaletentes que ante los actos consumados sólo se

¹ (Cfr. Lanz Cárdenas, José Trinidad. **La Contraloría y el Control Interno en México**. Coedición Secretaría de la Contraloría General de la Federación y Fondo de Cultura Económica. México, D.F., 2a. ed. 1987. p. 469-470).

² Lanz Cárdenas, *op. cit.*, pp. 167-301.

tenía el recurso de la acción penal contra los infractores; el control preventivo no se promovía para evitar oportunamente las faltas o delitos.

Sus funciones más relevantes eran: vigilar y exigir el cabal cumplimiento de la Ley de Ingresos y de las disposiciones del Presupuesto de Egresos de la Federación; glosar, depurar y liquidar las cuentas de todas las oficinas que manejaban fondos federales; establecer formas y mecanismos de justificación y comprobación de sus ingresos y egresos; revisar y compulsar sus contabilidades, así como los estados de cuenta de la deuda pública.

El Departamento tenía a su cargo el registro de funcionarios, empleados y agentes de la Federación y vigilaba que se fincaran las responsabilidades correspondientes de carácter civil, administrativo y penal, dependiendo del tipo de falta en la que en que éstos incurrieran. Era responsable además de la implantación del servicio civil de carrera del personal que laboraba en el Departamento; así como de llevar la relación con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, respecto a la uniformidad de criterios en materia de contabilidad, de auditoría gubernamental y de archivo contable, a fin de lograr una cuenta pública y una revisión eficiente de la misma.

El control ejercido sobre la administración pública por parte del Departamento de Contraloría se encauzaba en dos vertientes: vigilar la legalidad de los manejos de los fondos y bienes públicos y procurar la eficiencia del trabajo gubernamental.

En octubre de 1932 desapareció el **Departamento de Contraloría**³, ya que, según se argumentaba, había incurrido en diversos errores que afectaban seriamente la regularidad funcional de la administración pública. Uno de estos errores consistía en que el Departamento enviaba informes y estados de cuenta con retrasos considerables a la Secretaría de Hacienda sobre el movimiento de fondos y valores. Dicha información debía ser precisa, fidedigna y oportuna, pues servía de base para orientar la política hacendaria del Gobierno.

³ **La Renovación Moral de la Sociedad 1982-1988**, Coedición Secretaría de la Contraloría General de la Federación y Fondo de Cultura Económica, 1ª. ed., México, D.F., 1988, p. 31.

Se argumentaba también que la marcha regular de las secretarías y departamentos administrativos se encontraba gravemente afectada por la excesiva y rigurosa intervención tanto de la Secretaría de Hacienda como del Departamento de Contraloría, ya que en ocasiones aquellas dependencias no podían desempeñar con oportunidad los servicios públicos a su cargo, pues tenían que atender los requerimientos de dichas instancias.

De ahí que se concluyera que la Contraloría estaba muy lejos de corresponder a la finalidad deseada, que debería desaparecer y transferir sus atribuciones a la Secretaría de Hacienda. Se señalaba además que la suma de facultades acumuladas en la Contraloría no había podido evitar que se continuara con el uso indebido de los fondos públicos, y que las responsabilidades fincadas por despilfarros ni siquiera se cumplían y mucho menos se había alcanzado el efecto moralizador, ya que el concepto de responsabilidad se había diluido y pervertido.

De ahí que para los altos funcionarios la intervención de la Contraloría había significado en muchas ocasiones tan sólo saldar una cuenta sin mayores problemas. De igual forma, gran parte de las responsabilidades fincadas a empleados subalternos, obedecían a errores menores o a la falta de comprobación que, en varios casos eran objeto de observaciones o correcciones disciplinarias ligeras, sin que trascendieran en ningún caso al ámbito penal.

Con la desaparición del Departamento de Contraloría, la Secretaría de Hacienda se mantuvo como órgano único de control en un periodo de 14 años (1933-1947)⁴. Después de este periodo, el país había alcanzado tales niveles de desarrollo económico y social que se imponía al Estado ampliar su ámbito de gestión y regulación con el establecimiento de un nuevo tipo de entidades: las

⁴ En octubre de 1932 en la Cámara de Diputados se dio lectura a la iniciativa de Ley en la que el Jefe del Ejecutivo proponía la reforma de la ley Orgánica de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917, donde se determinaba la desaparición del Departamento de Contraloría y la reorganización de la Secretaría de Hacienda, para que ésta asumiera íntegramente las facultades y responsabilidades inherentes a su carácter propio de administradora del patrimonio de la Federación. (Lanz Cárdenas, *op. cit.* p. 281).

paraestatales⁵. A la vez, era indispensable someterlas a una vigilancia y control centralizado, lo cual se hizo a través de la Secretaría de Hacienda al expedirse la "Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal".

Se dejaron a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa las atribuciones relativas al control de la obra pública, de adquisiciones y bienes nacionales, ya que esa institución tenía la posibilidad de intervenir en la selección de contratistas, en la formulación de contratos de obras e inspección de las mismas.

De 1959 a 1976 se estableció un sistema triangular de control en el que intervenían las Secretarías de Hacienda⁶, de Presidencia y de Patrimonio Nacional⁷. La primera de estas secretarías conservó las atribuciones para proyectar y calcular los ingresos y egresos tanto de la Federación como del Distrito Federal, y hacer la glosa preventiva de los mismos, entre otras funciones. El ámbito de acción de la segunda consistió en la elaboración del plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo; la planeación de obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos; la planeación, coordinación y vigilancia de las inversiones de autoridades federales, organismos descentralizados y empresas del Gobierno Federal.

A la tercera Secretaría correspondía entre otras funciones vigilar, conservar y administrar bienes de propiedad originaria, y los de dominio público; mantener el

⁵ Las entidades paraestatales intervenían en la más variada tarea como productoras de bienes y prestadoras de servicios, en labores de banca, de explotación de recursos naturales, de seguridad social y de regulación de mercados.

⁶ La Secretaría de Hacienda conservó además las de autorizar las actas y contratos de los derechos y obligaciones de la Federación como del Distrito Federal; así como mantener relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda, en cuanto a la presentación de la cuenta pública.

⁷ Por las modificaciones a la Ley de Secretarías y Departamentos de 1958 la Secretaría de Bienes Nacionales se transformó en Secretaría de Patrimonio Nacional y se creó también la de la Presidencia.

avalúo de los bienes nacionales; intervenir en la adquisición, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles federales.

Durante el periodo de 1976 a 1982 se reafirmó la alta prioridad del proceso de reforma administrativa⁸ que años antes se venía gestando, la cual entró en su etapa de mayor impulso. En 1976, se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto, la cual asumió y le fueron ampliadas, las facultades que tenía la Secretaría de la Presidencia⁹. Fue el organismo central de los sistemas de planeación y control federales que se encargaba del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos. Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mantuvo atribuciones en el manejo de los fondos y valores propiedad de la Nación y; la Secretaría de Minas e Industria Paraestatal llevaba la operación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

A la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial le correspondía fijar las normas para la aplicación de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, dictar las bases para la celebración de los concursos de adquisiciones, operar los almacenes y contratar arrendamientos de

⁸ Entre las principales acciones adoptadas con la reforma administrativa destacan: la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. El proceso de sectorización que consistió en que las dependencias directas del Ejecutivo Federal se constituyeran en unidades con responsabilidad sectorial y se encargaran de coordinar a los organismos descentralizados, a las empresas de participación estatal y a los fideicomisos. Este ordenamiento sectorial permitió identificar entidades no prioritarias ni estratégicas, lo que más tarde facilitaría su desincorporación. Se promulgaron leyes que sirvieron de sustento inicial y sustancial a la reforma administrativa como las leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; General de Deuda Pública; Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal; y la Ley de Obra Pública, entre otras. (Carrillo Castro, Alejandro. **Evolución de la Reforma Administrativa en México 1971-1979**. Coordinación de Estudios Administrativos, Presidencia de la República 1980, 287 pp.)

⁹ Con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto se institucionalizaron las prácticas de planeación, programación y presupuestación, para vincular las decisiones de la acción con las del gasto; se instrumentó la técnica del Presupuesto por Programas; y se orientó la planeación nacional, y regional de modo integral. Empero, no se logró armonizar adecuadamente la facultad de orientar la planeación con la de coordinar la ejecución de los programas gubernamentales y no se consolidó la función de control. (Pichardo Pagaza, Ignacio. **Introducción a la Administración Pública en México I**. Libros de Texto. Instituto Nacional de Administración Pública. México, D.F., 1987. p. 124).

bienes muebles. Por otro lado, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas ejercía el control de los bienes inmuebles federales¹⁰.

Es importante destacar que en 1972 se incorporó el concepto de desarrollo rural en la programación y control de algunas entidades de la administración pública. Se sentaron las bases para formalizar la relación entre la federación y los gobiernos estatales, mediante el establecimiento de los Comités Promotores del Desarrollo Económico (Coprodes) en cada entidad federativa. En los años 1976 a 1978 se estructuraron los planes de desarrollo sectorial que dieron origen al Plan Global de Desarrollo 1980-1982; y se formularon los primeros Convenios Únicos de Coordinación (CUC)¹¹.

En tal sentido, se puede observar que desde la desaparición del Departamento de Contraloría, las acciones relacionadas con el control público quedaron dispersas en varias dependencias del Poder Ejecutivo, y aun cuando la Secretaría de Hacienda tenía a su cargo diversas atribuciones en la materia, no se permitió concentrar la función del control.

La dispersión del control gubernamental en los distintos órganos responsables propiciaba deficiencias, carencias y desajustes tanto en el marco conceptual como en el desempeño práctico de la función. Esta dispersión, aunque de manera indirecta influyó, entre otros muchos factores, al desajuste financiero y un elevado crecimiento de la deuda externa, debido en parte, a la inexistencia de un control sistemático y congruente que evitara el despilfarro, el desvío y la discrecionalidad del manejo de las finanzas públicas.

Todo ello obligó al gobierno a reorganizar su aparato administrativo, a fin de ofrecer una mayor confiabilidad y legalidad a la gestión pública.

¹⁰ Pichardo Pagaza, *op. cit.* p. 125.

¹¹ Secogef-FCE. *op. cit.* p. 297.

2. La globalización del control (1982-1988).

El gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) estuvo inmerso en una de las crisis económicas y sociales más serias que haya afrontado el Estado Mexicano durante su historia moderna. Existían elevados índices de inflación, decreciente desempleo, estancamiento de la productividad industrial, crisis agraria y flotación o inestabilidad cambiaria. Todo ello reflejado en un endeudamiento público interno y externo del país y en un empobrecimiento generalizado de la población; y acompañado de la falta de credibilidad en el aparato gubernamental, en la administración pública y en los servidores públicos.

Desde su campaña política, De la Madrid recogió, mediante nuevos mecanismos de consulta popular, los reclamos y preocupaciones de los diversos grupos sociales que se manifestaron en contra de esta crisis, lo cual lo obligó a iniciar un reordenamiento de la economía¹². Una serie de medidas adicionales acompañaron a esta política económica, cuya esencia fue revertir mediante formas de contención o mecanismos de financiamiento la crisis existente, que afectaba a la mayoría de los mexicanos.

El desajuste financiero, el enorme déficit fiscal y su consecuente reducción en el gasto público derivaron en la reducción de la estructura administrativa conformada con la reforma de los años setenta. Al igual que otros países como Estados Unidos, España y Gran Bretaña, la tendencia fue la descentralización administrativa y la descongestión de funciones, así como la desregulación administrativa, que dio impulso a los sectores privado y social.

¹² Los objetivos de reordenamiento de la economía eran: 1) elevar los estándares de competitividad en relación con el mercado internacional. 2) contrarrestar o atenuar los efectos del enorme endeudamiento. 3) sanear las finanzas públicas, reducir el déficit y racionalizar la disponibilidad de divisas. 4) renegociar la deuda externa y el ajuste fiscal y administrativo del gobierno, tratando de reducir la presión del servicio de la deuda y del gasto público sobre los recursos del gobierno, 5) reformar el mercado con la apertura comercial y la privatización de las entidades paraestatales. (Rodríguez Araujo, Octavio. "Tecnoburocracia, Autoritarismo y Oposición en México". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, No. 134. Junio de 1989. p. 50).

En México se inició el proceso de desincorporación de algunas de las entidades paraestatales no prioritarias ni estratégicas, al tiempo que se fortalecían las áreas de regulación y control y se emprendían reformas al marco jurídico correspondiente¹³.

Se reformaron también los artículos relacionados con el desarrollo nacional como fueron los artículos 25 y 26 Constitucionales y se aprobó la Ley de Planeación que reglamentó a este último y al Sistema Nacional de Planeación Democrática a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto. El propósito era impulsar y orientar el desarrollo económico y social del país, mediante la organización de las actividades de gobierno de manera más racional y previsora, y que permitiera la participación de todos los grupos sociales y regiones del país.

Bajo estos principios se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, apegado a los plazos y condiciones de la nueva Ley de Planeación, en la que se impulsaba la coordinación interinstitucional para que las diferentes instancias de gobierno condujeran la planeación en sus ámbitos específicos. En la Ley se instituyó la participación y la consulta ciudadana en la elaboración y actualización del plan y de los programas que lo integraban, previéndose los procedimientos para que la sociedad interviniera en la ejecución y evaluación de dichos programas.

Las medidas contenidas en el plan y en sus programas estaban relacionadas entre otros aspectos con la modernización de la administración pública y con una mayor eficiencia de la administración pública en su intervención en la economía.

De manera paralela al Sistema Nacional de Planeación y como condición para garantizar el avance del reordenamiento de la función de control, se estableció el

¹³ La Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamiento y Almacenes, la Ley de Obra Pública y la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores; y se promulgó la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, entre otras.

programa de "Renovación Moral de la Sociedad"¹⁴, cuya instrumentación hizo necesarias las modificaciones legales a la Constitución General de la República en el rubro de la actuación de los servidores públicos¹⁵, y en lo referente al precepto de que los recursos económicos a disposición del Gobierno Federal, así como sus entidades paraestatales, se administren con eficiencia, eficacia y honradez¹⁶.

Con las medidas anteriores se pretendió contar con funcionarios responsables y honestos que no se aprovecharan de su posición para colocar a amigos o familiares en puestos públicos importantes. Asimismo, se limitarían las prestaciones en especie a los funcionarios como en el caso de automóviles, viáticos o vacaciones pagadas; y se aspiraba a erradicar el abuso en la disposición de fondos públicos para las promociones políticas.

El compromiso de Miguel De la Madrid con la sociedad civil para atacar el grave problema de la corrupción pública, pretendió concretarse con la creación de la

¹⁴ La Renovación Moral impulsada en la administración de De la Madrid, ocupó un papel relevante como un aspecto "que preserva los valores éticos de los mexicanos y los convierte en programa de gobierno". (Secogef - FCE., *op. cit.* p. 7).

¹⁵ La primera disposición consistió en las reformas realizadas en 1982 al Título Cuarto Constitucional y la expedición de una nueva Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos que lo reglamentaría. Se unificarían así los criterios para imponer responsabilidades administrativas a los servidores públicos, concentrando en un solo ordenamiento las reglas para que la administración pública ejerciera su potestad disciplinaria, y ampliara el concepto de responsabilidad administrativa. Esta última no se limitaba a las conductas que ocasionaban un daño a la Hacienda Pública Federal o a la del Distrito Federal, que obligaban al infractor al resarcimiento del daño causado, sino que al establecer un código de obligaciones que debería seguir todo servidor público frente a la sociedad y al Estado, se contemplarían como sancionables aquellas conductas que redundaban en perjuicio de los ciudadanos (como el abuso de autoridad, el cohecho, el nepotismo, los conflictos de intereses, etc.) y que finalmente incidían en una mala imagen y en una deficiencia en la prestación del servicio público. (Lanz Cárdenas. *op. cit.* p. 483).

¹⁶ Se modificó el artículo 134 de la Constitución Federal, que sustentaría con mayor amplitud las bases de regulación en el manejo de los recursos económicos del gobierno federal bajo los principios de productividad, imparcialidad y economía, dicha ampliación contempló además de la contratación de las obras públicas, las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, así como la prestación de servicios de cualquier naturaleza disponiendo que todas éstas se adjudicarían a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública. (Secogef - FCE, *op. cit.* p. 46).

Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef), en la que se sistematizarían las funciones de control y evaluación gubernamental y se vigilaría permanentemente que la actuación de los servidores públicos se apegara a la ley.

Así, a partir del 1º de enero de 1983 se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación¹⁷ como la dependencia globalizadora¹⁸ de los sistemas de control interno en el ejercicio gubernamental, en la cual se concentraron nuevamente todas las actividades de control para el manejo eficaz y honesto de los recursos de la Nación.

2.1 Creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

La Secogef, al igual que el Departamento de la Contraloría tuvo un enfoque moral originando grandes controversias ya que al depender directamente del Poder Ejecutivo tendía a ser juez y parte en la administración pública. Ello constituía una limitante para garantizar su efectivo funcionamiento como órgano de control y prevención de la corrupción y como garante del cumplimiento de los programas y proyectos que emprende el gobierno para beneficio social.

2.2 Las razones de su creación.

Se estimó que a través de un instrumento eficaz que coadyuvara a controlar y vigilar los ingresos, gastos, recursos y obligaciones del Estado durante todo su proceso, se podrían resarcir las constantes pérdidas, saqueos y desvíos de los fondos públicos, que erosionaban a la economía nacional e incidían en el proceso inflacionario, así como en la incertidumbre de la sociedad en general.

¹⁷ La Secogef se creó por reformas y adiciones en diciembre de 1982 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 32 bis.

¹⁸ El carácter globalizador de la Contraloría se basó en tres principios: 1) Elaborar normas para regular el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control y evaluación en todo el ámbito del Gobierno Federal. 2) Establecer bases generales para realizar auditorías en las dependencias y entidades de la APF. 3) Conformar lineamientos para la aplicación de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por lo tanto, se requería de acciones concretas que garantizaran la recuperación de la confianza en el gobierno, por medio de la correcta administración de recursos humanos, materiales y financieros, y de la obtención de resultados adecuados en la gestión de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, así como de la utilización congruente del gasto público federal transferido o coordinado con estados y municipios.

Era preciso utilizar nuevos métodos de control que se constituyeran en un verdadero sistema en el que, sin pretender centralizar todas las tareas en esta materia, se definieran y coordinaran con exactitud en un contexto de uniformidad, las normas de control y los procedimientos de fiscalización y evaluación interna en las dependencias y entidades.

Así, la función de control de la Secogef se estableció en tres fases:

- A) a priori, que se refiere a la elaboración de leyes, normas, planes y programas.
- B) control concurrente o fiscalizador, el cual se instrumenta paralelamente a la operación para asegurar que los programas se lleven a cabo en tiempo establecido y cumpliendo las propias normas que emitió.
- C) control a posteriori, que se orienta a analizar la información obtenida como resultado de las fases anteriores. Respecto a la evaluación, ésta se debería llevar a cabo de acuerdo a valores objetivos o subjetivos de un proceso de resultados. Ambos el control y la evaluación, están íntimamente relacionados.

Era necesario también dar transparencia al ejercicio de las funciones públicas mediante un control adecuado de responsabilidades de los servidores públicos en la propia administración, así como imponer las sanciones respectivas por incumplimiento a sus obligaciones y que, en caso de ilícitos penales, pudieran denunciarse ante el Ministerio Público.

En suma, el control gubernamental debería constituirse en un medio preventivo

para evitar las conductas ilícitas, las faltas y la corrupción al interior de la administración pública, promoviendo, en la práctica, los conceptos de renovación moral.

2.3 El Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental.

Una de las principales atribuciones que asumió la Secogef, fue la organización y coordinación del Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental, el cual fue diseñado como una vía administrativa que apoyaría eficazmente los objetivos políticos conforme al Plan Nacional de Desarrollo.

En el sistema se establecieron tres niveles de control: el control global, que correspondía a la Secogef; el control sectorial, realizado por las dependencias como cabezas de sector y, finalmente, el control institucional ejercido en las dependencias y las entidades por las denominadas Contralorías Internas, mismas que deberían funcionar conforme a las normas y lineamientos fijados por la dependencia globalizadora.

Si bien con el Sistema Nacional de Control se pretendió evitar la creación de superestructuras centralistas que obstaculizaran procesos y decisiones, en la práctica con la capacidad de la mayoría de los Titulares de las dependencias y entidades de designar a sus contralores internos se contradecía este preámbulo, ya que de esa manera el Poder Ejecutivo se controla, fiscaliza y evalúa a sí mismo a través de sus instituciones, oscureciendo con ello su imparcialidad.

Por otra parte, de acuerdo con el principio básico de acción política y social, del gobierno de De la Madrid, la Renovación Moral, debería permear toda la vida nacional. No podría concebirse la conformación de un Sistema Nacional de Evaluación y Control Gubernamental sin el concurso de los estados y municipios; cuando éstos manejan recursos federales que les han sido transferidos o coordinados por Convenios. Así, se planteó la integración de un sistema homogéneo de control y evaluación que fuera congruente y correlativo entre todos los niveles de gobierno.

2.4 El control y evaluación gubernamental en su vertiente regional.

Con las reformas de los artículos 115, 25 y 26 de la Constitución y con la expedición de la Ley de Planeación, promovidas por el gobierno de De la Madrid, el Convenio Único de Coordinación, que había representado la vía de coordinación del federalismo desde 1977, fue transformado en Convenio Único de Desarrollo (CUD).

La finalidad del CUD era imponer nuevos mecanismos de relación entre la federación y las entidades federativas, así como la ejecución conjunta de programas para apoyar la consecución de las prioridades nacionales, avanzar en el proceso de descentralización y promover el desarrollo integral en cada entidad.

El CUD se constituyó en el instrumento de coordinación entre los planes de desarrollo federal y estatal. Esta relación se complementó con la integración de mayores recursos para financiar los siguientes programas: de Desarrollo Regional; Regionales Estratégicos; Estatales de Desarrollo; Regionales de Empleo; de Coordinación Especial; y Apoyos Financieros a Estados y Municipios.

Por otra parte, con el propósito de establecer y operar los Sistemas Estatales de Control y Evaluación se reforzó la estructura y operación de los Comités de Planeación para el Desarrollo (Coplade)¹⁹ al integrarse en su interior las unidades de control y evaluación²⁰ como órganos colegiados coordinadores y normativos

¹⁹ Los Coprodes se transformaron en Coplades y en 1983 se fortalecieron sus funciones con la de formular la propuesta anual de inversión que se integraba al anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Además de revisar y actualizar los Programas Prioritarios de alcance estatal que llevaban a cabo dependencias y entidades federales. Los Coplades también fungían como receptores y coordinadores de la inversión pública federal que se transfería a la entidad correspondiente y definían las líneas crediticias que otorgaba la Banca en apoyo al financiamiento para los proyectos del estado. (Secogef-FCE., *op. cit.* p. 299).

²⁰ Al final de la administración de De la Madrid, se habían constituido Unidades de Control y Evaluación en 26 entidades federativas y se había iniciado la promoción de la Unidades de Control en los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (Copladem) (Secogef - FCE. *op. cit.* p. 306).

de dichos sistemas que vinculaban las atribuciones de control que correspondían a los órdenes federal y estatal y los relacionaba con los de planeación, programación y presupuestación.

Con esta base, desde 1983, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, conforme a su Reglamento Interior, encomendó a la Dirección General de Operación Regional la promoción ante las autoridades de los gobiernos estatales para establecer mecanismos de control gubernamental basados en las nuevas disposiciones legales, a fin de garantizar una mejoría sustantiva en su gestión y en el manejo de los recursos federales transferidos.

En primer lugar, fue necesario formalizar esta relación a través de la firma de los acuerdos de coordinación para la "Promoción y Establecimiento de Sistemas Estatales de Control"²¹, que permitieran la conjunción y articulación de las tareas intergubernamentales de control entre la federación, los estados y los municipios, encuadradas en un mismo objetivo.

En el marco jurídico, fue fundamental por parte de los gobiernos locales iniciar las adecuaciones correspondientes a sus Constituciones respecto al artículo Cuarto de la Constitución General de la República, que se refiere, como ya se dijo, a las responsabilidades de los servidores públicos. De igual forma, los estados iniciaron la elaboración de sus propias leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos; de Planeación; de Adquisiciones, Arrendamiento para la Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles; de Obras Públicas; y de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público²².

Los órganos estatales de control, no fueron creación ni invención de esa administración, éstos ya existían con funciones similares o con algunas

²¹ En 1986 había concluido la suscripción de acuerdos con las 31 entidades federativas, ratificándose durante los años siguientes en aquellos estados donde se diera el cambio de poderes. (*Idem.* p. 306).

²² Al final del sexenio 18 entidades del país contaban con un marco legal básico completo y el resto en forma parcial. (Secogef. *Informe de labores 1987-1988*, p. 15).

modalidades; no obstante, su evolución se dirigió hacia una nueva jerarquía y desarrollo administrativo, es decir dependían directamente del Ejecutivo Estatal y tenían tareas de contraloría perfectamente definidas en las Leyes Orgánicas Estatales.

Estos órganos de control²³, en coordinación con la Secogef, emprendieron actividades de fiscalización del gasto federal transferido a estados y municipios, de control selectivo de las obras, y de evaluación de los programas del Convenio Único de Desarrollo.

Sin embargo, al final del sexenio las condiciones de los estados y sobre todo las de los municipios, no habían mejorado. Las acciones de control preventivo y la evaluación, no permitieron tomar medidas necesarias para detectar las irregularidades que afectaban a la población en general, no pudo determinarse tampoco si las obras o los programas sociales impactaron a la población objetivo. La desconfianza y la pobreza persistían.

La crisis económica existente rebasaba la estrategia de crecimiento y como lo señaló en su último informe de gobierno Miguel de la Madrid, "la crisis sólo podrá ser superada a costa de grandes sacrificios sociales". La situación precaria recaía fundamentalmente sobre los trabajadores y las clases populares²⁴.

Ello fue indicativo del fracaso de las políticas de De la Madrid y de que, una vez más, se anteponían los intereses de los dueños del capital y de los grandes negocios internacionales a las necesidades y demandas de la mayoría de la población. Los resultados de las acciones del control y la prevención de la corrupción no fueron muy significativos a pesar esfuerzos realizados.

²³ Al término de ese periodo en 25 estados se habían constituido órganos de control estatales con estas características, en el resto las funciones de control estaban aún dispersas en diferentes instancias del propio Ejecutivo Estatal. (Secogef. **Informe de labores 1987-1988**, p. 30).

²⁴ Rivera Ríos, Miguel Ángel, "El desarrollo de la reestructuración capitalista en México, 1983-1989". **El Nuevo Capitalismo Mexicano**, Edit. Era., México 1992, p. 97.

Otra de las acciones coordinadas que se llevaron a cabo fue el seguimiento de los compromisos que ante la sociedad hacía el Presidente de la República durante sus giras de trabajo por el interior del país²⁵. Para la realización de obras y acciones, se quería estrechar la relación entre sociedad y gobierno, a través del diálogo y la búsqueda conjunta y democrática de la solución a los problemas que enfrentaba nuestro país.

Estas giras fueron utilizadas con fines políticos para dar credibilidad al gobierno, y no tanto para atender la problemática existente, fue muy común que se inauguraran obras y dadas por terminadas, sin que operaran en su totalidad y sin poder ser utilizadas por la comunidad, o que beneficiaban solo a unos cuantos.

La situación real era otra, ya que incluso algunos funcionarios públicos habían reconocido el costo social que la crisis y la política económica estaban causando en la clase trabajadora.

"Fue un sexenio de múltiples luchas y movilizaciones de las bases obreras y campesinas en todo el país, donde las causas de las principales demandas y presiones campesinas, fueron las alzas en los bienes de consumo básico y el transporte, los precios de garantía, los apoyos, estímulos y subsidios a la producción agrícola, la ineficiencia y corrupción de los funcionarios agrarios, el rezago de los expedientes, la dotación, tenencia y restitución de tierras, la sindicalización de jornaleros y la represión en el campo"²⁶.

Además, como se observa en el cuadro siguiente, el gasto público se redujo considerablemente durante los años de 1982 a 1986, en especial en los rubros

²⁵ Respecto a los compromisos presidenciales, la Secogef operaba el sistema de vigilancia para el seguimiento y control programático y presupuestal, integrado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría Particular del Ejecutivo Federal y las Dependencias correspondientes, con las cuales se intercambiaba y analizaba la información. Los trabajos comprendían desde el registro de los compromisos, hasta la verificación de su concreción en obras y resultados o bien las causas justificadas que impedían su cumplimiento. El seguimiento de estas acciones al final de la gestión se aplicó por la Secogef en 140 giras de trabajo, en las cuales se comprometieron 2,638 acciones durante 1983 al primer cuatrimestre de 1988. Para su cumplimiento participaron 15 Secretarías de Estado y 40 organismos e instituciones crediticias. (Secogef - FCE, *op. cit.* 396).

²⁶ Basañez, Miguel. "La crisis de 1982". *El Pulso de los Sexenios, 20 años de crisis en México, Siglo XXI*. pp. 69-116.

de inversión pública, bienestar social y en transportes y comunicaciones²⁷, en donde por ejemplo en 1986 la inversión en carreteras fue de cero.

Gasto Público 1982-1986
(% de la inversión total del gasto público)

Año	Inversión pública	Bienestar social	Transportes y comunicaciones
1982	18.37	2.49	3.06
1983	15.92	2.54	3.40
1984	15.99	3.06	3.84
1985	14.30	2.87	3.19
1986	9.87	1.83	1.52

Fuente: Rodríguez Araujo, Octavio. *Tecnoburocracia, Autoritarismo y Oposición en México*. pp. 51-52.

Con lo anterior se observa que la inversión en obras de beneficio social en general, era insuficiente, y no satisfacía las demandas de la población, ya que a bien de ir en aumento la inversión pública y el bienestar social, éstos se redujeron, además de que en su ejecución la corrupción no se combatió.

En otro orden de ideas, dentro de las actividades que los órganos estatales desarrollaron en coordinación con la Secogef están las relacionadas con la atención al ciudadano, que promovió el funcionamiento de un Sistema de Quejas y Denuncias, con el propósito de que existiera un área adecuada que se encargara de recibir y dar trámite a los planteamientos de la población²⁸.

Asimismo, se iniciaron actividades aisladas y sin gran relevancia de simplificación administrativa de la gestión pública en el ámbito local como la simplificación de trámites en los estados de Chihuahua, Campeche, Durango, Jalisco, México,

²⁷ Aunque en el rubro de transporte y comunicaciones se registraron aumentos hasta 1984, ello se debió al alto costo de la inversión en telecomunicaciones como fue el caso del Satélite Morelos.

²⁸ A fines del sexenio de De la Madrid, había 18 contralorías estatales que operaban este sistema con muchas deficiencias. (Secogef. *Informe de labores 1987-1988*. p. 18).

Michoacán, Nuevo León, Sonora, Tabasco y Veracruz²⁹, entidades en las que predominaba el desarrollo de las microindustrias y, que por la condición deficiente de la economía del país, se requería de la intervención del Estado, a través de la administración pública, para que éstas operaran con mayor agilidad y eficiencia y sin obstáculos con trámites innecesarios.

De igual forma, se inició la descentralización de funciones de control hasta el ámbito municipal, con la suscripción de acuerdos de coordinación estados-municipios para el "Establecimiento de los Subsistemas Municipales de Control".³⁰ Al final de la administración en 15 entidades se logró el establecimiento de los subsistemas municipales de control, mediante el acuerdo correspondiente³¹. Cabe señalar que dichos subsistemas operaban con grandes carencias y, en consecuencia, con grandes deficiencias.

Otra de las acciones de coordinación entre la federación y estados se estableció a partir de 1984, con la realización de la Primera Reunión Nacional de Contralores Estados-Federación³², cuyo propósito era intercambiar experiencias y expectativas; y analizar los lineamientos generales del Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental para determinar las políticas y acciones de ejecución en los tres niveles de gobierno. En esa y en las subsecuentes Reuniones Nacionales se planteó la necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación y dar seguimiento a las conclusiones y compromisos derivados de ellas.

²⁹ Secogef. Informe de labores 1987-1988 p. 20 .

³⁰ En 1987, 8 estados de la República se firmaron acuerdos con sus municipios, y en 396 municipios existían las contralorías municipales (Secogef - FCE., *op cit.* p. 306).

³¹ Secogef-FCE., *op. cit.* p. 307.

³² A partir de 1984 se realizan anualmente las Reuniones Nacionales de Contralores Estados-Federación, organizadas por la Secogef en coordinación con el Estado Sede que corresponda. En ellas participan todos los contralores estatales o sus representantes, así como personal de la Dirección General de Operación Regional y de otras áreas de la Secogef.

Después de cuatro años se consideraba que el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental, contaba con una vertiente regional en pleno desarrollo y con elementos estructurales irreversibles que se habían institucionalizado en la gestión pública tanto federal como estatal³³.

En suma, se puede advertir que no obstante que al final de la administración delamadrista se sentaban las bases jurídicas, técnicas, administrativas y políticas para el control y la evaluación gubernamental en el ámbito regional, al mismo tiempo se reflejaba con mayor claridad la tendencia a la concentración de la riqueza, la venta de las empresas paraestatales, y la mayor pobreza en las zonas rurales, además de una crisis política que durante los años siguientes se profundizó.

Por todo lo anterior, se debe conocer y analizar la nueva orientación o seguimiento de las medidas adoptadas en materia de control y evaluación gubernamental en los estados, y sobre todo qué se hizo en los municipios con una función del proceso administrativo que debería ser prioritaria a nivel nacional para evitar todos estos abusos, y en la cual la sociedad debería participar permanentemente.

³³ Díaz Camacho Arturo. Ponencia. III Reunión de Contralores, Estados-Federación, Villahermosa, Tab., junio de 1987, p. 168.

II. LA COORDINACION FEDERACION-ESTADOS EN MATERIA DE CONTROL Y EVALUACION DE LOS RECURSOS TRANSFERIDOS VIA CONVENIO DE DESARROLLO SOCIAL

1. El control gubernamental durante la administración salinista.

En un ambiente de incertidumbre económica y precariedad política por los resultados de las elecciones de julio de 1988 en las cuales se cuestionó profundamente su triunfo, Carlos Salinas de Gortari arribó a la presidencia de la República con grandes esfuerzos para lograr su legitimidad en el poder.

En el transcurso de su campaña política³⁴ Salinas de Gortari replanteó el papel que el Estado, a través de sus instituciones públicas, debería jugar en la economía, y en la relación con la sociedad civil. La misión del gobierno en esta estrategia económica, consistiría en mantener bajo estricto control el gasto público y una absoluta racionalización del aparato administrativo y productivo gubernamental.

Señaló que continuaría el proceso de venta de empresas paraestatales no estratégicas ni prioritarias, iniciado en la administración que le antecedió, y trataría en el corto plazo de reducir la inflación y elevar los niveles de crecimiento económico mediante la inversión privada, las exportaciones no petroleras, la inversión pública en infraestructura y la expansión del mercado interno³⁵. Estas acciones significaban la radicalización liberal de la intervención del Estado en la economía.

³⁴ Uno de los discursos más importantes de Salinas de Gortari pronunciado durante su campaña electoral, a empresarios en San Pedro Garza García, Nuevo León, el 19 de mayo de 1988. (Cfr. Francisco Valdés Ugalde, "Concepto y estrategia de la reforma del Estado". *Revista Mexicana de Sociología*, febrero de 1993, p. 315).

³⁵ Carlos Salinas promovió la firma de un tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, (sin garantías para los mexicanos), auspició el superenriquecimiento de un pequeño grupo financiero y trató de compensar las deficiencias en la contabilidad comercial y de pagos ofreciendo al capitalismo transnacional elevadas tasas en papeles emitidos por el propio gobierno. capacidad de pago, derrumbe del mercado interior y la quiebra de empresarios, banqueros y comerciantes.

Planteó también que la presencia del gobierno se debería redefinir para fortalecer la participación de la sociedad civil, y para impulsar el bienestar de las regiones y de los sectores más pobres del país. Ello se lograría por medio de la asignación de recursos en los rubros estrechamente relacionados con el gasto social, que serían ejercidos en el marco del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), el cual fue el eje principal de la política social del régimen cuyo propósito era el de "combatir la pobreza extrema".

2. Convenio Único de Desarrollo/Convenio de Desarrollo Social.

Con base en la política gubernamental de Salinas, se modificó el Convenio Único de Desarrollo (CUD)³⁶, en el cual se estableció que la Federación y los estados seguirían coordinando las acciones y recursos para la ejecución, y conclusión en su caso, de las obras y proyectos prioritarios de las entidades federativas.

Lo anterior se llevaría a cabo mediante los programas normales de inversión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los fondos federales que se asignaran vía Ramo 26 "Solidaridad y Desarrollo Regional" del Presupuesto de Egresos de la Federación, y las aportaciones que le correspondieran a cada entidad federativa de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal³⁷.

En el caso de los recursos del Ramo 26, los programas que se ejecutaron fueron etiquetados como "Solidaridad" y se determinó que los Ejecutivos federal y estatal, con la participación de los gobiernos municipales, promoverían la

³⁶ El CUD se suscribe entre el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Estatales, para establecer las bases y mecanismos de coordinación de acciones para instrumentar la política de desarrollo regional del gobierno de la República.

³⁷ El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es el resultado de diversos convenios realizados entre la Federación y los estados en un intento por centralizar, homogeneizar y fortalecer el sistema recaudatorio. El nuevo esquema de distribución de las participaciones fue uno de los grandes avances de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980. Desde la aparición de esta Ley, han existido tres fondos que acumulaban las cantidades asignables: el Fondo General de participaciones (FGP), el Fondo Financiero Complementario (FFC) y el fondo de Fomento Municipal (FFM). Dado que en 1989 el FFC se integró al FGP, sólo este último y el FFM han quedado vigentes. (Cfr. Aguilar Villanueva, Luis F. "El Federalismo Mexicano: funcionamiento tareas pendientes". *El Nacional*. 7 mayo 1995, pp.16-18).

intervención de la comunidad a través de los "Comités de Solidaridad". El objetivo era que actuaran como copartícipes y corresponsables de las obras y acciones que se ejecutaran en los estados de la República en el ámbito del Pronasol.

Esta estrategia política social de carácter centralista, en donde además la figura del Presidente fue dominante, serviría para recuperar la confianza y legitimidad en el gobierno federal, Aunque las acciones realizadas con el Programa fueron de impacto poco relevante para el bienestar social, el nombre de Solidaridad fue utilizado y explotado políticamente y logró imponerse en gran parte del país³⁸.

De acuerdo con cifras oficiales, con el Pronasol operaron 16 programas de Desarrollo Regionales en 12 estados del país, atendiendo a 395 municipios, y en beneficio de 9.2 millones de personas que los habitaban³⁹. A través de 35 subprogramas lo mismo se dotó de recursos para construir una banqueteta, una barda o una carretera, como se apoyó la remodelación de una cabaña o la construcción de un pie de casa, asimismo, se otorgaron becas a cerca de 3 millones de niños y se dotó a sus familias de una despensa.

Sin embargo, en este último aspecto, según declaraciones de Adolfo Chávez, Subdirector del Instituto Nacional de la Nutrición, "el Pronasol, siendo el instrumento social más importante del régimen, 'no atendió ni a 1 por ciento de la población', y atender a los niños 'no tiene comparación con la construcción de carreteras o de las calles de los pueblos'" ⁴⁰.

³⁸ El Pronasol trabajó con una infraestructura humana y material que sólo en el Distrito Federal estuvo constituida por más de ocho oficinas, y en todo el país por más de 4 mil funcionarios, promotores, coordinadores y operarios de las acciones. Para asegurar su permanencia se convirtió en el primer programa social de la historia de México que creó una escuela de cuadros llamada Instituto Nacional de Solidaridad, al cual acudían semanalmente 400 personas a Imbuirse de la filosofía del "liberalismo social". De los más de cien mil comités de solidaridad que se crearon, se pudo establecer que sólo sobrevivió el 50 por ciento. (Lovera, Sara /I. *La Jornada* 29 de Octubre de 1994, p. 24).

³⁹ De los 16 programas regionales destacaron los de bienestar social, apoyo a la producción, e infraestructura de apoyo. (Secogef-Sedesol. *Programa Nacional de Solidaridad. Información Básica sobre la Ejecución y Desarrollo del Programa. diciembre 1988 al 31 agosto de 1994*. Miguel Angel Porrúa. Grupo Editores. 1a. edición. nov. 1994, pp. 167-168).

⁴⁰ (Lovera, Sara. *Idem*. p. 24).

Para reforzar la estrategia del Pronasol, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología se convirtió en la Secretaría Desarrollo Social (Sedesol)⁴¹, cuya principal atribución fue la operación y desarrollo del Pronasol tanto en el Distrito Federal (D:F) como en las entidades federativas, por medio de las delegaciones estatales. Asimismo, se determinó la transformación de los CUD en Convenios de Desarrollo Social (CDS).

En forma paralela a lo anterior, en el marco del Sistema Estatal de Control y Evaluación, los gobiernos locales estaban comprometidos a realizar el control y la evaluación del Pronasol, y a estrechar la relación con la Secogef, al informar del uso e inversión de los recursos del Ramo 26, "Solidaridad, Desarrollo Regional".

De esta forma, se organizaba desde el centro la infraestructura administrativa que habría de garantizar tanto la operación del Programa preferente del salinismo, su control y su evaluación, y presentarlo a los mexicanos como la panacea para el combate a la pobreza mediante la amplia participación democrática, según su filosofía.

3. La estructura administrativa del Sistema Estatal de Control y Evaluación Gubernamental.

Con el nuevo Convenio de Desarrollo Social y el Pronasol, los sistemas estatales de control y evaluación asumieron nuevas tareas. En cada entidad federativa era fundamental incrementar la eficiencia de la gestión pública, dar mayor transparencia en la aplicación del gasto y fomentar la responsabilidad de los servidores públicos, para garantizar el uso correcto de los recursos del Programa.

Para ello, tuvieron que apegarse a la reglamentación especial del Manual Único de Operación del Pronasol⁴² en el que se determinó que para el seguimiento y

⁴¹ En febrero de 1992 se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública fusionando las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y la Presupuesto, en mayo de ese mismo año se creó la Sedesol.

⁴² El Manual Único de Operación normaba el proceso programático-presupuestal general en el que se desarrollaba el Programa, desde la integración del Comité de Solidaridad hasta el seguimiento físico-financiero de las obras. Un documento difícil de entender para el caso de algunos presidentes municipales, ya que era demasiado técnico.

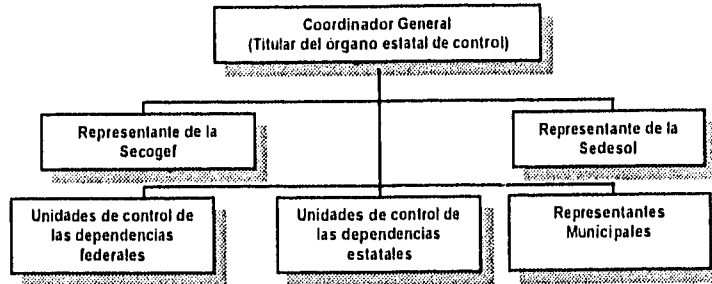
evaluación de las acciones autorizadas se deberían formular tres tipos de informes: a) informe trimestral de obras prioritarias a la H. Cámara de Diputados. b) Informe trimestral de avance físico-financiero del total de las obras del Pronasol en el estado, c) Informe de cierre de ejercicio, mismo que servía de base para la elaboración del informe de la Cuenta Pública que anualmente debe presentar el Ejecutivo Federal a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Así, para dar seguimiento al ejercicio de los fondos y evaluar las acciones del Pronasol, tanto los órganos estatales de control como los Comités de Planeación para el Desarrollo (Coplade), deberían mejorar en su interior los sistemas de información, de estadística, el financiero, el fiscal, así como el presupuestal. En el caso de los Coplade, éstos deberían fortalecer a sus Unidades de Control y Evaluación⁴³.

Las unidades de control de los Coplade, como órganos colegiados, fungirían como conciliadores de la gama de problemas presentados durante el proceso de ejecución de la obra pública. Deberían estar informados desde el principio, si se asignaba la obra a particulares o a dependencias ejecutoras del propio gobierno, hasta el término y entrega de la misma. Además deberían recibir y verificar los informes trimestrales y anuales físico-financiero de las dependencias ejecutoras de estas obras, y entregar a los órganos estatales de control y/o a la Secogef la información programática presupuestal correspondiente, acompañada de los informes de evaluación que éstas efectuaran y de la documentación de carácter técnico, administrativo o contable referida a los programas del CDS.

⁴³ Las Unidades de Control y Evaluación del Coplade son órganos colegiados en los que participan: el Titular del órgano estatal de control; un representante de Secogef y uno de Sedesol, y representantes de las unidades de control de las dependencias federales y estatales, así como representantes municipales.

ESTRUCTURA INTERNA DE LA UNIDAD DE CONTROL Y EVALUACIÓN DEL COPLADE



Fuente: Carmona Lara, María del Carmen. Las Responsabilidades Administrativas en el Ámbito Regional, p. 192.

Para la evaluación del Pronasol se creó al interior de los Coplade, un Subcomité Especial de Evaluación del Programa Nacional de Solidaridad, que se desempeñaba como órgano colegiado en el que participaban el Contralor Estatal, un representante de la Secogef, que generalmente era un Visitador Regional, el Delegado Estatal de la Sedesol, así como los representantes de las diversas dependencias y entidades de la administración pública estatal.

Las funciones del Subcomité consistieron principalmente en evaluar en forma periódica el impacto operativo y social del programa, y tuvieron la responsabilidad de publicar las memorias anuales con los datos, resultados y beneficios alcanzados correspondientes a los años 1989-1991, 1992, y la memoria del trabajo realizado en todo el sexenio.

Las unidades de control y evaluación y los subcomités de los Coplade, en varias ocasiones propiciaban la duplicación de informes y funciones con los órganos estatales de control, ya que las funciones de control y evaluación de los programas coordinados (revisión de documentos, visitas de campo a obras, etc.) las realizaban directamente las contralorías estatales en coordinación con la Secogef. Es decir, tanto los contralores estatales como los visitadores regionales⁴⁴ participaban en estas acciones, ello se justificaba con la idea de que todos los informes deberían ser correspondientes y que si en algún caso no lo eran se consideraban como focos de atención para reforzar el control.

⁴⁴ Los visitadores regionales son servidores públicos de la Secogef.

"En los Coplades, como instancias de coordinación, se controla y se hace seguimiento a la inversión pública derivada del CDS y a pesar de que las Contralorías Estatales se han constituido en la vía descentralizada del control y de la evaluación, todavía existen algunas disposiciones normativas que deben analizarse, ya que originalmente los Decretos de Creación de los Coplades, adjudicaron las actividades de evaluación al Coordinador de esos Comités, debido probablemente a que en 1981 (cuando se firmaron estos Decretos), no existían ni la Secogef ni las Contralorías Estatales (como tal)".⁴⁵

Con el Pronasol se propició la ampliación de la estructura administrativa de control en las entidades federativas. No obstante, con ello se originó también la duplicación de funciones y de atribuciones, provocando muchas veces el retraso de la entrega de los recursos y la asignación discrecional de los mismos por parte de la Delegación de Sedesol en los estados.

Como parte de esta ampliación de la estructura administrativa, la Secogef creó, a partir de 1991, la Unidad de Visitadores Regionales, dependiente de la Dirección General de Operación Regional e integrada por ocho visitadurías, las cuales tenían asignados los 31 estados y el D.F. El propósito de esta unidad fue tener mayor representatividad jerárquica ante las contralorías estatales⁴⁶ para dar seguimiento a los programas referentes al control y evaluación de los recursos del CDS.

La creación de la Unidad de Visitadores generó controversias al interior de la propia Secogef, ya que se designó a un Coordinador de la Unidad, con funciones que en muchas ocasiones se duplicaban con las del Director General de Operación Regional, y que a la vez no tenía el facultamiento requerido para resolver una serie de problemas generados en las distintas visitadurías.

Por su parte los Visitadores Regionales, no obstante que fungían como importantes diplomáticos ante las contralorías estatales, no tenían el suficiente poder para tomar decisiones en las entidades federativas y debían consultar al Director General para resolver muchos de los planteamientos recibidos. Ello

⁴⁵ González Tejeda, Marcos, Contralor de Veracruz: Ponencia. X Reunión Nacional de Contralores Estados-Federación, Toluca, México 1994.

⁴⁶ Las contralorías estatales o los órganos estatales de control son lo mismo, sólo que en algunos estados se encuentran a nivel de Secretaría.

provocaba que las decisiones y respuestas a las contralorías estatales para la definición de cualquier política se retrasaran considerablemente.

Otro de los mecanismos acordado entre los estados y la Secogef para reforzar la vigilancia del manejo de los recursos públicos del Ramo 26, fue la creación de la Comisión Permanente de Contralores-Estados-Federación⁴⁷, cuyo propósito principal fue el de dar seguimiento a los acuerdos surgidos de las reuniones nacionales de contralores. La integración de dicha Comisión tuvo también fines políticos y de contrapeso.

Anualmente se organizan en coordinación con las contralorías estatales las reuniones nacionales estados-federación con el fin de compartir experiencias y evaluar los avances en los programas establecidos en los acuerdos de coordinación: de fiscalización de los recursos del ramo 26, simplificación administrativa, contraloría social, responsabilidades de los servidores públicos, e inconformidades. De los planteamientos expuestos surgen nuevos compromisos que deben cumplirse en el año siguiente.

Los avances y logros manifestados en las reuniones resultaron difíciles de evaluar en términos cualitativos, ya que las ponencias de los contralores, contenían preferentemente información cuantitativa, además de que no existían indicadores que permitieran medir el desempeño y los resultados obtenidos en términos de eficiencia y eficacia, así como el impacto y la satisfacción ciudadana de las acciones emprendidas por las contralorías estatales.

En la práctica a pesar de los intentos por reforzar la estructura administrativa del control de los estados y municipios, no se pudo evitar que los recursos del Pronasol en muchos casos, continuaran repartiéndose de manera discrecional, o fueran desviados hacia acciones a las que no estaban destinados, como la promoción de campañas política de los representantes del partido oficial, como en los casos de los estados de México, Michoacán, Tabasco, Oaxaca, y Chiapas, donde hubo cambio de poderes.

⁴⁷ La Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación, quedó integrada con un presidente, un coordinador general y seis coordinadores regionales de las diferentes entidades, en la VI Reunión Nacional de Contralores Estados-Federación. San Cristóbal de la Casas, Chiapas en 1990.

Además, el Pronasol tuvo mayor incidencia en 12 entidades como Durango, Coahuila, Oaxaca, Michoacán, Guerrero, Estado de México, Puebla, Chiapas, Yucatán, San Luis Potosí, Hidalgo y Tabasco que están clasificados como los de mayor pobreza, y los aproximadamente 9 millones de habitantes de estos estados no mejoraron sustancialmente su bienestar social. Ello es prueba de la corrupción e impunidad que se suscitó con el Pronasol y de la insuficiencia y falta de efectividad de los mecanismos de control.

Se debe destacar que los grupos sociales más necesitados, se empobrecían cada vez más. Los municipios se mantuvieron al margen de la reforma estatal y fueron utilizados como mero instrumento en la contienda por el poder nacional⁴⁸.

4. Acuerdos de Coordinación Federación- Estados.

Como ya se ha señalado, los acuerdos de coordinación representaron la forma oficial y formal de coordinar las acciones de control y evaluación, que se llevaron a cabo entre los estados y la Federación. En ellos participaron los Gobernadores de los estados, la Secogef como instancia globalizadora del control Federal, la Sedesol como responsable del Pronasol y de sus recursos, y la Secretaría de Gobernación, encargada de la relación política Federación-Estados.

Al modificarse los Convenios de Desarrollo Social, los acuerdos de coordinación cambiaron su denominación por la de "Fortalecimiento y Operación del Sistema Estatal de Control y Evaluación Gubernamental"⁴⁹ y en su contenido se incorporaron además de los compromisos ya existentes, responsabilidades como las siguientes:

⁴⁸ Merino Huerta Mauricio. "Los Municipios de México, más allá de la Democracia", *Foro Internacional*. El Colegio de México. oct-dic. 1993 pp. 759-771.

⁴⁹ Este nombre sustituyó al de "Establecimiento y Operación de los Organos Estatales de Control y Evaluación Gubernamental" que ya contenía: a) adecuación del marco jurídico estatal en materia de control y evaluación; b) verificación del avance y cumplimiento de las acciones relativas a los compromisos asumidos por el titular del Ejecutivo Federal en sus giras de trabajo; c) fortalecimiento de la operación del Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía. d) la fiscalización de los recursos federales del CUD e) establecimiento de los Sistemas Municipales de Control y Evaluación Gubernamental. (Secogef-Sedesol, *op. cit.* pp. 170-171).

- a) Verificación y evaluación de los programas y obras ejecutados con recursos federales provenientes del Programa Nacional de Solidaridad.
- b) Establecimiento de los Subcomités Especiales de Evaluación del Pronasol al interior de los Coplade.
- c) Capacitación, apoyo y orientación a los vocales de control y vigilancia de los comités de Solidaridad.

De esta manera los acuerdos se orientaron con base en la política de desarrollo regional de Salinas. Las acciones que se adicionaron respondieron fundamentalmente a las relacionadas con el Pronasol, y al Programa de Contraloría Social en Solidaridad, que instrumentó la Secogef a partir de 1991 y en el cual se promovió la participación de la población en el control de las obras y acciones del propio Pronasol.

Si bien resulta importante analizar la forma en que se llevó a cabo la fiscalización y evaluación de los recursos del Pronasol antes, es necesario analizar los avances y el desarrollo de las acciones que se venían realizando desde el gobierno anterior. Esas acciones eran la adecuación del marco jurídico sobre todo en materia de responsabilidades de los servidores públicos; el seguimiento de los compromisos presidenciales; la simplificación administrativa y el establecimiento de los sistemas de quejas y denuncias, entre otros aspectos.

4.1 Marco jurídico.

Como ya se indicó, el marco jurídico básico del control en las entidades federativas se compone de leyes homólogas a las federales. De esta manera, al término del régimen de Salinas, todos los estados contaban con las respectivas leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos⁵⁰. Esto se debió a dos razones fundamentalmente: a la voluntad política para controlar mediante las declaraciones patrimoniales a sus servidores públicos, y a las presiones sociales

⁵⁰ Las entidades federativas también tenían, sus propias leyes de Planeación; Adquisiciones; Obras Públicas; Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley General de Bienes Nacionales. Asimismo, se habían modificado sus Códigos Penal y/o Civil, y se contaba con la reglamentación de las empresas públicas de los gobiernos estatales y municipales; con normas para conducir los procesos de entrega-recepción de los cargos públicos, reglamentos interiores y demás disposiciones en la materia.

para combatir y castigar la corrupción (el tráfico de influencias, la venta de privilegios; la desviación del presupuesto; el chantaje; el fraude negociado, etc.) que permeaba en la administración pública.

4.1.1 El régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatales.

Con base en el Art. 109 de la Constitución⁵¹ todos los estados concibieron a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos como reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución General de la República, y del capítulo respectivo de la Constitución Política del Estado correspondiente. Las únicas excepciones son los estados de Guanajuato, Sonora y Sinaloa, que no hacen referencia a su Constitución local.

Cabe recordar que son sujetos de las leyes de responsabilidades los servidores públicos: a) de elección popular; b) miembros del Poder Judicial; c) funcionarios y empleados de los poderes del estado y de los municipios; d) funcionarios y empleados en los municipios; e) funcionarios y empleados de los organismos descentralizados y empresas de participación mayoritaria.

En general, toda persona que desempeñe cualquier cargo o comisión en la administración pública central, descentralizada, paraestatal o fideicomisos de los estados o municipios, adquiere obligaciones o deberes que cuando no se cumplen se convierten en servidores presuntos de responsabilidades de carácter político, penal, civil o administrativa⁵², y acreedores de diversas sanciones.

⁵¹ El Artículo 109 establece que las legislaturas de los estados están obligadas a expedir sus leyes bajo la nueva concepción del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, y las normas conducentes a sancionar a quienes incurren en irregularidades.

⁵² La responsabilidad política se origina en nuestro sistema constitucional por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; se define por exclusión, es decir es aquella acción que no es delito. La responsabilidad penal existe cuando el acto irregular del servidor público en ejercicio de sus funciones constituye un delito previsto y sancionado en el Código o leyes penales respectivas. Por su parte, la responsabilidad civil se origina cuando la falta cause o haya causado daño al Estado, a su administración pública, o a terceros particulares o administrados; su regulación corresponde al Código Civil, comprendiendo no únicamente la reparación del daño o perjuicio causados estrictamente civiles, sino también de naturaleza moral en los términos del propio Código. (Castro Rojas, Marco Antonio. "Divergencias entre el régimen de Responsabilidad Administrativa y el régimen laboral de los Servidores Públicos", *Revisla Control Gubernamental*. Año 1 no. 2, enero-marzo 1994, Gobierno del Estado de México, Secretaría de la Contraloría del Estado de México, pp. 55-97).

La responsabilidad administrativa que compete a los órganos estatales de control, ha tenido por objeto sancionar conductas que lesionen el buen funcionamiento de la administración pública. Se origina por la inobservancia de los deberes inherentes al servidor público y se hace efectiva a través de la potestad disciplinaria del Estado, que le permite sancionar a sus propios servidores.

El procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades se da por dos causas: por la presentación de quejas y/o denuncias, o bien como resultado de las auditorías realizadas por la Contraloría de la Federación en los casos de recursos federales como los transferidos por el CDS. Aunque se establece legalmente que:

- ◆ Si se trata de un servidor público municipal, el asunto se debe dar a conocer a la contraloría municipal o, cuando ésta no existiese, a la presidencia municipal. En caso de que el inculpado fuese el presidente municipal, se da a conocer al gobernador del estado a efecto de que el asunto se remitiera a la legislatura local.
- ◆ Cuando se trata de un servidor público estatal el procedimiento se inicia ante la propia contraloría estatal.
- ◆ Si es un servidor público federal, el procedimiento lo inicia la contraloría interna de la dependencia respectiva o de la que se desempeñara como coordinadora de sector, si el servidor público pertenece a una entidad, o en su caso, es iniciado por la Contraloría de la Federación.

Las sanciones administrativas definidas como "El castigo que la sociedad impone a través del derecho, a las transgresiones de los ordenamientos administrativos, pretendiéndose con esto asegurar el cumplimiento de los deberes que tienen los ciudadanos con respecto a la sociedad"⁵³, se imponen de acuerdo con las leyes de responsabilidades de cada estado que van desde la gravedad de la responsabilidad, la conveniencia de suprimir prácticas ilegales, circunstancias socioeconómicas del servidor, el nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre otros, y se clasifican en: a) apercibimiento, b) amonestación, c) suspensión,

⁵³ García Maynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho Mexicano*, Ed. Porrúa, S.A., 1974, p. 294.

d) destitución, e) sanción económica, f) multa, g) inhabilitación y los criterios para su imposición.

a) *Apercibimiento*. Las diferencias entre el apercibimiento y la amonestación son mínimas y en realidad se trata de medidas preventivas. Generalmente el apercibimiento se entiende como una advertencia. Las leyes estatales establecen dos modalidades: público y privado⁵⁴.

b) *Amonestación*. Es una medida disciplinaria consistente en una llamada de atención al servidor, se hace saber al servidor público sobre las consecuencias de la irregularidad cometida, exhortándolo a la enmienda y a su vez se le amenaza de aplicar sanciones mayores en caso de reincidencia. En las leyes estatales la amonestación tiene las variantes de ser pública, privada o por escrito, dependiendo de la entidad federativa.

c) *Suspensión*. Es la privación del ejercicio del derecho a desempeñar la función que se tiene conferida, así como de la remuneración consecuente por un tiempo determinado. En las leyes estatales la variante es el término⁵⁵.

d) *Destitución*. Separación del cargo o la extinción de la relación laboral con la institución para la cual presta sus servicios el servidor público. Como sanción administrativa tiene como variante en las leyes estatales el concepto de empleo, cargo, comisión o investidura.

e) *Sanción económica*. Retribución que debe hacer el servidor público en favor del erario del Estado por infracción cometida, la cual se fijará en cantidad líquida, y mediante dinero. Estas tienen varias denominaciones en las leyes estatales, tales como sanción económica, sanción pecuniaria, o multa. La diferencia estriba en el monto, cuyo cálculo se hace a partir de la indexación al

⁵⁴ No disponen de esta sanción Chihuahua, Estado de México, Jalisco, Querétaro y Tlaxcala. (Carmona Lara, María del Carmen, *Las Responsabilidades Administrativas en el Ámbito Regional* Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Coedición Secogef-UNAM, México, D.F., octubre 1994 pp. 164-170).

⁵⁵ En Oaxaca no se establecen sanciones por faltas administrativas. (Carmona Lara, *op. cit.* p. 166).

salario mínimo, y de si se considera que hubo lucro o se causaron daños y perjuicios. Se aplica como consecuencia de un procedimiento administrativo.

f) *Multa*. La diferencia fundamental entre la multa y la sanción económica, radica en que la multa no necesariamente es el resultado de la aplicación del procedimiento administrativo y se establece como medida disciplinaria independiente de él. Es el pago en dinero⁵⁶.

g) *Inhabilitación*. Es la prohibición temporal para desempeñar un empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública estatal o municipal. El régimen de inhabilitación es más o menos uniforme; no obstante existen estados que consideran que es una forma de destitución del puesto. Las diferencias se encuentran generalmente en el término de la inhabilitación y la relación existente con la sanción económica. Existen estados que establecen que esta sanción podrá imponerse conjuntamente con la sanción económica, mientras otros no hacen referencia a esta situación. Ésta se refleja también en el tiempo y el monto dependiendo de si es leve, grave o muy grave⁵⁷.

En este último aspecto se signaron convenios entre la Federación y los estados para no seleccionar, contratar o emplear a servidores públicos inhabilitados, ya sea por una u otra instancia.

Si el sistema de responsabilidades federal durante el salinismo presentó deficiencias que propiciaron la impunidad y violaciones de la citada normatividad, se podría considerar que esta situación permeó en la mayoría de las entidades federativas. Por una parte, un elevado porcentaje de las investigaciones se realizó con gran lentitud y ello provocó la prescripción legal de los casos. Es

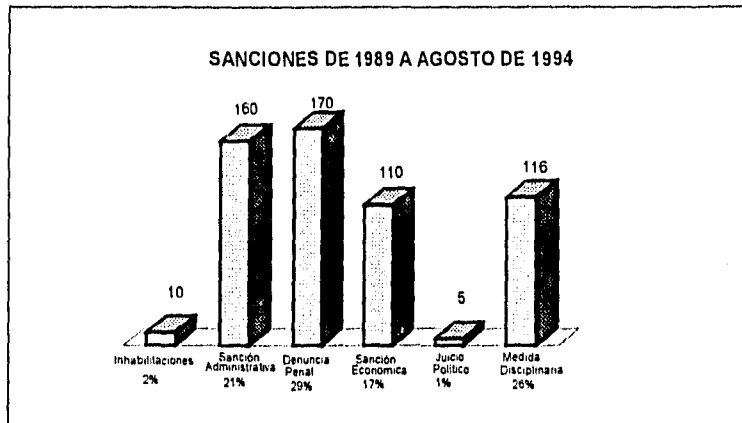
⁵⁶ Se establece la multa en los estados de Guanajuato y Querétaro. En Morelos la multa es de hasta ocho días de salario mínimo general en el estado; en Tlaxcala la multa es de hasta treinta días de salario mínimo. Oaxaca no contiene régimen de sanciones. (Carmona Lara, *op. cit.* p. 167-168.)

⁵⁷ En Morelos, Nayarit, Nuevo León, Sinaloa y Tlaxcala se dispone la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. En Colima cuando se aplique como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños o perjuicios será de seis meses a tres años si el monto de aquellos no excede cien veces el salario mínimo mensual vigente en la zona económica respectiva, y de tres a diez años si excede de dicho límite. En el Estado de México será de 1 a 10 años, si el monto no excede de 500 veces el salario mínimo mensual, o de 10 a 20 años si excede de 500 veces el salario mínimo mensual vigente en la capital del Estado. (Carmona Lara, *op. cit.* p. 169).

decir, se rebasaron los tiempos en los que se debería pedir cuentas a los acreedores de responsabilidades y éstos quedaron impunes.

Por otra, se incurrió frecuentemente en fallas de orden jurídico en la integración de los expedientes, que impidieron el adecuado sustento ante la autoridad judicial. Finalmente y en caso de sanciones económicas, su resolución se daba con tal extemporaneidad que frecuentemente quedaron sin efecto, al dificultarse la localización de los infractores, o por supuesta insolvencia de éstos.

Las leyes de responsabilidades regulan la conducta de los servidores públicos, pero en muchas ocasiones éstas no se aplican con toda objetividad, los abusos, las negligencias y otros delitos, quedan impunes sobre todo en los niveles superiores como se puede observar en los datos oficiales que a continuación se presentan:



Fuente: Secogef-Sedesol Programa Nacional de Solidaridad. Información Básica sobre la Ejecución y Desarrollo del Programa, diciembre 1988 al 31 agosto de 1994, p. 257.

De 1989 a agosto de 1994 se habían aplicado 571 sanciones a 337 servidores públicos federales, estatales y municipales, entre las que destacan cinco juicios políticos en contra de otros tantos presidentes municipales, ocasionados por desvíos de fondos del programa de Solidaridad dos en Yucatán, en los municipios de Tinum y Tixpehual; uno en Durango, en el municipio de Tepehuanes; uno en

Campeche, en el municipio de Champotón; y se aplicaron 160 sanciones administrativas, 10 inhabilitaciones, 110 sanciones económicas, 170 denuncias penales y 116 medidas disciplinarias⁵⁸.

Por otra parte, si bien las leyes obligan a los servidores públicos a presentar declaraciones de situación patrimonial, a la fecha no existe un sistema de control efectivo que permita detectar, a través del propio formato, cuándo un servidor público ha incurrido en el enriquecimiento ilícito, porque los datos pueden falsearse u omitirse, y no es hasta que por presiones sociales a través de los medios de información o por cuestiones políticas se les investiga y se puede descubrir si es causante de corrupción o no.

Los múltiples problemas de corrupción propiciaron que se generara en la sociedad la inquietud de que dichas declaraciones de los altos funcionarios deberían darse a conocer a la opinión pública antes y después de su desempeño. Se afirma que una vez que adquieren el carácter de servidor público, todos sus actos se vuelven de tal naturaleza.

Sin embargo, las autoridades consideran que se causan problemas a la privacidad del funcionario o incluso de delincuencia en el supuesto de que alguien haga mal uso de esa información.

Independientemente de esta controversia, lo que sí se puede asegurar es que las prácticas corruptas afectan el desarrollo del país, incrementan de alguna manera los montos del endeudamiento externo o interno, cuando dineros que debieron destinarse a otros servicios o programas públicos, son desviados sin cumplir sus propósitos, originándose la espiral creciente de la corrupción, y la creciente insatisfacción de las necesidades básicas de la población, cuyas consecuencias desembocan al final, en inestabilidad social y económica.

⁵⁸ Secogef-Sedesol Programa Nacional de Solidaridad... op. cit. p. 257.

5. Fiscalización, control y evaluación.

Aun cuando en cada entidad federativa los órganos estatales de control contemplan ciertas particularidades en el cumplimiento de sus programas, en términos genéricos se puede afirmar que las estrategias para la verificación del gasto corriente y obras públicas se realizaban bajo programas predeterminados. En estos programas se hacía énfasis en áreas concebidas como más propensas o susceptibles de irregularidades, ya sea por los montos de los recursos o por la complejidad de los procesos administrativos.

Estos programas de verificación o fiscalización se aplicaron con algunas variantes tanto en la administración pública central como en la paraestatal, en esta última generalmente los órganos estatales de control se auxiliaron de auditores externos y en comisarios públicos.

Sin embargo, en los procesos de fiscalización la cantidad y la calidad fueron dos factores que influyeron de manera significativa para detectar o prevenir irregularidades o actos de corrupción. La cantidad se refiere al número del personal necesario para revisar las diferentes magnitudes de gasto. Existen órganos de control gubernamental que carecen de la cantidad mínima necesaria para mantener cierta presencia en las entidades ejecutoras, lo que hizo vulnerable el sistema de control estatal.

La calidad del recurso humano fue el otro elemento del esquema del control, que restringió la profundidad de las revisiones y cuya limitación deterioró el prestigio del órgano de control. Revisiones superficiales, incompletas o imprecisas dañaron la imagen de las contralorías perdiendo autoridad. La profesionalización de los servidores públicos jugó aquí un papel preponderante, ya que sin una adecuada y sistemática capacitación orientada a fortalecer los conocimientos sustantivos requeridos para disponer de la capacidad crítica que toda actividad requiere, redujo la efectividad de la tarea de supervisión y fiscalización.

Además, la fiscalización se determinó con base en los niveles de gasto autorizados, es decir la revisión era meramente contable sin que existiera una relación clara con el logro de los objetivos asociados a los recursos solicitados, este tipo de control aunque se llevara correctamente, no permitió medir si el

resultado final de las acciones públicas, cumplía con las expectativas de la población a la que se pretendía servir. Al final, el impacto resultó negativo.

Asimismo, la verificación se llevó a cabo en las dependencias y organismos ejecutores de obra y adquisiciones, en las etapas de licitación y ejecución de los mismos. En las licitaciones la presencia de las contralorías estatales era fundamental, ya que entre las inconformidades⁵⁹ presentadas por parte de los prestadores de servicio son más frecuentes en la etapa del acto de fallo adjudicatorio, esto es, en el momento en que se determina a que organismo se concede la ejecución de la obra.

En este aspecto, debido a la complejidad de los cambios de que fueron objeto la Ley de Obras Pública y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios, adicionados con Bienes Muebles, la comunicación y coordinación debía desempeñar un papel importante en el establecimiento de canales que permitieran la retroalimentación entre los estados y la Federación.

Sin embargo, con el Tratado de Libre Comercio, la nueva Ley de Obra Pública y Adquisiciones Federal, se estableció que la canalización de las inconformidades se hiciera ante la Secogef, por lo que la actuación de los órganos estatales de control se vio limitada, ya que se redujo a solicitar el expediente técnico y turnarlo a dicha Secretaría, con el fin de que emitiera la resolución.

Con lo anterior, el centralismo se reafirmó y las contralorías estatales se vieron relegadas del procedimiento de inconformidades y consecuentemente en los procesos relacionados con el recurso de revocación, infracciones y sanciones, (artículo 89 de la Ley de Obra Pública y Adquisiciones). Esta participación limitada se manifestó aun cuando los órganos estatales son quienes conocen de

⁵⁹ El sistema de Inconformidades opera con base en las disposiciones de la Ley de Obras Públicas y Adquisiciones, y de la Ley General de Bienes Nacionales, con objeto de promover el equilibrio, la equidad y la imparcialidad en las relaciones entre el gobierno y sus contratistas y proveedores de bienes y servicios. A partir del recurso de Inconformidad, la Contraloría interviene para garantizar los derechos de las partes involucradas y para facilitar la atención justa de las controversias o el presunto incumplimiento de las normas que surgen en cualesquiera de las etapas de los procesos de licitación o adjudicación en las dependencias y entidades de la administración pública. (Vázquez Cano, Luis Ignacio, "Simplificación Administrativa". **La Administración Contemporánea en México**, Coedición de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 204).

manera directa el desarrollo de las diversas fases del proceso de ejecución de las obras, acción que les permitiría emitir juicios de valor para solventar con mayor celeridad cualquier obstáculo que impidiera la conclusión de obras y adquisiciones programadas.

Con respecto a la ejecución de diversos proyectos u obras del Pronasol realizados de 1988 a 1994, las tareas de fiscalización y supervisión de obras realizadas, por las contralorías estatales, en coordinación con la Secogef, comprendieron tres aspectos fundamentales:

- ◆ **Verificación del cumplimiento de la normatividad** que regula las distintas fases de realización de una obra o programa (programación, presupuestación, concursos, ejecución, y la entrega recepción).
- ◆ **Revisiones de tipo contable** que se aplicaron al total de los fondos federales transferidos, mediante la elaboración y dictamen de los estados de origen y aplicación de fondos a nivel de programa.

De acuerdo con cifras oficiales, el Pronasol ejerció durante el sexenio un presupuesto de 46,790 millones 779 mil nuevos pesos de los cuales se asignó a las entidades federativas un monto de 42,302 millones 348 mil nuevos pesos, cifras que incluyen fondos de la Federación canalizados por líneas de crédito establecidos en bancos corresponsales⁶⁰ por 27,157 millones 465 mil nuevos pesos (64%) y 15,144 millones 883 mil nuevos pesos aportados por los gobiernos estatales (36%)⁶¹. De ellos, se verificó física y financieramente una inversión de 15,310 millones 154 mil nuevos pesos lo que significa un 36% del total.

De las cifras verificadas existieron irregularidades al orden de 54.8 millones de nuevos pesos⁶², que representan sólo 0.1 por ciento del total de los recursos

⁶⁰ Los Bancos Corresponsales son aquéllos con los que el Gobierno Federal tiene algún convenio para manejar recursos públicos, como es el caso del Banco Internacional, y Bancomer, entre otros.

⁶¹ Secogef-Sedesol. *op. cit.* p. 241.

⁶² *Idem* p. 244.

asignados. No obstante que la proporción en porcentaje es muy pequeña, en términos absolutos esta cifra es demasiado alta. Por otra parte se debe considerar que la muestra tiene un alto sesgo desde la selección misma de las obras. Además, en la industria de la construcción los métodos de corrupción se han sofisticado de tal manera que muchas veces fue difícil que los fiscalizadores detectaran las desviaciones. En trabajo de campo, específicamente en el Estado de México, se observó que el desvío de los recursos era tan hábil que no sólo se reportaban las obras acabadas, sino que hasta se llegaban a rebasar las metas establecidas sin que se revelaran irregularidades y, por tanto, no hubo necesidad de fincar responsabilidades.

- ◆ **Verificación físico-financiero**, que se realizó en forma selectiva a un número de obras y proyectos, escogidos desde el punto de vista de su situación e importancia, es decir, por su tamaño y por el monto de inversión ameritaban un análisis detallado. La muestra establecida por la Secogef era de un mínimo de 100 obras o del 35% de la inversión ejercida totalmente de acuerdo al cierre del ejercicio, avance físico financiero y/o estados de cuenta de las líneas de crédito⁶³. La revisión consistía en la correcta aplicación de los fondos y la debida ejecución de las mismas, de conformidad con los presupuestos y especificaciones establecidas en cada caso.

Los criterios utilizados para la selección de obras fueron:

- ⇒ Obras con avances físico-financiero incongruentes conforme a los informes trimestrales.
- ⇒ Obras con montos considerables ejercidos, también conforme a los informes trimestrales.
- ⇒ Dependencias que frecuentemente incurrieran en irregularidades. Conforme a resultados de revisiones anteriores se identificaban las dependencias ejecutoras con mayor incidencia en irregularidades y observaciones.
- ⇒ Obras identificadas a través de notas periodísticas, es decir, aquéllas que por su impacto socioeconómico eran importantes y no habían sido atendidas a pesar de la queja o denuncia presentada.
- ⇒ Obras propuestas por el órgano estatal de control.
- ⇒ Liberación de recursos en el mes de diciembre, esto es aquellas que se les otorgaron recursos días antes de que se cerrara la línea de crédito, lo cual

⁶³ Secogef, **Manual para Fiscalización de los recursos asignados por el Convenio de Desarrollo Social**, octubre, 1990.

hacia suponer que los documentos presentados para su cobro no corresponden a trabajos efectivamente realizados.

⇒ Cheques pendientes de cobro en poder del banco corresponsal, del Coplade, o de la dependencia ejecutora. Se tiene la presunción de que estos recursos corresponden a trabajos que aún no se han ejecutado, motivo por el cual los cheques no han sido entregados a los beneficiarios.

Con estos criterios se verificaron en forma coordinada de 1988 a agosto de 1994 un total de 67,755 obras. La tendencia creciente, que se observa en el cuadro siguiente, se debe según información oficial, en gran parte a la puesta en marcha en 1993 del Programa de Revisiones de Cortes Trimestrales, adicional al informe anual, con el cual se tuvo una mayor cobertura en la cantidad de proyectos fiscalizados.

Verificación de Obras 1989-1994

AÑO	1989	1990	1991	1992	1993	ago.1994	TOTAL
No. de Obras	6,470	8,432	9,516	12,199	25,523	5,615	67,755

Secogef-Sedesol Programa Nacional de Solidaridad. Información Básica sobre la Ejecución y Desarrollo del Programa. diciembre 1988 al 31 agosto de 1994. Miguel Ángel Ferrúa. Grupo Editores. 1a. edición. nov. 1994. p. 242.

Para llevar a cabo el programa de revisiones trimestrales se debería tener a disposición, tanto de los órganos estatales de control como de la Secogef, toda la documentación relativa a las obras con los respectivos presupuestos, que emita la Secretaría de Desarrollo Social a nivel central por cada órgano ejecutor, por programa y subprograma. Se requería también la documentación la correspondiente a nivel delegacional emitida por las coordinaciones de los programas de desarrollo regional de los estados.

Esto permitiría detectar posibles desfases y observaciones en la ejecución de los programas y presupuestos aprobados y actuar con mayor oportunidad ante la detección de desvíos o irregularidades, lo que ayudaría también a la aclaración

de irregularidades pendientes y a abatir significativamente los montos por solventar⁶⁴.

"Las revisiones trimestrales nos permitieron emprender acciones de carácter preventivo como son: la agilización de pagos, la comprobación de los mismos, una adecuada amortización de anticipos, un mejor control de los fondos rotatorios, así como la gestión oportuna de probables transferencias, la propuesta de referendos para el siguiente ejercicio y la congruencia de los avances físico financieros"⁶⁵.

Sin embargo, en la práctica muchas de las obras seleccionadas no fueron lo suficientemente representativas. Fue frecuente que se dejara la selección de las obras sólo al criterio y a la honestidad de los fiscalizadores de la Secogef, quienes en muchas ocasiones por tratar de cubrir las 100 obras de la muestra en el estado que les correspondía, escogían las que menos problemas tuvieran, es decir las de fácil acceso, las que se ubicaban en las grandes ciudades o en las cabeceras municipales. Otras veces fue por la insuficiencia de recursos (viáticos limitados), por falta de tiempo (tenían una semana para revisar una o dos obras) o por condiciones complicadas de trabajo de gabinete (documentación excesiva que les era difícil revisar en su totalidad).

Todo ello redujo la representatividad de la muestra. Como lo señalan algunos de los propios fiscalizadores, las obras de las grandes ciudades son menos susceptibles de irregularidades, o por lo menos de descubrirlas, ya que existe una vigilancia constante del propio órgano de control estatal, pero en las localidades más alejadas, que son más pequeñas, es ahí donde pudiese encontrarse mayor número de anomalías por su poca vigilancia y control.

Posteriormente las acciones de fiscalización se agruparon en cinco etapas generales:

Primera. Antecedente programático-presupuestal y obtención de documentación del gasto.

⁶⁴ La solventación en la fiscalización es la regularización de la observaciones realizadas en ejercicios anteriores.

⁶⁵ Jiménez Llamas, Miguel. Secretario de la Contraloría General de Sonora. "Actuación de las Contralorías Estatales". Ponencia presentada en la X Reunión Nacional de Contralores Estados-Federación, Toluca, México, 1994.

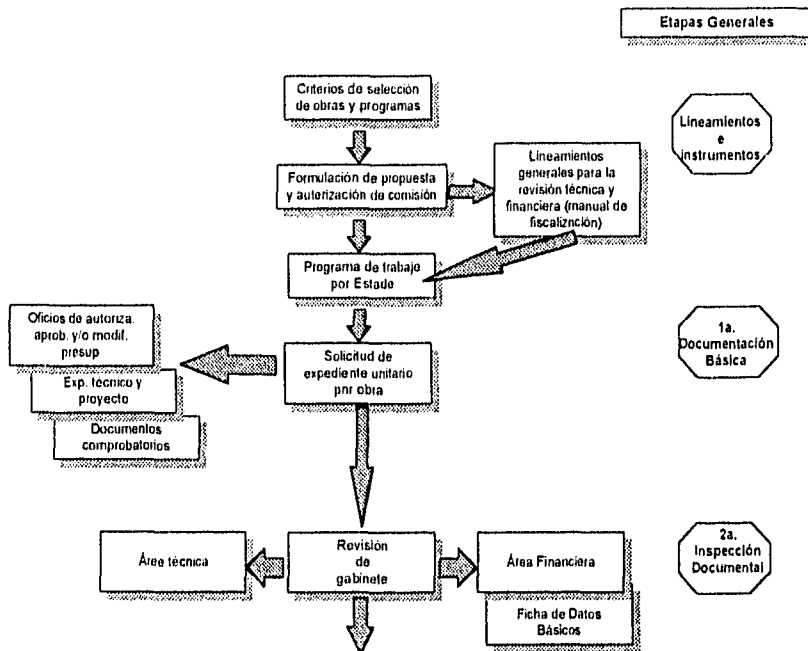
Segunda. Inspección documental. Se debería realizar la verificación detallada de la información registrada en la Ficha de Datos Básicos por obra.

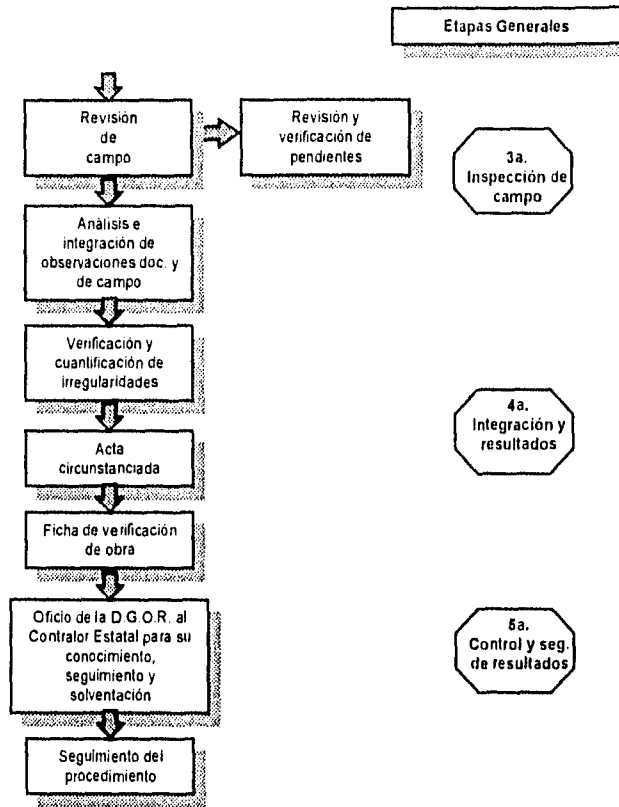
Tercera. Inspección de campo. Se realizaba en coordinación con los organismos ejecutores y las contralorías estatales. Para ello fue preciso basarse en el expediente técnico de la obra.

Cuarta. Integración y resultados. Se integraban los resultados de la inspección documental y de campo para efectuar el análisis de congruencia que permitiera determinar la situación real de las obras, y las irregularidades, y para formular el dictamen sobre dichas irregularidades, las cuales serían consignadas posteriormente en actas circunstanciadas.

Quinta. Con base en los resultados obtenidos en la fiscalización, se derivaban las medidas de actuación para corregir las desviaciones detectadas para evitar prácticas que infringieran las disposiciones legales y reglamentarias establecidas para el ejercicio del Gasto Público Federal. Finalmente se elaboraba un informe evaluativo que serviría para mantener un registro de las irregularidades consignadas para su seguimiento y control del proceso de solventación.

Etapas Generales del Proceso de Fiscalización de los recursos del Ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación "Solidaridad y Desarrollo Regional" (1988-1994)





Fuente: Secogef, Manual para el Fiscalizador de los recursos asignados por el CDS, octubre 1990.

Para realizar trabajo de campo en cada entidad federativa se designaban sólo 2 fiscalizadores de la Secogef y 1 ó 2 de la contraloría estatal, quienes debían comprobar y revisar una gran cantidad de documentos para realizar las supervisiones y el seguimiento de las obras. Ello redujo la certidumbre de los resultados del control y la evaluación, ya que los documentos podrían haber sido alterados sin que los fiscalizadores pudieran percatarse.

Para garantizar que las funciones de fiscalización se realizaran de manera eficiente, y como parte de los acuerdos de coordinación, la Secogef se obligaba a prestar asesoría y asistencia técnica a los órganos estatales en el manejo de los recursos del Convenio de Desarrollo Social. Para ello, estructuró y operó un programa de capacitación de recursos humanos en la materia, el cual se llevó a

cabo en diversos estados de la República. El propósito era dotar a los servidores públicos de las herramientas conceptuales, legales y funcionales, así como de proporcionarles la información oportuna que les permitiera desarrollar sus funciones de acuerdo con los esquemas y mecanismos de operación que marcaba el aparato público y la legislación vigente.

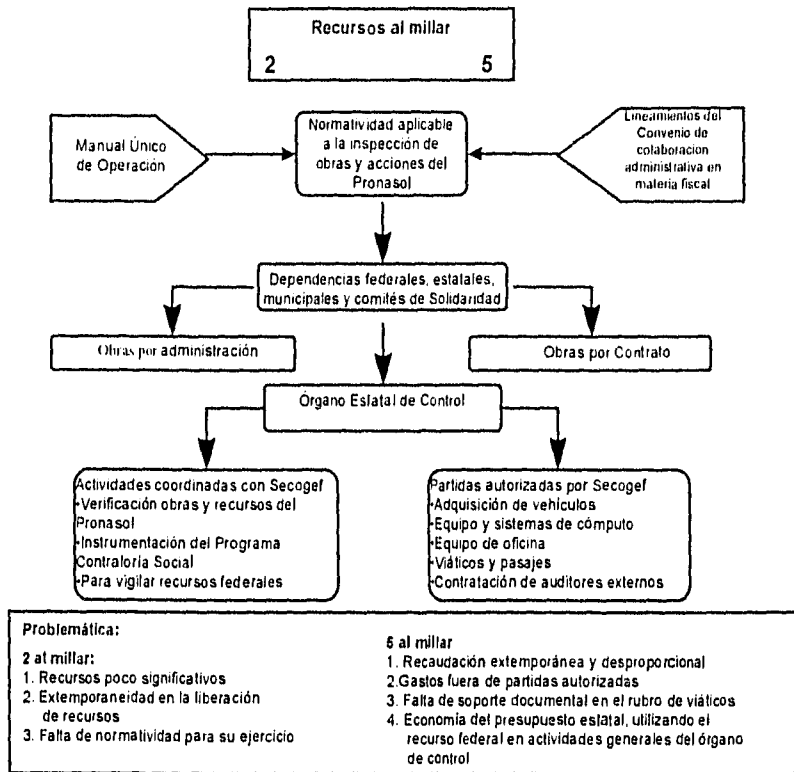
Sin embargo, muchas veces los cursos de capacitación no fueron sistemáticos y recurrentes o fueron desaprovechados, ya que no existió un método de evaluación subsecuente de los conocimientos y habilidades adquiridos y requeridos para el desempeño de las tareas de fiscalización. La carencia de un sistema integral de adiestramiento generaba sin duda altos costos, retrabajos, duplicación de actividades y dilaciones por las fallas de algunos servidores públicos no capacitados.

Una acción más de apoyo, que a partir de 1990 ,se emprendió para fortalecer el control en los estados, lo constituyó la transferencia a las contralorías estatales mediante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por el derecho del "5 al millar"⁶⁶. Es decir, de cada mil nuevos pesos se quedaban 5 en la contraloría por las estimaciones pagadas a contratistas de obras financiadas con recursos del CDS. Adicionalmente se dispuso de un apoyo extraordinario equivalente al 2 al millar⁶⁷ de las inversiones federales autorizadas al Programa Nacional de Solidaridad, para ampliar con ello la vigilancia de sus acciones.

Empero, estos recursos no fueron tan efectivos, ya que de acuerdo con la opinión de algunos contralores, la obtención de los fondos tanto del 5 como del 2 al millar presentaban una serie de problemas como se observa en el esquema siguiente:

⁶⁶ Los recursos del 5 al millar anteriormente se transferían directamente a la Federación, ahora quedarían bajo la responsabilidad de los órganos estatales de control para realizar la verificación de la ejecución de obras del CDS. (Cfr. Manuel Menchaca Mier. Ponencia Magistral. VI Reunión Nacional de Contralores Estados-Federación. 1990. p. 41).

⁶⁷ Menchaca Mier, Manuel. *Idem*. p. 41.



Fuente: Secogef 1993.

Lo anterior muestra que, mediante el Convenio de Desarrollo Social y en particular por los acuerdos de coordinación, se establecieron mecanismos encaminados a lograr una mayor transparencia en el manejo de los recursos transferidos por el gobierno federal a las entidades federativas.

No obstante, estos mecanismos fueron insuficientes y con grandes deficiencias en algunos estados en donde factores como la voluntad política, la carencia de recursos, la deficiente profesionalización de los servidores públicos y la falta de una cultura de servicio de honestidad y de responsabilidad, entre otros, intervinieron para que los resultados no fueran los esperados. La tendencia manifestó que no bastaba que el control fuese "eficiente en sí mismo", lo fundamental era que se orientara hacia la satisfacción plena de la sociedad y

hacia el combate a la corrupción y a la impunidad. Por tanto, prevaleció en los tres niveles de gobierno la concentración de actividades y la centralización de decisiones, que frenaron el desarrollo integral del país.

En cuanto a la evaluación, la falta de sistemas de información que concentraran la evolución cuantitativa y cualitativa de las acciones de los órganos estatales de control, no solo en materia de gasto, sino en cuanto a su efectividad y eficiencia, impidieron, entre otras cosas, que la población conociera con precisión por un lado, el costo de los programas de Solidaridad y, de forma específica, el monto de los recursos realmente utilizados en las obras para su beneficio directo.

Por otro lado, tampoco se conocía con precisión el monto que consumía la estructura administrativa en su propia manutención y operación, al no existir indicadores de gestión previamente establecidos. Fue difícil evaluar el desempeño y los resultados en términos de costo-beneficio de dichos órganos.

En consecuencia, los sistemas de control y evaluación de la gestión pública estatal requieren ser revisados y fortalecidos con el fin de conocer, en su correcta dimensión, la capacidad de respuesta de cada contraloría para atender de manera efectiva las demandas sociales en su ámbito de competencia. Así, se otorgaría mayor efectividad y congruencia a los planteamientos de mejora correspondientes.

6. Compromisos Presidenciales.

Los compromisos presidenciales adquirieron con el Presidente Salinas de Gortari un carácter especial y de gran poder, ya que significaron la venta de imagen del Ejecutivo Federal ante los gobiernos estatales y la población en general. Las giras realizadas con este motivo coadyuvaron a legitimar al gobierno y de los compromisos asumidos fueron surgiendo algunos de los programas del Pronasol.

De ahí la necesidad de que se constituyera todo un sistema de seguimiento y control del cumplimiento de dichos compromisos. Participaban en el sistema, en el ámbito de sus responsabilidades, principalmente la Unidad de Atención a la Ciudadanía de la Presidencia de la República, la Secogef y la Sedesol (a través

hacia el combate a la corrupción y a la impunidad. Por tanto, prevaleció en los tres niveles de gobierno la concentración de actividades y la centralización de decisiones, que frenaron el desarrollo integral del país.

En cuanto a la evaluación, la falta de sistemas de información que concentraran la evolución cuantitativa y cualitativa de las acciones de los órganos estatales de control, no solo en materia de gasto, sino en cuanto a su efectividad y eficiencia, impidieron, entre otras cosas, que la población conociera con precisión por un lado, el costo de los programas de Solidaridad y, de forma específica, el monto de los recursos realmente utilizados en las obras para su beneficio directo.

Por otro lado, tampoco se conocía con precisión el monto que consumía la estructura administrativa en su propia manutención y operación, al no existir indicadores de gestión previamente establecidos. Fue difícil evaluar el desempeño y los resultados en términos de costo-beneficio de dichos órganos.

En consecuencia, los sistemas de control y evaluación de la gestión pública estatal requieren ser revisados y fortalecidos con el fin de conocer, en su correcta dimensión, la capacidad de respuesta de cada contraloría para atender de manera efectiva las demandas sociales en su ámbito de competencia. Así, se otorgaría mayor efectividad y congruencia a los planteamientos de mejora correspondientes.

6. Compromisos Presidenciales.

Los compromisos presidenciales adquirieron con el Presidente Salinas de Gortari un carácter especial y de gran poder, ya que significaron la venta de imagen del Ejecutivo Federal ante los gobiernos estatales y la población en general. Las giras realizadas con este motivo coadyuvaron a legitimar al gobierno y de los compromisos asumidos fueron surgiendo algunos de los programas del Pronasol.

De ahí la necesidad de que se constituyera todo un sistema de seguimiento y control del cumplimiento de dichos compromisos. Participaban en el sistema, en el ámbito de sus responsabilidades, principalmente la Unidad de Atención a la Ciudadanía de la Presidencia de la República, la Secogef y la Sedesol (a través

de la Subsecretaría de Desarrollo Regional), los gobiernos de los Estados, los cuales, por medio de los Coplades y las contralorías estatales, tuvieron una función relevante en este sistema.

Los compromisos de obra pública asumidos en sus giras por la República, eran prácticamente acciones del Programa Nacional de Solidaridad, "aproximadamente el 70% de los pronunciamientos son atendidos de manera directa o indirectamente por este programa (Pronasol)"⁶⁸ el resto eran de los recursos de los programas normales que correspondían a dependencias o entidades federales⁶⁹. Estos compromisos al ser asumidos por el Presidente cobraban políticamente una gran relevancia, por tanto, para su cumplimiento fue indispensable desplegar una labor de coordinación y concertación con los gobierno estatales y la Secogef como parte de los acuerdos de coordinación en materia de control y evaluación.

Se diseñaron y establecieron mecanismos para que tanto las contralorías estatales como la Secogef verificaran en campo el inicio puntual de las acciones y obras derivadas de éstos, en el lapso de diez días posteriores a las giras de trabajo.

Con anterioridad a la realización de dichas giras, se evaluaba el avance de las obras que estaban en proceso, para de esta manera conocer el grado de avance. Ello dio como resultado la elaboración de informes de evaluación de los compromisos presidenciales que permitían realizar las acciones correctivas y solucionar los problemas existentes.

En los Coplades se realizaban también reuniones que eran presididas por los Gobernadores con la participación de los contralores estatales, de los representantes de las dependencias federales y locales ejecutoras, así como de la Sedesol y la Secogef. El propósito de estas reuniones era revisar el avance y

⁶⁸ Pineda Pinto, Juventino, Director General de Programas de Desarrollo Regional de Sedesol. Ponencia: "Mecanismos de Coordinación Estados-Federación en la asignación de recursos, para la atención de los compromisos presidenciales". IX Reunión Nacional de Contralores Estados-Federación. Guaymas, Sonora, septiembre de 1993.

⁶⁹ Las dependencias y entidades que destacaron en los compromisos presidenciales fueron Comisión Nacional del Agua, SCT, SEP, Sedesol, Comisión Federal de Electricidad.

desarrollo de las acciones comprometidas después de los 30 días de realizadas las giras presidenciales y así, tomar las decisiones correspondientes e informar a la ciudadanía beneficiaria.

Los compromisos significaron una gran presión para las dependencias y organismos responsables de su cumplimiento, ya que deberían dar prioridad en su programación y presupuestación a estas actividades. Por su parte a los estados se les obligaba a promover el cumplimiento mediante la imposición o intervención del gobierno federal sobre sus decisiones. El centralismo se manifestó abiertamente en estas acciones.

Según datos oficiales, durante la administración de Salinas de 3,880 compromisos programados⁷⁰, se concluyeron 3,019 hasta noviembre de 1994, los cuales representaron un 77.8 % del total, 800 se encontraban en proceso de ejecución y 61 por iniciar. Los compromisos se orientaron a la introducción de agua potable, construcción de autopistas, caminos rurales y puentes vehiculares, y construcción de espacios educativos, el resto de encontraban en proceso de cumplimiento.

COMPROMISOS PRESIDENCIALES 1988-1994
SITUACIÓN POR AÑOS

AÑO	ATENDIDOS			SUBTOTAL	NO ATENDIDOS			TOTAL
	CUMPLIDOS No.	%	EN PROCESO		INICIADO ADAMENTE.	EN VALIDACIÓN	SUBTOTAL	
1988-89	1029	86.4	156	1185	5	0	5	1190
1990	948	84.0	165	1113	15	0	15	1128
1991	466	77.1	131	597	7	0	7	604
1992	429	70.2	176	605	6	0	6	611
1993	135	49.8	136	271	0	0	0	271
1994	12	15.7	36	48	23	5	28	76
TOTAL	3019	77.8	800	3819	56	5	61	3880

Fuente: Secogef. Noviembre 1994.

Estos datos por sí mismos no demuestran la efectividad o eficiencia con que se cumplieron, si consideramos que en la realización de las obras derivadas de los

⁷⁰ Carmona Lara. *op. cit.* p. 199.

compromisos presidenciales también hizo falta una evaluación objetiva de los resultados y sobre el impacto y el grado de satisfacción de la población. El sistema de seguimiento de los compromisos presidenciales se limitó a la verificación del cumplimiento de la ejecución de la obra o acción, sin considerar como prioridad si se resolvieron los problemas de la población o en qué grado se atendieron sus demandas.

7. Prestamos externos: *Banco Mundial*.

Como parte del auge del Pronasol, el Banco Mundial otorgó en 1990 al Gobierno de Salinas de Gortari dos créditos destinados a financiar los proyectos de "Descentralización y Desarrollo Regional" (PDDR) y "Solidaridad-SSA" (PSSSA) por un monto de aproximadamente 530 millones de dólares (1,658 millones de nuevos pesos)⁷¹. Esos recursos deberían aplicarse de 1991 a 1995 y beneficiar a los estados más pobres del país (Oaxaca, Chiapas, Hidalgo y Guerrero) los cuales se constituyeron en un acuerdo formal denominado "Memorándum de Entendimiento Técnico"⁷².

Con dicho crédito la institución financiera internacional delegó por primera ocasión en un país la responsabilidad de coordinar las acciones de control y auditoría, así como la emisión del dictamen de adhesión correspondiente.

La auditoría de estos créditos fue realizada por primera ocasión a través de la firma de auditores externos con el apoyo de personal técnico de las contralorías estatales y bajo las directrices y la supervisión de la Secogef.

⁷¹ El programa de "Descentralización y Desarrollo Regional" comprendía la construcción de escuelas, electrificación, agua potable, drenaje, centros recreativos, programas productivos, etc. y el de "Solidaridad-SSA", que tenía por objeto extender y fortalecer los servicios de salud a una población aproximada de 13 millones de personas de los mismos estados y a zonas marginadas del D.F. (Salgado Leyva, Raúl, Contralor General del Gobierno del Estado de Guerrero. "El apoyo de las auditorías externas en el control de los recursos provenientes de créditos externos". Ponencia presentada en la X Reunión Nacional de Contralores Estados-Federación, Toluca, México, 1994).

⁷² La Secogef y el Banco Mundial formalizaron en noviembre de 1991, el "Memorándum de entendimiento técnico sobre arreglos de auditoría de las operaciones financiadas por el Banco Mundial". (Carmona Lara. *op. cit.* p. 199).

Como consecuencia de la suscripción de este mecanismo de coordinación institucional y con el fin de efectuar la estricta vigilancia de los aspectos físico financiero y legal de los fondos crediticios respectivos, la Dirección General de Operación Regional diseñó un nuevo esquema de trabajo. Esa forma de trabajo consistió en la elaboración de los lineamientos generales para la realización de las auditorías; preparación de informes; y selección, designación y contratación de los despachos de auditores externos, para la revisión de los dos créditos.

Se proporcionó, asimismo, asesoría técnica y talleres de capacitación, a los servidores públicos encargados de la ejecución de los dos programas sociales PDDR y PSSSA en las entidades federativas de Oaxaca, Chiapas, Guerrero e Hidalgo⁷³.

De los informes de auditoría⁷⁴ se concluyó que los dictámenes emitidos por los auditores externos se consideraron razonablemente correctos de acuerdo con la normatividad establecida por el Banco Mundial y las leyes y disposiciones oficiales del Gobierno Mexicano, así como por los objetivos previstos en la realización de las obras y acciones encomendadas. Estos informes permitieron efectuar evaluaciones periódicas a los proyectos y, por ende, la toma de las decisiones que ayudaron a cumplir con los compromisos contractuales contraídos con dicha institución.

La opinión de los técnicos de auditoría del Banco Mundial contribuyó para que éste, en coordinación con la Sedesol y la propia Secogef, definiera las condiciones financieras de próximos créditos externos por el doble de recursos correspondientes a la segunda parte del programa PDDR, que se extendería a los estados de Puebla, Veracruz, Michoacán y Zacatecas.

⁷³ Durante 1992 y enero-febrero de 1993, la Secogef, coordinó y supervisó la realización de 5 módulos del Programa de Capacitación en Administración Financiera y control de Gestión (PROBAF) con el apoyo del Instituto Nacional de Administración Pública, el Colegio Mexicano de Contadores Públicos, de NAFIN, y del propio Banco Mundial, en los que se dio a conocer los lineamientos para la elaboración de los estados financieros específicos de dichos programas. (Secogef, Informe de Labores 1992-93).

⁷⁴ En el período de 1991 a 1994, la Secogef promovió en forma permanente la solventación de las observaciones detectadas por los auditores en su revisión. (Secogef, Informe de Labores 1993-94).

8. Simplificación Administrativa.

Las acciones de simplificación administrativa realizadas durante el régimen salinista tuvieron mayor impulso que las del régimen anterior. El propósito era volver más ágil la relación entre la sociedad civil y las autoridades públicas, y con ello se justificaba el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, el cual a su vez tuvo por objetivo reducir, simplificar, agilizar y dar transparencia a aquellos trámites y procedimientos que se realizaban en el gobierno.

Con sustento jurídico en los Convenios de Desarrollo Social y en los acuerdos de coordinación en materia de control y evaluación, este programa se promovió en los órganos estatales para lograr la eficiencia y eficacia de la gestión gubernamental en el ámbito regional. La simplificación se llevó a cabo conforme a las condiciones administrativas y a la voluntad política de cada gobierno estatal. La Secogef se comprometía a dar asesoría y apoyo técnico sobre la materia.

Se buscaron formas y métodos coordinados para proporcionar sencillez, prontitud y transparencia de los sistemas, procedimientos y reglamentos que regulan la acción del gobierno en la interacción de la administración con los distintos actores sociales. Para ello se crearon en casi todos los estados de la República⁷⁵ los Comités de Simplificación o grupos operativos.

Estos comités se encargaron de la promoción, ejecución y evaluación del Programa. Se organizaron reuniones regionales para brindar asesoría y asistencia técnica a los funcionarios de las contralorías estatales, de las secretarías de administración, o en su caso, de las oficialías mayores. También se organizaron talleres-seminarios, de capacitación a servidores públicos de mandos medios y superiores, responsables de la ejecución de los programas en las dependencias y entidades estatales.

⁷⁵ Sólo el estado de Guanajuato no creó Comité de Simplificación, quizá por tratarse de un gobierno de extracción panista, y que de alguna manera no quiso atender la línea impuesta por la Federación.

Para el intercambio de experiencias e información, se efectuaron mesas de trabajo sobre la materia, en las diferentes regiones Norte y Sur del país, las cuales pretendían coadyuvar en el mejoramiento del quehacer de las unidades administrativas y entidades desconcentradas y descentralizadas que conforman la Administración Pública Estatal.

Esta actividad coordinada arrojó avances como la suscripción de los acuerdos emitidos por los ejecutivos de 27 estados de la República, que sentaron las bases para la integración, ejecución, coordinación y evaluación de los programas de simplificación administrativa en las localidades en las que se ha comprometido la ejecución de 4 382 medidas de simplificación.

Destacó también el establecimiento de 117 ventanillas únicas de gestión para atención de la micro, pequeña y mediana industria ubicadas en todo el territorio nacional, así como las 148 oficinas únicas municipales de trámites de vivienda en las que se gestionan todos los permisos y autorizaciones relacionados con la construcción, ampliación y mejoramiento de la vivienda, con especial atención en la de interés social y la popular.⁷⁶

No obstante estos avances, la calidad de los servicios públicos, y en general la atención que proporcionan las oficinas gubernamentales, son aún objeto de constantes críticas por parte de la población, según se captó en las reuniones de contralores, debido a la actitud indolente que asumen algunos servidores públicos. Esta actitud puede ser consecuencia, en gran medida, de la falta de reconocimiento a su desempeño por parte de la propia administración, lo que naturalmente provoca desinterés y sobre todo pérdida de la vocación de servicio.

Por otra parte, no existen plazos máximos de espera o de respuesta para la mayor parte de los trámites y servicios, y en muchas ocasiones no hay estándares mínimos de calidad a disposición de los particulares para que conozcan sus derechos y el grado en que el gobierno debe responder a sus demandas. Esta desinformación genera espacios para el abuso y la corrupción en detrimento de

⁷⁶ Chagoya Rivera, Luis Antonio, "El Fortalecimiento de los Mecanismos de Coordinación Estados-Federación, para el Control de los Recursos del Convenio de Desarrollo Social". Ponencia. X Reunión Nacional de Contralores Estados-Federación, Toluca, México, 1994, pp. 22-32.

los derechos de los ciudadanos, ya que éstos no pueden exigir lo que no conocen.

Finalmente, cabe subrayar que gran parte de la información de las actividades realizadas por el gobierno de Carlos Salinas quedó integrada en los denominados "Libros Blancos"⁷⁷, documentos cuya publicación estuvo bajo la responsabilidad de la Secogef. Con ellos se pretendió dejar una memoria documental pormenorizada en cada entidad federativa de las tareas que la Federación y los Estados desarrollaron conjuntamente para vigilar el manejo de los recursos del Pronasol.

Para la integración de la diversa información contenida en los "Libros Blancos", se utilizaron los archivos de Secogef y en algunos casos, por las características e información requerida de otros, la Sedesol aportó la información relativa a los Convenios de Desarrollo Social y de Cuenta Pública de cada uno de los ejercicios fiscales.

En otros casos, las contralorías estatales contribuyeron con información relativa a las respuestas de descargo y solventación que se contemplan en el rubro de Control Institucional. Apoyaron también en el registro estadístico de los programas, obras e inversiones supervisadas por los vocales de Control y Vigilancia; y por último, en lo relativo a los procedimientos de responsabilidades, aportaron información de las sanciones administrativas o procedimientos penales que se hubieren aplicado e instaurado en el ámbito estatal.

Las actividades de integración de los "Libros Blancos" fueron ligadas con los trabajos de inspección que se desarrollaron trimestral y anualmente, además de las relacionadas con el proceso de solventación de observaciones detectadas en las revisiones.

Con ello se dio cumplimiento al Programa de Mediano Plazo para el Cierre de la Administración 1988-1994, que tuvo el fin primordial de facilitar y dar transparencia a la pronta transición de poderes. Fue una acción inédita ya que por primera ocasión se presentaban los informes en forma tan detallada.

⁷⁷ Vázquez Cano, Luis. "Programa de revisión y cierre de la aplicación de recursos federales en las entidades federativas". *Revista Auditoría Pública*, No. 7 nov. 1994, pp. 4-7.

Está pendiente ahora analizar qué tan apegados a la realidad fueron dichos informes y resultados. Generalmente los registros y los informes de gobierno de cada año están permeados de ajustes y discursos demagógicos. En 1995 nos dimos cuenta de la gran cantidad de irregularidades que salieron a la luz pública y que muchas de ellas debieron detectarse por la Contraloría de la Federación o por las contralorías estatales, como los casos del propio hermano del Presidente, el Ing. Raúl Salinas de Gortari y del Subprocurador de Justicia, Lic Mario Ruiz Massieu.

Lo anterior demuestra que sin menospreciar los esfuerzos realizados durante el periodo 1988-1994 no se concretó el Sistema de Control y Evaluación de la Gestión Pública. No pudo conocerse en su correcta dimensión la capacidad de respuesta de cada dependencia y entidad para atender de manera efectiva las demandas sociales de su competencia y, no se contribuyó a la formulación de planteamientos sólidos en control y evaluación, y atención y satisfacción a las demandas sociales.

Las acciones de control preventivo (como los programas de revisiones trimestrales, simplificación administrativa, el seguimiento de los compromisos presidenciales, contraloría social, etc.) fueron rebasados por diferentes actos de corrupción (desde la dádiva por un servicio, el desvío de recursos de programas sustantivos, hasta los grandes negocios de obra pública, entre otros), los cuales fueron difíciles de comprobar debido a las deficiencias en los procedimientos de investigación de presuntas responsabilidades, o bien por cuestiones políticas que encubrieron dichos actos.

Es así, que el siguiente Gobierno ha enviado a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión la Iniciativa de reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 constitucionales. Esas reformas proponen la creación de un órgano de Auditoría Superior de la Federación con el propósito de transformar el actual sistema nacional de control y, con ello estructurar un nuevo y fortalecido órgano de fiscalización con funciones adicionales a las que hoy realizan los órganos de control externo, que incorpore y fortalezca las atribuciones y recursos de la Contaduría Mayor de Hacienda.

III. EL SUBSISTEMA MUNICIPAL DE CONTROL Y EVALUACIÓN

1. El centralismo en la vida municipal.

La centralización de funciones, de recursos y la toma de decisiones, ha propiciado entre la Federación, los estados y los municipios un desequilibrio en el desarrollo económico político, social y cultural de nuestro país, en donde los municipios han sido durante décadas los más afectados y, en consecuencia, en muchas ocasiones manifiestan una actitud sumisa ante las otras instancias.

Aunque desde 1983, con las reformas al artículo 115 constitucional, se asignó a los municipios una serie de poderes y facultades que les dio una posición relevante en el sistema político mexicano, en los hechos no han podido crear las condiciones para ejercer eficazmente las potestades que les son formalmente conferidas.

Con dichas reformas se establecieron nuevas condiciones para los municipios, entre otras facultades se les confirió personalidad jurídica y libertad para el manejo de su patrimonio. Se les otorgó la potestad tributaria de los impuestos que se aplican a la propiedad inmobiliaria y los derechos motivados por la prestación de servicios públicos; así como la asignación de las participaciones federales conforme a criterios previstos por la legislatura local, y la aprobación de sus presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles.

En lo que se refiere a servicios públicos, se determinó como competencia municipal la administración de agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques, jardines, seguridad pública, tránsito y los demás que determinen las legislaturas locales. Asimismo, se estableció que los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrían coordinarse y asociarse para la prestación de dichos servicios. Se determinaron las disposiciones para la elaboración de planes de desarrollo urbano municipal⁷⁸.

⁷⁸ Secretaría de Gobernación, Programa de Apoyo a la Modernización Municipal 1992-1994.. Centro Nacional de Desarrollo Municipal. México, D.F., abril 1992. p. 15.

Para elevar y concretar de manera significativa la calidad de los servicios que se brindan a la población, uno de los requisitos indispensables ha sido el de mantener finanzas públicas equilibradas. Sin embargo, esto no se ha logrado, se han presentado múltiples y complejos problemas que obstruyen la fluidez de sus percepciones. El origen de estos problemas ha sido de naturaleza muy diversa, pero la mayoría convergen en el deterioro de las capacidades financieras de los municipios, así lo demuestran algunas investigaciones realizadas por los estudiosos del ámbito municipal como en el siguiente caso:

"Históricamente, el municipio mexicano ha tenido que enfrentar una permanente escasez de recursos; sobresalen, por su importancia, los financieros ya que son éstos los que (les permiten) ampliar las posibilidades de desarrollo y de bienestar social para la comunidad. La tendencia en el pasado ha sido casi de manera exclusiva pugnar por incrementar los ingresos para ofrecer más y mejores servicios; actualmente se hace necesario ir al fondo de la problemática que trae consigo la gestión de más recursos y su inevitable complejidad administrativa"⁷⁹

En el Gobierno de Carlos Salinas no mejoró esta situación a pesar de que en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se estableció el compromiso de fortalecer a los municipios como instancias más cercanas y receptoras inmediatas de las demandas de la comunidad, condición indispensable para avanzar en la vida democrática del país. Entre las políticas básicas que se definieron destacan las siguientes:

- A. Avanzar en la redistribución del poder de decisión y de la actividad económica, social y cultural, para que los municipios pudieran impulsar su desarrollo, de manera concertada y autónoma.
- B. Atender sus problemas, haciendo acopio de recursos propios en la medida de sus posibilidades.
- C. Asumir su papel en la asignación y localización de la inversión pública.
- D. Propiciar la acción de los grupos sociales en la producción, los servicios vinculados al bienestar social, el ordenamiento territorial y la ecología.
- E. Establecer ante la diversidad municipal, una tipología que orientara e hiciera posible el diseño de estrategias específicas en materia de descentralización.

⁷⁹ Pérez González, Hugo Nicolás, *La problemática de la Administración Financiera en el Municipio Mexicano* Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), Documento de Trabajo No. 17. México, D.F., 1993. p. 1.

F. Empezar una labor de capacitación con servidores públicos municipales con el fin de romper el círculo vicioso de incapacidad local, sustitución federal.

Para llevar a buen término las políticas señaladas y con ello fortalecer al municipio, los principales instrumentos de coordinación utilizados para transferir recursos fueron: el Convenio de Desarrollo Social, los Convenios de Desarrollo Municipal de cada entidad federativa⁶⁰, y como eje fundamental para enfrentar la pobreza extrema se puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).

Sin embargo, en el transcurso del gobierno de Carlos Salinas, esta estrategia sufrió desviaciones. El Pronasol se convirtió en un fondo discrecional para construir nuevos esquemas de patronazgo con los grupos de bajos ingresos del país, particularmente aquellos grupos marginados que tenían peso electoral. "La táctica fundamental fue la de concentrar el mayor poder en manos del Ejecutivo Federal, para canalizar recursos a zonas turbulentas o a grupos insatisfechos. Esta es la genealogía de Pronasol"⁶¹

Por otra parte, en la administración y uso de los recursos del Pronasol existió una marcada desigualdad en la capacidad funcional de los gobiernos locales, lo cual dependió no sólo del monto total de sus ingresos, sino también del número de municipios que conformaban una entidad federativa. Esto se complicaba si habría que repartir los escasos recursos entre un mayor número de municipios como en los casos de los estados de Oaxaca, Chiapas, Guerrero o Puebla.

Además, los 2390 municipios existentes hasta fines de 1994, mostraban condiciones, circunstancias y expectativas muy diferentes en sus aspectos históricos, políticos, geográficos y económicos. Esas condiciones afectaban a la organización administrativa, padeciendo de un excesivo control administrativo y político, por parte de los gobiernos estatal y federal.

⁶⁰ Ortega Lomelín, Roberto *Federalismo y Municipio. Una Visión de la Modernización de México*. 1a. edición. Fondo de Cultura Económica. 1994, pp. 72-73.

⁶¹ Dresser, Denise. "Pronasol: los dilemas de la gobernabilidad". *El Cotidiano* no. 49, julio-agosto 1992, pp. 49-57.

Esta situación se debió fundamentalmente a que la principal fuente de ingresos para los municipios proviene de los recursos estatales o federales, lo cual representó un buen indicador del grado de dependencia y centralismo que han vivido los ayuntamientos, y de su capacidad para resguardar su autonomía económica y funcional⁶². La preeminencia del poder central apegada a la tesis de que a la incapacidad congénita del municipio había que oponer la sabiduría manifiesta del gobierno estatal, permaneció vigente durante este sexenio caracterizado por su presidencialismo profuso.

Gran parte de las tareas de gestión municipal y del aparato administrativo de los ayuntamientos se orientaron a todas aquellas actividades o funciones derivadas del Pronasol. Eran las presidencias municipales las que debían ejercer y administrar los recursos del Programa, inducir las acciones de concertación con los diversos grupos de la comunidad organizados en comités de Solidaridad; y fortalecer la coordinación y colaboración con los gobiernos estatal y federal.

El Pronasol se convirtió en el instrumento principal de coordinación, colaboración e inversión entre los tres órdenes de gobierno, lo cual implicó que se debían definir, o en su caso fortalecer y profesionalizar los mecanismos de control de los ayuntamientos. Aunque en la mayoría de los casos la función de seguimiento y supervisión se efectuaba de manera implícita y cotidiana en diversos actos gubernamentales y administrativos, ésta no era considerada como prioritaria.

2. Acciones coordinadas Municipios-Contraloría Estatal.

Como ya se ha señalado, del Convenio de Desarrollo Social se derivan acuerdos de coordinación entre la Federación y los estados en materia de control y evaluación gubernamental. Uno de los puntos establecidos en dichos documentos se refiere a la extensión y promoción de las acciones coordinadas hacia los gobiernos municipales. Con los acuerdos para el "Fortalecimiento y Operación del Sistema Municipal de Control y Evaluación Gubernamental" entre Estado y municipios, se pretendió que estos últimos logaran los siguientes objetivos:

⁶² Martínez Assad, Carlos y Alicia Ziccardi. *Política y Gestión Municipal en México*. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. México, 1986, pp. 38-39.

- Ajustar las prácticas de control y evaluación municipal con los que aplica el gobierno estatal.
- Mejorar la elaboración, ejecución y evaluación del presupuesto de egresos municipales.
- Controlar y evaluar conjuntamente con el gobierno estatal y federal acciones de carácter concurrente.
- Vigilar el desempeño de la administración pública en áreas de interés común.
- Contribuir a mejorar la unidad en la dirección de aquellos procesos que requerían la interdependencia de los ámbitos de gobierno.
- Adecuar la participación de cada ámbito de gobierno a su grado de capacidad y recursos de que disponga.

Conforme a estos acuerdos, a los municipios les correspondía desarrollar directamente y de manera periódica las auditorías al Programa Nacional de Solidaridad. La Contraloría del Estado por su parte podía en cualquier momento, revisar los informes de las auditorías practicadas por el municipio, o bien ejecutar las auditorías que considerara pertinentes. La revisión de las acciones concertadas en los programas referidos podían llevarse a cabo de manera conjunta para facilitar el desarrollo de los compromisos adquiridos.

El municipio debía realizar el seguimiento también de los avances de los compromisos contraídos por el Gobernador del Estado en sus giras de trabajo, en virtud de ser la comunidad municipal la beneficiaria inmediata de las obras y acciones que el gobierno estatal promovía a través de los diversos programas concertados.

Estas giras, representaban la oportunidad de fortalecer la figura del Gobernador, y la del propio Presidente de la República, porque daban cabida a comprometerse personalmente con la población para que se realizara tal o cual obra o acción en las localidades, las cuales debían concluirse en determinados plazos.

Los municipios se comprometían además a adoptar las medidas que en materia de modernización y simplificación administrativa se determinaran en los estados. La Contraloría Estatal asumía la responsabilidad de brindar apoyo y asesoría en la materia, a solicitud del ayuntamiento.

En este aspecto es importante resaltar que los municipios más pequeños o pobres, que apenas cuentan con la infraestructura indispensable para llevar a cabo sus funciones, enfrentaron grandes dificultades para adoptar medidas de modernización o de simplificación administrativa que por lo regular requerían de sistemas electrónicos y de cómputo. Por otra parte, la asesoría que recibían de las contralorías estatales tendía en general a ser aislada y no sistemática ni recurrente.

En cuanto a las actividades sustantivas del control y conforme al Convenio de Desarrollo Municipal, el municipio llevaba un seguimiento del ejercicio de los recursos y analizaba el cierre de dicho ejercicio. De esa manera se determinaban las auditorías que debían practicarse.

Asimismo, correspondía al municipio vigilar que los contratos de obra pública y de adquisiciones de bienes y servicios se apegaran estrictamente a la normatividad establecida y, en caso de observar alguna irregularidad, informar a la Contraloría del Estado para que de manera conjunta se actuara en consecuencia.

La evaluación del Pronasol, correspondía a las contralorías estatales y en algunos casos, se realizaron con el municipio respectivo. Estas evaluaciones tendieron, en la mayoría de las veces, a poner énfasis en los aspectos contable y presupuestal, revisando que se gastara sólo lo programado, mientras tanto la evaluación de resultados se dejó a un lado.

La medición de los beneficios que podrían darse a la población objetivo era difícil de realizar; se desconocía con qué oportunidad y eficiencia se terminaban las obras y en qué medida esa obra cubría las expectativas de la comunidad. Lo mismo sucedía en el caso de las adquisiciones, la población desconocía la calidad y el grado de eficiencia o eficacia con que se desempeñaban los servidores públicos que intervenían en los procesos administrativos.

No obstante las manifestaciones de algunos servidores públicos que consideraban que para democratizar al país y satisfacer las demandas de la población es necesario tomar en cuenta su opinión, en la práctica no existieron mecanismos de investigación y consulta directa (como sondeos o estudios de opinión, entre otros) sobre los servicios que recibían los usuarios del ayuntamiento o sobre los beneficios del Pronasol.

"Los procesos de evaluación y control son de gran importancia para medir permanentemente la coherencia de la acción pública, con el grado de cumplimiento de los cursos, así como del avance de las actividades y de los resultados. Se requiere de mecanismos que nos den la pauta a seguir, pero esos mecanismos siempre serán más eficaces si se combinan lo cuantitativo con lo cualitativo, si se suman las apreciaciones técnicas con los puntos de vista del pueblo, para quien están dirigidas las obras de gobierno"⁶³.

De esta forma, todo cambio que se efectúe en la gestión gubernamental deberá considerar la opinión de la población a la que se da servicio y atención para que las medidas y decisiones que se tomen sean más objetivas, con menos costos tanto para la población como para el propio ayuntamiento.

Un punto de acuerdo más entre el ayuntamiento y la Contraloría del Estado se refiere a las formas y mecanismos de información y divulgación sobre los programas de inversión de alcance estatal, así como de los objetivos y políticas públicas que se implantan. Si por un lado no se consulta a la comunidad para llevar a cabo la planeación del desarrollo municipal, por el otro es imposible que se informe de los resultados de dicha planeación.

En México, pocas veces se informa a la sociedad de las acciones gubernamentales, ello es una deficiencia que permea los tres ámbitos de gobierno. Aunque el municipio es un espacio en donde la comunicación con los ciudadanos debiera estar siempre presente, no existe una cultura de rendición de cuentas a la población con información veraz y oportuna, y más grave aún es el hecho de que por la propia desinformación, la población no sabe que tiene el derecho de exigir a sus autoridades la rendición de cuentas.

⁶³ González Pedrero, Enrique. III Reunión Nacional de Contralores Estados-Federación. Ponencia. Villa Hermosa, Tabasco Junio de 1987, p. 28-31.

Así, para el funcionamiento eficaz del control a nivel municipal, era necesario que se dieran a conocer en tiempo oportuno las irregularidades en el ejercicio del gasto federal y estatal transferido. Para ello, el ayuntamiento tenía también el compromiso irrestricto de apoyar y fortalecer permanentemente a la Contraloría Municipal. El objetivo es garantizar e incrementar la cobertura y efectividad de sus acciones de control y evaluación de los programas y recursos y los propios del presupuesto municipal.

Otra acción coordinada fue la de intercambiar información con el Estado respecto a los servidores públicos sancionados o inhabilitados para ejercer un empleo, cargo o comisión en el servicio público, por haber sido acreedor de alguna responsabilidad. El gobierno municipal debía remitir las resoluciones sancionatorias correspondientes para que de esta forma se solicitara su inscripción en el registro de la Contraloría Estatal sobre servidores públicos inhabilitados o sancionados.

Si las funciones de control y evaluación se hubiesen cumplido en el municipio con los mínimos de organización referidos en los acuerdos, éstas hubiesen contribuido en gran medida al control preventivo y al combate de la corrupción y al abuso. Sin embargo, en municipios de entidades como Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Puebla, Michoacán, Tabasco o Campeche en donde se presentaron problemas económicos políticos y sociales de importante significado, esta trascendente acción se diluyó, pues continuaron las irregularidades e ineficiencias.

Además, el alcance de los compromisos, facultades o propuestas no dependía sólo de la buena voluntad de los miembros de la administración pública municipal, sino también de realizar cambios democráticos profundos en el entramado de intereses creados y de ideologías parroquiales y de súbdito.

A pesar de todo, y por lo menos en los documentos oficiales se registra que en el régimen salinista se lograron avances en 29 entidades federativas⁸⁴ en los que se firmaron 1,522 (64%) de un total de 2,390 acuerdos de coordinación entre los

⁸⁴ Fallaron los estados de Hidalgo y Yucatán, Informe de Labores 1993-1994 Secogef, agosto 1994, pp. 56-57.

gobiernos estatales y los respectivos presidentes municipales. Se insistió en promover el establecimiento y/o fortalecimiento de los subsistemas municipales de control y a fines de agosto de 1994, se habían implantado 1,703 (71%)⁶⁵ órganos municipales de control o se había designado a una persona o área responsable directa del control de recursos provenientes del ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Cabe destacar que aunque se tienen estas cifras oficiales, no existe un estudio sistematizado y completo de su funcionamiento, ni por parte de instituciones gubernamentales⁶⁶, o de investigación, las cuales tienden a realizar estudios de caso y no específicamente sobre la función de control. En consecuencia, su estudio ha sido muy parcial.

Así, lo que interesaba a la contraloría estatal y más aún a la federación era saber cuántos órganos de control estaban constituidos y dónde, sin considerar su modo de operar y sus resultados. No se tomaba en cuenta la calidad, efectividad y oportunidad con que atendía o satisfacía las demandas de la población en ese ámbito de competencia, porque simplemente no existían indicadores de gestión bien determinados.

"Los métodos de control usados en el municipio destacan la inspección de obras, y la comprobación del gasto. Estos métodos se inscribieron dentro de una forma tradicional de control asociada al ejercicio del presupuesto y se realizaban por una obligación de orden legal... (Otras) formas de control como buzón de quejas, no llegaban a cincuenta por ciento de su utilización"⁶⁷.

La comprobación de gastos rebasaba la capacidad administrativa de algunos ayuntamientos, ya que en muchas ocasiones era difícil obtener facturas o notas de remisión oficialmente reconocidas por las autoridades estatales o federales, porque les hacía falta el registro federal de contribuyentes u otro requisito

⁶⁵ Secogef *Ibidem*, p. 59.

⁶⁶ En la Contraloría del Estado de México, existe una encuesta para evaluar a las contralorías municipales, cuyo resultados desafortunadamente no están a disposición del público, pero se sabe que esos resultados no son muy positivos.

⁶⁷ García del Castillo, Rodolfo, *Análisis del municipio mexicano: diagnóstico y perspectivas* Parte 2. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) Colección de Documentos de Trabajo del CIDE, no. 33. México, D.F. 1995. p. 4.

indispensable. Ello retrasaba el envío de documentos a las autoridades estatales o federales y, en consecuencia, retrasaba también la siguiente ministración o el resto de los recursos de los proyectos.

"El control que debe de ejercerse sobre el presupuesto en acato a mandatos legales establece que debe ser de carácter interno y posteriormente externo. El común denominador radica en que un gran número de municipios adolece de mecanismos eficientes de control interno...lo cual da como resultado no manejar productivamente el gasto pues se derrocha o se despilfarra, o simplemente no se ejerce"⁶⁸.

El control tendió a convertirse en una acción que actuaba para sí misma, los sistemas administrativos en la materia se orientaron a hacer rutinarias y mecánicas las actividades de organización, sin introducir métodos de mejoramiento continuo en el propio ayuntamiento. Se daba prioridad a las demandas externas (gobiernos estatal y federal) para la elaboración de reportes e informes, desatendiendo en muchas ocasiones las demandas internas que surgían de la población a quien debían servir.

El centralismo ha propiciado también la separación y conflicto de quienes toman las decisiones con los que ejecutan las políticas. Esto sucedió en la mayoría de los estados con sus municipios. Se dieron casos en que el gobierno federal etiquetaba el 30 por ciento o más de los recursos del gobernador o del presidente municipal para obras de Solidaridad⁶⁹.

"La gestión municipal también se ha logrado dinamizar en los municipios más pobres, por contar con más recursos aportados por los programas nacionales de solidaridad [sic], que hacen el apoyo del gobierno federal evidente, aunque los fondos llegan "amarrados" a algún tipo de obras...En el caso de la comunidad de San Pablo Yaganiza (Oaxaca) venían destinados a la pavimentación de las calles...y se presentaron problemas adicionales al tener que indemnizar a los habitantes cuyos terrenos fueron afectados al abrirse dichas calles"⁹⁰.

⁶⁸ Pérez González, Hugo Nicolás, *op. cit.* p. 26.

⁶⁹ La prensa mexicana ha reportado conflictos sobre la asignación de recursos entre el gobernador de Oaxaca, Heladio Ramírez y el delegado del Pronasol Carlos Villalba, y entre la gobernadora de Yucatán, Dulce María Sauri y el delegado del Pronasol Carlos Sobrino, entre otros. (Véase el "Centralismo de Facto, Violación al Federalismo", *El Financiero*, núm. 91, 7 de febrero de 1992).

⁹⁰ Pardo, María del Carmen. "La Gestión Municipal ¿Motor o freno para el ejercicio democrático?" *En Busca de la Democracia Municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano.*- El Colegio de México., 1ª ed., México, D.F., 1994, pp. 255-256.

indispensable. Ello retrasaba el envío de documentos a las autoridades estatales o federales y, en consecuencia, retrasaba también la siguiente ministración o el resto de los recursos de los proyectos.

"El control que debe de ejercerse sobre el presupuesto en acato a mandatos legales establece que debe ser de carácter interno y posteriormente externo. El común denominador radica en que un gran número de municipios adolece de mecanismos eficientes de control interno...lo cual da como resultado no manejar productivamente el gasto pues se derrocha o se despilfarró, o simplemente no se ejerce⁸⁸.

El control tendió a convertirse en una acción que actuaba para sí misma, los sistemas administrativos en la materia se orientaron a hacer rutinarias y mecánicas las actividades de organización, sin introducir métodos de mejoramiento continuo en el propio ayuntamiento. Se daba prioridad a las demandas externas (gobiernos estatal y federal) para la elaboración de reportes e informes, desatendiendo en muchas ocasiones las demandas internas que surgían de la población a quien debían servir.

El centralismo ha propiciado también la separación y conflicto de quienes toman las decisiones con los que ejecutan las políticas. Esto sucedió en la mayoría de los estados con sus municipios. Se dieron casos en que el gobierno federal etiquetaba el 30 por ciento o más de los recursos del gobernador o del presidente municipal para obras de Solidaridad⁸⁹.

"La gestión municipal también se ha logrado dinamizar en los municipios más pobres, por contar con más recursos aportados por los programas nacionales de solidaridad [sic], que hacen el apoyo del gobierno federal evidente, aunque los fondos llegan "amarrados" a algún tipo de obras...En el caso de la comunidad de San Pablo Yaganiza (Oaxaca) venían destinados a la pavimentación de las calles...y se presentaron problemas adicionales al tener que indemnizar a los habitantes cuyos terrenos fueron afectados al abrirse dichas calles"⁹⁰.

⁸⁸ Pérez González, Hugo Nicolás, *op. cit.* p. 26.

⁸⁹ La prensa mexicana ha reportado conflictos sobre la asignación de recursos entre el gobernador de Oaxaca, Heladio Ramírez y el delegado del Pronasol Carlos Villaiba, y entre la gobernadora de Yucatán, Dulce María Sauri y el delegado del Pronasol Carlos Sobrino, entre otros. (Véase el "Centralismo de Facto, Violación al Federalismo", *El Financiero*, núm. 91, 7 de febrero de 1992).

⁹⁰ Pardo, María del Carmen. "La Gestión Municipal ¿Motor o freno para el ejercicio democrático?" *En Busca de la Democracia Municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano.*- El Colegio de México., 1ª ed., México, D.F., 1994, pp. 255-256.

Ello es muestra de que el origen de la exigencia del control provenía del exterior⁶¹; era fundamental entregar reportes a la contraloría estatal sobre la situación físico y financiero de las obras o proyectos realizados con recursos de los gobiernos de los estados o de la Federación:

"...¿cuál es el origen del control?, ¿qué instancias demandan o solicitan esta información? Al responder los funcionarios destacaron la importancia de la exigencia externa y no del proceso retroalimentador. En apariencia, la preocupación de los municipios es cubrir las exigencias desde fuera y no generar un proceso propio de retroalimentación. El 80.3% de los encuestados señala que la mayor cantidad de información es solicitada por el gobierno estatal"⁶².

No obstante que predominaron las exigencias intergubernamentales, el resto de las demandas surgió de la comunidad, la cual se ha hecho notar cada vez más y aunque en ese momento sus requerimientos no fueran atendidos en su totalidad era importante tenerlos presente. En la medida que la población asume cada vez más su condición de ciudadano, exige espacios en los asuntos públicos que le impactan y una mayor información de las acciones que realiza el gobierno para poder participar y emitir sus opiniones.

El resurgimiento civil en la administración salinista significó un cambio paulatino que obligó, en el marco del Sistema Nacional de Control y Evaluación de la Gestión Gubernamental, a promover y dar mayor impulso a los sistemas de quejas y denuncias, aunque éstas muchas veces quedaran en proceso de investigación o se archivaran sin resolución satisfactoria para el promovente.

3. Órganos de Control Municipal.

Los órganos de control municipal son denominados de distintas maneras, dependiendo del estado o de los propios municipios, algunas de estas formas son: contralorías municipales, órganos internos de control municipal, contralorías internas municipales, órganos de contraloría interna municipal, órganos de control y evaluación, o unidades de control y vigilancia.

⁶¹ Medina Giopp, Alejandro y José Mejía Lira. *Sistemas Administrativos de Control. Un estudio descriptivo en los municipios*. Documento de Trabajo no. 9 Administración Pública. CIDE. Toluca, México, 1992. p. 5.

⁶² García del Castillo, Rodolfo. *op. cit.* p. 4-5.

Las leyes orgánicas municipales señalan que los ayuntamientos podrán establecer las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la Administración Pública Municipal. Es el caso de las contralorías internas, que mantienen con el síndico municipal⁵³ una relación de coordinación, más no de jerarquía, ya que el jefe inmediato de todos los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal es el presidente municipal, con quien acuerdan directamente.

En muchos casos, sobre todo en municipios pequeños o muy alejados de las cabeceras municipales, las funciones de control no se conciben como una actividad central del ayuntamientos y, por lo tanto, se efectúan de manera implícita en diversos actos administrativo y de gobierno. Son el caso de la verificación de los recursos aplicados conforme al presupuesto de egresos; en la vigilancia del cumplimiento de las órdenes dictadas por las autoridades y funcionarios municipales a terceros, o bien en el desempeño administrativo del personal, bajo el principio de la responsabilidad de los servidores públicos que previene la Ley en la materia.

El "deber ser" de las contralorías internas municipales⁵⁴ como unidades de apoyo a las presidencias municipales radica en la fiscalización del uso correcto de los recursos propios y en la vigilancia de los que la Federación y/o el Estado transfieren en administración al municipio. Además, son las encargadas de revisar y evaluar el grado de efectividad en la realización y alcance de metas y objetivos institucionales y de proponer recomendaciones para mejorar el desarrollo de las operaciones.

Para lograr objetividad e imparcialidad en los juicios que emiten, estas unidades deberían mantener independencia de todas aquellas acciones sujetas a su vigilancia y fiscalización, por lo que no deben realizar directamente funciones

⁵³ El Síndico Municipal es el segundo miembro del ayuntamiento en orden de importancia. Es responsable de vigilar los aspectos financieros, representar jurídicamente en los litigios o asuntos en los que la autoridad municipal tome parte, procurar los intereses municipales y, ocasionalmente, realizar funciones de auxiliar del ministerio público en los municipios donde no existan los agentes correspondientes. (Martínez Cabañas, Gustavo. *La Administración Estatal y Municipal de México*. Libros de Texto INAP-CONACYT, México, p. 179).

⁵⁴ *La Contraloría Municipal*. Gobierno del Estado de México. Secretaría de la Contraloría. Toluca, México, febrero 1994. p. 8.

operativas. Además, son las responsables inmediatas del funcionamiento del Subsistema Municipal de Control y Evaluación Gubernamental.

4. Marco jurídico.

El municipio no tiene atribuciones para legislar, sólo para reglamentar. Por ello, las dependencias y entidades de la administración municipal deben asumir el marco jurídico del gobierno estatal correspondiente y, por ende, la función del control se desarrolla con apego al marco legal por el que se rigen las contralorías estatales:

Leyes

- ◇ Artículos 105, 115, 116, fracc. VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- ◇ Constitución Política del Estado Libre y Soberano
- ◇ Ley de Adquisiciones y Obras Públicas Federal
- ◇ Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado
- ◇ Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios
- ◇ Ley de Obras Públicas del Estado
- ◇ Ley sobre Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Almacenes
- ◇ Ley de Planeación del Estado.
- ◇ Ley Orgánica Municipal
- ◇ Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa
- ◇ Ley de Ingresos de los Municipios
- ◇ Ley de Organismos Públicos descentralizados de carácter municipal para la prestación de servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento.
- ◇ Ley de Deuda Pública Municipal

Otras disposiciones legales.

- ◇ Código Fiscal Municipal del Estado
- ◇ Convenio de Desarrollo Municipal

- ◊ Convenio de Administración de Contribuciones que celebran el Gobierno del Estado con los Municipios
- ◊ Acuerdo de Coordinación que celebran el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado, que tiene por objeto la realización de un programa de coordinación especial denominado "Fortalecimiento y Operación del Sistema Estatal de Control y Evaluación Gubernamental".
- ◊ Acuerdo de Coordinación "Promoción y Gestión para el Establecimiento del sistema Municipal de Control y Evaluación Gubernamental.
- ◊ Bando de Policía y Buen Gobierno
- ◊ Demás disposiciones legales que sean de la competencia Municipal

Reglamentos

- ◊ Reglamento Interior del Ayuntamiento
- ◊ Reglamentación emitida por el H. Ayuntamiento para cada una de las leyes estatales.

Sin embargo, en muchas ocasiones la falta de profesionalización de los contralores municipales determina uno de los problemas más comunes de la administración municipal; el desconocimiento de la existencia de esta trama de leyes, reglamentos y circulares que suelen ser complejas, redundantes, incongruentes o innecesarios y en ocasiones obsoletos. Ello propicia respuestas inflexibles complican excesivamente los procesos, encarecen la gestión gubernamental y hacen ineficiente el servicio que debe prestarse a la comunidad.

Se ha generado así el rechazo por acercarse a realizar trámites o solicitar algún servicio a los ayuntamientos, o ha desalentado la participación de la sociedad en las acciones de gobierno.

Lo anterior se ha visto agravado por un sistema inadecuado de rendición de cuentas, pero que se profundiza en el municipio a pesar de que allí las autoridades podrían tener un contacto más directo con la comunidad. Esto diluye responsabilidades, provoca la discrecionalidad y resulta insuficiente para combatir el abuso, la corrupción y la impunidad. La excesiva reglamentación no ha sido garantía de un control efectivo y oportuno de la gestión municipal; en la práctica ocurren actos ilícitos o irregulares que rebasan a las leyes.

Si bien algunos municipios sobre todo los más avanzados como Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas o Guanajuato están trabajando en el desarrollo y modernización de la administración municipal, incluyendo la revisión de su normatividad, esta acción no es generalizada y aún persisten en la mayoría de los municipios del país grandes deficiencias en la materia.

5. Funciones.

La administración municipal se desarrolla conforme a las funciones sustantivas y adjetivas del Ayuntamiento. Las primeras, son la esencia del gobierno municipal ante sus representantes tales como: la prestación de servicios a la comunidad, la garantía del orden público y la gestión de satisfactores económicos, sociales, políticos, educativos y culturales entre las localidades de su jurisdicción.

Por su parte las funciones adjetivas o de regulación y control son el conjunto de actividades que apoyan y orientan las acciones de gobierno municipal con personal, recursos financieros y materiales y servicios generales o de asistencia técnica a las unidades orgánicas del ayuntamiento⁹⁵.

Entre las funciones adjetivas se encuentran las relativas a las de los órganos municipales de control que realizan acciones de fiscalización de los recursos. Mediante la práctica de auditorías y evaluaciones se detectan desviaciones en el manejo de los fondos públicos e inobservancia de las normas, políticas y ordenamientos vigentes.

Asimismo, los órganos de control se encargan de la investigación de responsabilidades y aplicación de sanciones a los servidores públicos municipales, que consiste en la ejecución del procedimiento administrativo de aplicación de sanciones disciplinarias hasta su etapa de resolución. En este

⁹⁵ Pontifes Martínez, Arturo. "Los Reglamentos en la Administración Municipal" **La Facultad Reglamentaria de los Ayuntamientos en el Gobierno y la Administración Municipal**, Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. Estudios Municipales, 1988, pp. 69-85.

proceso, el presidente municipal determina y ejecuta la sanción correspondiente: la investigación de las quejas y denuncias en contra de los empleados; la vigilancia en torno a la presentación de la declaración patrimonial de sus bienes.

Las funciones se clasifican en preventivas y en correctivas. En las primeras predomina o debería predominar la función del control. En caso de cualquier irregularidad o ilícito detectado después de una auditoría o fiscalización, entonces se aplica el acto correctivo que corresponda.

Desde la década de los ochenta se ha pretendido dar al control una orientación eminentemente preventiva; sin embargo, aún persisten en el subsistema de control y evaluación municipal deficiencias entre las que destacan el centralismo, la falta de profesionalización de los servidores públicos municipales, ya que no existe una capacitación sistemática y congruente para los contralores⁹⁶ y, sobre todo, la insuficiencia de recursos financieros, humanos y materiales que limitan que la función se desarrolle de manera transparente, eficiente y eficaz.

De acuerdo con la Ley Orgánica Municipal del Estado de México⁹⁷ Las funciones principales de las contralorías municipales son:

- ⇒ Planear, programar, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación municipal.
- ⇒ Fiscalizar el ingreso y ejercicio del gasto público municipal y su congruencia con el presupuesto de egresos.
- ⇒ Aplicar las normas y criterios en materia de control y evaluación
- ⇒ Asesorar a los órganos de control interno de los organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública municipal
- ⇒ Establecer las bases generales para la realización de auditorías e inspecciones

⁹⁶ El Estado de México podría ser la excepción, ya que se conoce por lo menos en los documentos de un curso bien estructurado por la Contraloría Estatal, para presidentes municipales sobre la función del control.

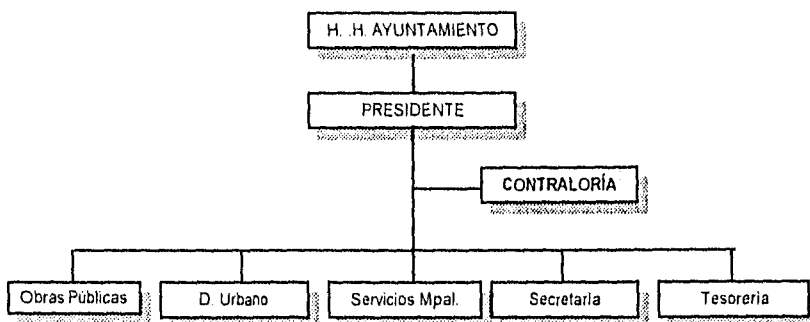
⁹⁷ Se retoma este ejemplo por ser el Estado de México en que se hizo la investigación de campo y se considera una de las más avanzadas y apegadas a la Ley Federal ("Ley Orgánica Municipal del Estado de México". *Gaceta del Gobierno*. Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de México, Toluca, Méx. 2 de marzo de 1993 Decreto número 164).

- ⇒ Vigilar que los recursos federales y estatales asignados a los ayuntamientos se apliquen en los términos estipulados en las leyes, los reglamentos y los convenios respectivos
- ⇒ Vigilar el cumplimiento de las obligaciones de proveedores y contratistas de la administración pública municipal.
- ⇒ Coordinarse con la Contaduría General de Glosa, la Contraloría del Poder legislativo y la Secretaría de la Contraloría del Estado para el cumplimiento de sus funciones
- ⇒ Designar a los auditores externos y proponer al Ayuntamiento, en su caso, a los Comisarios de los Organismos Auxiliares.
- ⇒ Establecer y operar un sistema de atención de quejas, denuncias y sugerencias.
- ⇒ Realizar auditorías y evaluaciones e informar del resultado de las mismas al Ayuntamiento
- ⇒ Participar en la entrega-recepción de las unidades administrativas de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos del municipio
- ⇒ Dictaminar los Estados financieros de la tesorería municipal y verificar que se remitan los informes correspondientes a la Contaduría General de Glosa.
- ⇒ Vigilar que los ingresos municipales se entreguen a la tesorería municipal conforme a los procedimientos contables y disposiciones legales aplicables
- ⇒ Participar en la elaboración y actualización del inventario general de los bienes muebles propiedad del municipio, que expresará las características de identificación y destino de los mismos.
- ⇒ Verificar que los servidores públicos municipales cumplan con la obligación de presentar oportunamente la manifestación de bienes, en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.
- ⇒ Demás disposiciones en la materia.

6. Localización dentro de la estructura orgánica de la administración pública municipal.

Conforme a las características de las funciones que las contralorías internas realizan, su esfera de actuación se extiende a la totalidad de las áreas, programas, recursos y actividades que forman parte de la Administración Pública

Municipal. Razón por la que su ubicación dentro de la estructura orgánica necesariamente la coloca en el nivel inmediato inferior al Presidente Municipal.



Esta ubicación debe permitir al Contralor:

- Tener acceso a todas las áreas;
- Lograr el respaldo que demanda el ejercicio de su función;
- Propiciar la imparcialidad en los juicios que emite;
- Garantizar la autonomía que exige su función;
- Mantener siempre el enfoque del control preventivo; y
- Evitar el ejercicio del control correctivo.

No obstante, al ser un servidor público designado por el Presidente Municipal tanto la imparcialidad en sus juicios como su autonomía se diluyen, ya que le debe lealtad a su jefe y la decisiones que este último tome son las que se ejecutan.

7. Perfil del Contralor Interno Municipal

Con el propósito de que las funciones de control y vigilancia en la Administración Pública Municipal se desempeñen por la persona adecuada, ésta debe cumplir con ciertos requisitos que se dividen en dos grupos: los legales y los personales.

A) Requisitos legales. El contralor municipal⁹⁸:

- Debe ser ciudadano de la entidad federativa correspondiente, en pleno uso de sus derechos y preferentemente vecino del municipio;
- No estar imposibilitado para desempeñar cargo, empleo, o comisión pública;
- No haber sido condenado en proceso penal por delito intencional y tener los conocimientos suficientes para poder desempeñar el cargo, a juicio del ayuntamiento;
- De ser posible ser profesionista de las áreas de economía o contable-administrativas, con experiencia mínima de un año;
- No haber sido inhabilitado para desempeñar otro cargo, empleo o comisión públicos; y
- Cumplir con otros requisitos que señalen las leyes, o los que acuerde el ayuntamiento.

B) Características personales⁹⁹. Entre las capacidades mínimas con las que un contralor municipal debe contar, son:

- El conocimiento de métodos y técnicas aplicables a la auditoría pública, así como la capacitación y experiencia necesarias para aplicar dicho conocimiento en las auditorías que realice;
- Tener conocimiento de los organismos descentralizados, programas, actividades y funciones gubernamentales del H. Ayuntamiento;
- Desempeñar su trabajo con minuciosidad y esmero, poniendo siempre toda su capacidad y habilidad profesionales, con buena fe e integridad; y algo de suma relevancia es;
- Ser totalmente imparcial y objetivo respecto al desarrollo de su trabajo, apoyándose siempre en hechos y evidencias que lo lleven al convencimiento razonable de la realidad o veracidad de los actos,

⁹⁸ Los requisitos legales que debe cumplir el contralor municipal aparecen en las leyes orgánicas municipales, en especial los aquí señalados son los establecidos en la **Ley Orgánica Municipal del Estado de México**, 2 de marzo de 1993.

⁹⁹ **La Contraloría Municipal**. Gobierno del Estado de México. Secretaría de la Contraloría. Toluca, México, febrero 1994 . p. 22-31

documentos o situaciones examinados, y que le permitan conformar una base firme para la emisión de sus juicios y opiniones.

En términos generales estas son las características propias de las Contralorías Municipales, no obstante, éstas operan de acuerdo a las condiciones administrativas, sociales, políticas, económicas, culturales de cada entidad federativa. Algunos municipios de los estados como México, Nuevo León, Tamaulipas, o Colima, tienen avances importantes, pero de acuerdo con informes oficiales, las contralorías municipales desarrollan sus funciones con una capacidad de 60 a 70% en una escala de 10 al 100.

Las medidas de control preventivo y correctivo se constatan cuando sus resultados se traducen en la conclusión eficaz y eficiente de los programas, obras o acciones, al haberse detectado oportunamente irregularidades, en su caso, y corregido en tiempo oportuno, y por ende en un mejoramiento de vida para la población al ser beneficiada con dicha obra, programa o acción planeada.

La evaluación y control deben ser menos ejercicios técnicos (fiscalización, múltiples, informes, etc) que tareas de profundo sentido social (evaluación del desempeño y de resultados de las instituciones públicas en cuanto a programas y servicios gubernamentales), que le den a los municipios una mayor capacidad de servicio frente a la comunidad. Es necesario que los problemas municipales sean atendidos con una amplia colaboración de las poblaciones que son objeto de tal o cual acción de gobierno, porque son ellos quienes conocen sus necesidades y permitirán orientar las prioridades.

Por otra parte, los servidores públicos de los ayuntamientos, desde el Presidente Municipal, requieren de una amplia profesionalización que les permita desarrollar sus conocimientos técnicos y su capacidad para tomar decisiones. Es urgente promover una auténtica cultura de servicio y de los valores éticos.

IV. LA CONTRALORÍA SOCIAL EN LOS GOBIERNOS ESTATAL Y MUNICIPAL

1. Un espacio para la participación ciudadana en el control institucional

Como ya se ha señalado, Carlos Salinas de Gortari, asumió la Presidencia de la República con graves problemas de legitimidad, hecho que lo obligó a desarrollar acciones que le permitieran recuperar la confianza y lograr el apoyo de aquellos sectores de la sociedad más vulnerables económica y políticamente.

En su propuesta de Reforma del Estado retomó la estrategia de solidaridad y corresponsabilidad del gobierno con la sociedad y reafirmó que "la reforma económica de México no estaría basada en la retirada del Estado sino en un nuevo intervencionismo (socialmente orientado) del Estado"¹⁰⁰.

Así, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) surgió como "el instrumento creado por el gobierno de la República para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados en los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupo sociales"¹⁰¹.

El Pronasol propició la intervención de la población a través de los comités de Solidaridad, los cuales fueron diseñados para convertirse en células políticas, y lo que inició como un programa asistencial se convirtió en un principio de gobernabilidad con ideología, organización, recursos, militantes y objetivos que se extendieron más allá del alivio de la pobreza.

Como complemento de este programa y de otras acciones de gobierno, la Secogef implementó el **Programa de Contraloría Social** mediante el cual se promovía la participación social en el control institucional de los recursos

¹⁰⁰ Cfr. Dresser, Denise, "Pronasol: los dilemas de la gobernabilidad", *El Cotidiano* No. 49, julio-agosto 1992, p. 49.

¹⁰¹ Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *El Programa Nacional de Solidaridad, Una visión de la Modernización de México*. 1ª. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 8.

destinados a los estados y municipios, por vía del Convenio de Desarrollo Social, y que prácticamente estaban destinados a acciones del Pronasol.

2. La Contraloría Social.

2.1 Concepto.

La Contraloría Social, es definida como "un proceso mediante el cual la sociedad se ha incorporado a las tareas de supervisión y fiscalización de obras y servicios de los que ha de beneficiarse, y a la vigilancia del debido cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos"¹⁰².

Esta definición es imprecisa si se considera que la población objetivo del Pronasol fue selectiva, y no fue algo que permeó a toda la sociedad ni a todas las acciones de gobierno. La participación de las comunidades en la supervisión de las obras fue muy limitada pues se orientó básicamente a la realización de trabajos parciales sin que llegaran a enterarse en su totalidad de los costos de las obras y los beneficios reales obtenidos.

Además, la difusión de los mecanismos para presentar quejas o denuncias respecto al desempeño de los servidores públicos ha sido muy restringida. Los canales de comunicación existentes entre gobierno y sociedad, en su sentido amplio, distan mucho de permitir una vigilancia efectiva del comportamiento de quienes prestan los servicios públicos.

¹⁰² Vázquez Cano, Luis Ignacio, "La Contraloría Social". *La Administración Pública Contemporánea en México*, Secogef, FCE. México 1993, pp. 193-194.

2.2 Bases Legales.

La Contraloría Social se amparó en ordenamientos jurídicos consignados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se fundamentaba en el artículo 8º de la propia Constitución, el cual hace referencia al derecho de petición o derecho a recibir respuesta¹⁰³.

A partir de este artículo constitucional, la petición es considerada como una solicitud formulada conforme a derecho para que una instancia pública proceda o se abstenga de actuar, según sea el caso, en respuesta a dicha solicitud o exhorto, en el marco de sus responsabilidades y atribuciones.

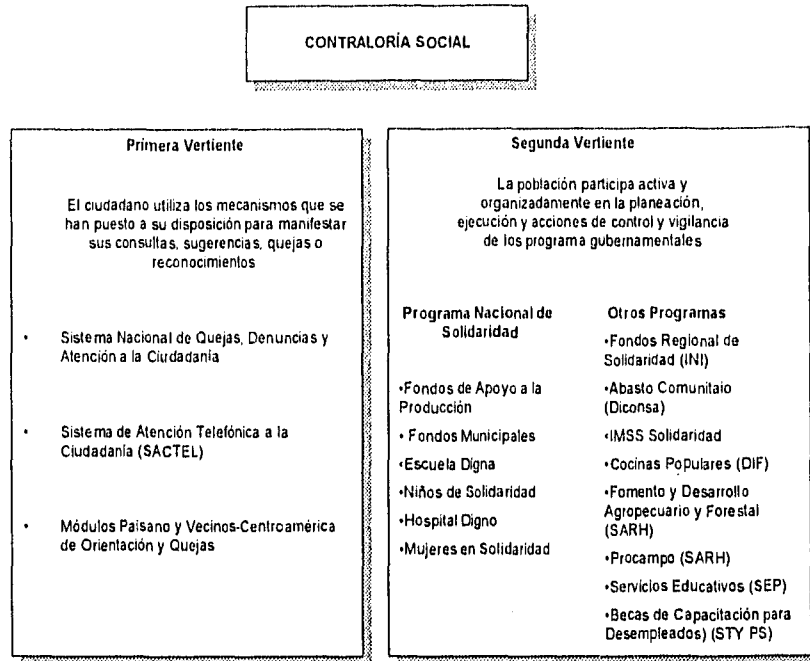
Cabe aclarar que este artículo se limita para el caso de la presentación de quejas o denuncias, pero no fundamenta la participación social en el ejercicio de las acciones del gobierno; por tanto la Contraloría Social es más bien una acción de promoción y de inducción de la participación comunitaria por parte del gobierno.

La concepción programática de la Contraloría Social se derivó del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y constituyó un elemento sustancial del Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental de la Secogef. Su operación tuvo como base la reforma del Reglamento Interior en 1991, que dio lugar a la creación de la Dirección General de Contraloría Social, con facultades específicas respecto a la promoción de la participación social.

¹⁰³ Vázquez Cano, Luis Ignacio. *El Control Gubernamental y la Contraloría Social Mexicana*. Colección una Visión de la Modernización en México. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1994. 230 pp.

3. Vertientes de la Contraloría Social.

Los sistemas de atención y participación ciudadana se reagruparon en dos vertientes de la administración pública:



Fuente: Secogef, 1994.

3.1. Primera vertiente: mecanismos de comunicación inmediata.

La primera vertiente se refiere a los mecanismos de comunicación al alcance de los ciudadanos a nivel individual como colectivo para que, con "toda libertad" se manifiesten las irregularidades o aciertos acerca de los servicios que se reciben por parte de las instancias gubernamentales.

Dentro de esta vertiente se ubicó al Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía, que además de contar con las oficinas de quejas y denuncias de los órganos internos de control de las dependencias y entidades del

gobierno federal, contaba con el Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL)¹⁰⁴ que operaba todo el año durante las 24 horas del día, a efecto de dar un servicio permanente.

No obstante los avances de estos instrumentos de participación social, en la práctica tuvieron poca funcionalidad. Los planteamientos ciudadanos, que en la mayoría de los casos no se resuelven a plena satisfacción o en forma oportuna, tampoco eran tomadas en cuenta para modificar los procesos administrativos o para fincar responsabilidades a los servidores públicos que operaban fuera de las normas.

La compleja trama de trámites y requisitos para presentar quejas o denuncias desalentó la iniciativa de la población para acercarse a cualquier módulo o institución pública con tal motivo.

Otro de los mecanismos de esta vertiente fueron los módulos de orientación y quejas que la Secogef operó en apoyo a programas como el de Paisano Amigo¹⁰⁵, de la Secretaría de Gobernación, que funciona en 28 ciudades de la frontera norte y en los principales aeropuertos con intenso movimiento migratorio, así como en los principales cruces fronterizos, estaciones de ferrocarriles, centrales camioneras y garitas.

El programa Paisano Amigo tenía como finalidad el proteger los derechos de los connacionales y turistas que ingresaban en nuestro país. Las personas contratadas por la Secogef y que se les capacitaba para atender los módulos, recibían todo tipo de reclamaciones, solicitudes de orientación sobre trámites aduanales, fitosanitarios, salud internacional, seguridad y tránsito en carreteras federales, así como quejas, contra inequidades, corruptelas o vejaciones de cualquier autoridad mexicana.

¹⁰⁴ García Pavón, Georgina. "La Contraloría Social y el Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía". Ponencia Magistral. X Reunión Nacional de Contralores Estados-Federación, Revista Control Gubernamental. Toluca, México, 1994. pp. 33-42.

¹⁰⁵ Torres Hernández, Susana. "Programa Paisano y la Contraloría Social". Ponencia Magistral. VII. Reunión Nacional de Contralores Estados-Federación, México, D.F., 1991. pp. 195-201.

Vecinos-Centroamérica¹⁰⁶ fue otro programa de la Secretaría de Gobernación en que operaban los módulos de atención de quejas de la Secogef. Los connacionales y turistas que transitaban por las siete ciudades con mayor flujo migratorio en el sur del país, eran atendidos por personal de la Secretaría de Gobernación que fungía como asesor y apoyaba en los trámites migratorios y aduanales que llevaban a cabo al ingresar y/o salir de nuestro país.

A través de los módulos operados por la Secogef se pretendió fortalecer la captación, integración y trámite de las quejas y denuncias sobre presuntas irregularidades de los servidores públicos, que laboraban en dichas instancias¹⁰⁷. Los programas Paisano Amigo y Vecinos-Centroamérica contaban para su operación con el apoyo de 100 módulos de orientación y quejas en las 35 ciudades con más acusado tránsito de inmigrantes.

Sin embargo estos módulos en su mayoría fueron atendidos por estudiantes que prestaban servicio social, quienes difícilmente contaban con una auténtica vocación de servicio que no podía garantizar su desempeño. Por otro lado, la falta de una cultura de reclamo de los derechos ciudadanos por parte de la población, contribuyó de manera significativa a actuar con indiferencia, o en el último de los casos podemos agregar que se desconocía la existencia de estos módulos.

Otro factor importante ha sido la falta de estándares mínimos de calidad que estén a disposición de los viajeros y que permitan evaluar el desempeño de quienes los atienden. Se observa una doble tendencia; por un lado, el mayor número de reclamaciones se debía a que los viajeros tenían mayor conocimiento de los servicios que ofrecían los módulos, y por otro lado, si se registraban menos, se debía a que los servidores públicos se desempeñaban con mayor eficiencia y cometían menos irregularidades.

¹⁰⁶ Secogef, Informe de labores 1991-92.

¹⁰⁷ Según datos recibidos de las entidades federativas al mes de agosto de 1994, se logró atender 2 479 quejas y denuncias de las cuales 2,005 están resueltas, 1 637 corresponden al Programa Nacional de Solidaridad, 180 de los programas Paisano y/o Vecino y 188 son derivadas de una auditoría o denuncias de mal manejo de recursos federales, representando un 80% de resolución. (Secogef, Informe de Labores 1994).

3.2 Segunda vertiente: participación en los programas y acciones de gobierno

En la segunda vertiente, la Contraloría Social encontró su expresión más acabada, puesto que había recursos públicos de por medio, es decir, se incorporó a las comunidades y a los propios beneficiarios de obras, de programas y de acciones en la vigilancia directa de las fases del proceso que conllevaba su realización. A continuación se explica con detalle el funcionamiento de la Contraloría Social en el principal programa social del sexenio, entre otros.

3.2.1 La Contraloría Social en el Programa Nacional de Solidaridad.

Las principales características del Programa Nacional de Solidaridad¹⁰⁸, eran las siguientes: las comunidades deberían organizarse en comités integrados por un presidente, un secretario, un tesorero y hasta tres vocales, sumar sus recursos con los del gobierno, participar en la planeación, dirección y ejecución de las obras y en muchos casos; intervenir también en la administración de los fondos aportados.

Estas características fueron aprovechadas y adaptadas al Programa de Contraloría Social, mediante el cual se promovía, por un lado, que los recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación llegasen a su destino oportunamente y, por el otro, que fueran aprovechados de manera más óptima por las comunidades.

Para ello, se convino en fortalecer las tareas de control y vigilancia que las comunidades ya venían realizando en sus comités de Solidaridad y se pusieron a su disposición, mecanismos de comunicación con la autoridad, que coadyuvaran a obtener respuestas eficaces a sus requerimientos.

Con base en lo anterior, el 5 de febrero de 1991, se puso en marcha, el Programa de Contraloría Social en Solidaridad¹⁰⁹, cuyo fin primordial era activar y exhortar a la comunidad para que participara en las tareas de control. De esta manera, se

¹⁰⁸ Consejo Consultivo..., *op cit.*, 271 pp.

intentaba a mejorar las formas de organización y de trabajo en beneficio de la comunidad.

Con el Programa se esperaba legitimar las formas de control y vigilancia que las comunidades venían desarrollando por propia iniciativa. Se reforzaban los principios de respeto, corresponsabilidad, transparencia y honestidad que el Pronasol pregonaba, y se promovían nuevas formas de vigilancia y control con un enfoque preventivo sustentado en la concertación de acciones. Asimismo, se ponía al servicio de la comunidad el Sistema Nacional de Quejas y Atención a la Ciudadanía, que ya venía operando.

Se buscaba que la participación ciudadana tomara un enfoque diferente frente a los sistemas de quejas y denuncias, ya que de esa manera el control se expresaba como una práctica grupal organizada, y no como una acción individual y aislada.

Por tanto, con la Contraloría Social se pretendió establecer una nueva relación entre autoridades y los diversos segmentos de la población que de alguna manera participaban tanto en el Pronasol como en otros programas gubernamentales. La Contraloría Social se integró a la política social del gobierno que a través de la inducción, quiso demostrar que existía voluntad para escuchar las demandas ciudadanas, así como para sumar iniciativas, capacidades organizativas y decisiones de la comunidad.

El esquema de la Contraloría Social pretendía configurar una acción bipartita del control, que abarcara la parte institucional y la social. Ambos aspectos estarían bien definidos, y deberían fortalecerse y complementarse entre sí.

Pero estos propósitos no se alcanzaron, el proceso de rendición de cuentas no cumplió las expectativas de información que requería la opinión pública. La información se concentraba en documentos de circulación relativamente restringida que sólo se entregaban a órganos de gobierno o a unidades administrativas jerárquicas superiores.

¹⁰⁹ Secogef. Memoria Anual del Programa de Contraloría Social en Solidaridad, México, D.F., 1992, p.23.

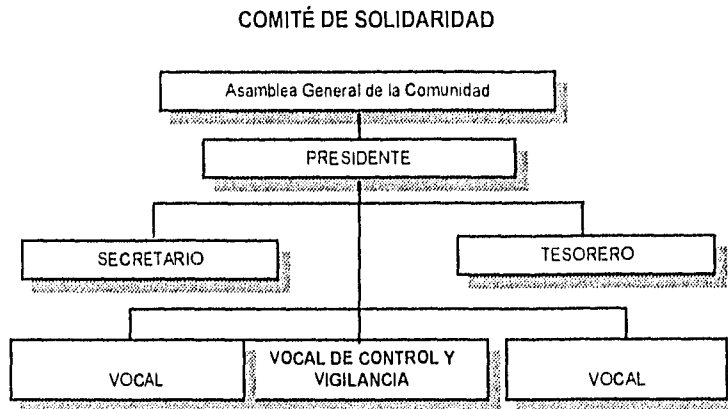
Tal es el caso de los "libros blancos" que aun cuando al final del sexenio fueron entregados directamente a las autoridades del Poder Legislativo, (considerando a los diputados como representantes de la población) su contenido no tuvo una difusión amplia que permitiera a la sociedad formarse juicios de valor sobre los resultados finales.

4. El Vocal de Control y Vigilancia.

El programa de Contraloría Social surgió como un programa de la federación que formaba parte de los acuerdos de coordinación, por tanto se convirtió en obligatorio para las entidades federativas. La tradición de colaboración comunitaria prevaleciente en gran parte del país fue también un elemento que hizo posible su implantación, pues había muchas personas que estaban dispuestas a contribuir en beneficio de su comunidad.

Los dos aspectos influyeron directamente en el nivel de avance del Programa, respecto al primero fue determinante la voluntad política de los contralores para impulsar y promover las acciones de contraloría social; y en cuanto al segundo, las entidades con gran tradición en este tipo de acciones comunitarias alcanzaron mayores logros.

A partir de 1992, en el **Manual Único de Operación del Pronasol** se incluye la presencia del *Vocal de Control y Vigilancia* en el esquema de los comités de Solidaridad, para realizar las acciones de control gubernamental.



La persona electa por la asamblea general denominada *Vocal de Control y Vigilancia* fue el elemento clave para promover las acciones de Contraloría Social en su comunidad. Su función condensaba la filosofía del programa, ya que se encargaba del control eminentemente preventivo. Para operar debía adaptarse a las circunstancias de la población y adoptar el principio de integralidad.

En este contexto, ante las instancias que presidían el comité, el papel del Vocal debía ser estrictamente de vigilancia y de apoyo a los demás miembros; porque lejos de invadir las funciones y la forma en que las llevaban a cabo, debía fortalecer la actuación de los mismos mediante sus propuestas y observaciones.

Hacia la asamblea general de la comunidad, la responsabilidad del Vocal era principalmente la de promover que todos los beneficiarios se sumaran a la vigilancia de las obras y acciones ejecutadas, coordinar y participar en los trabajos al mismo ritmo que todos; así como recopilar los reclamos o sugerencias que presentara la población durante el proceso de las obras o acciones y de turnarlos a las instancias correspondientes.

4.1. Funciones del Vocal de Control y Vigilancia.

Las funciones básicas del Vocal abarcaban tres grandes aspectos:

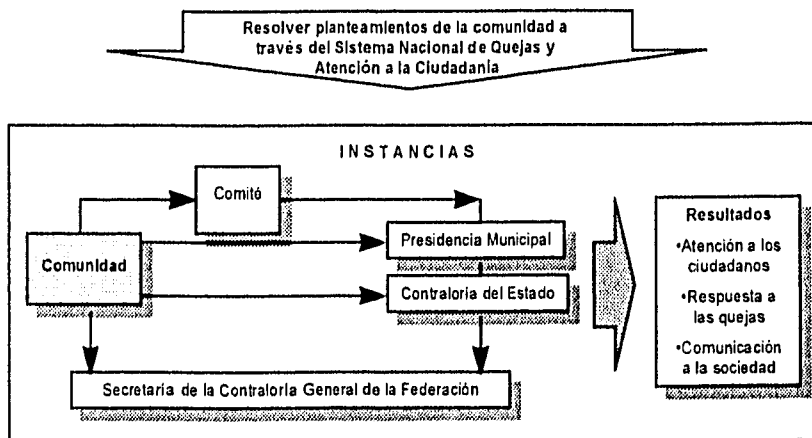
Primero, mantener perfectamente informada a toda la comunidad, respecto a trámites, requisitos, flujo de recursos, calidad de los materiales y ejecución de las

obras. En especial debía cuidar que todos los participantes en cada programa conocieran la normatividad que regía en el contexto de su actuación.

Segundo, llevar a cabo junto con la comunidad una estricta vigilancia de las obras y equipo o material utilizados en las mismas, así como promover que se contara con elementos básicos de control en el comité, tales como el archivo único, el registro o libro de actas, un programa general de la obra o acción y un registro de la entrada y salida de recursos, en caso de que el comité los manejara.

Tercero, contribuir en la vigilancia de la actuación de los servidores públicos, al apoyar el funcionamiento del Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía. El Vocal debía recibir, registrar y canalizar las quejas en primer lugar al interior del comité, si ahí no se daba solución al problema, se remitirían a la presidencia municipal o, en su caso, a la Contraloría Estatal; y si aún no encontraban respuesta se enviaban a la Secogef.

ESQUEMA DE RECEPCIÓN Y ATENCIÓN DE QUEJAS



Fuente: Secogef 1992

Aunque se tuvo la oportunidad de confirmar que en los cursos de capacitación sobre el Programa así se hacía este planteamiento que sustentaba el programa y el carácter de las funciones del Vocal, en la práctica resultó difícil materializar la propuesta por diversos factores:

La dinámica de los comités de Solidaridad se desarrolló de manera distinta de como estaba diseñada en el Manual Único de operación. En la mayoría de los casos, los comités operaban de manera pragmática y accidentada. Sus acciones no respondían a una planeación, eran eventos aislados y concretos, fue el caso de las compras de materiales, generalmente realizadas por el presidente y el tesorero del comité, la distribución de tareas entre la comunidad, y la recaudación de las aportaciones de la población, entre otros.

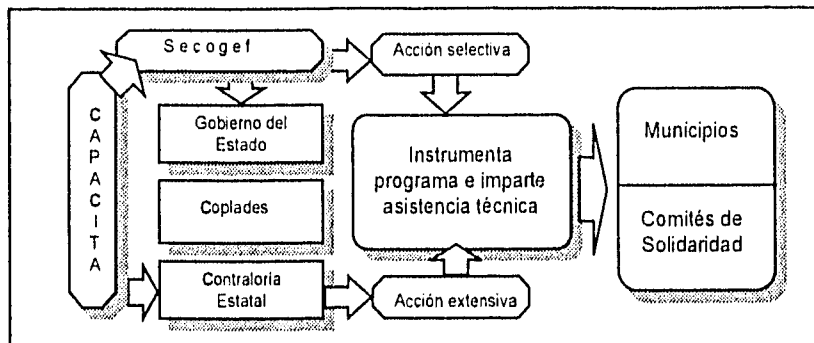
En este sentido, el Vocal podía, o no, incorporarse a las distintas tareas, dependiendo de su relación personal con los demás integrantes del comité. Por lo general, no contaba con el apoyo de la asamblea, porque en la mayoría de los casos no era debidamente informada la comunidad respecto a cómo funcionaba o debía funcionar el comité y lo que debía esperar de cada uno de sus integrantes.

Si la relación entre el Vocal y los demás miembros del comité no era "amigable" consecuentemente se le marginaba de las actividades que se realizaban o sólo intervenía parcialmente; ello se debía a que difícilmente los demás miembros del comité admitieran ser supervisados. Esta situación se reprodujo, aunque con múltiples variantes, en la mayoría de los estados y municipios del país.

Para la implementación del programa de Contraloría Social se llevaron a cabo actividades coordinadas de la Secogef con diversos organismos de los estados y los municipios; a la primera le correspondió establecer los lineamientos básicos de operación del Programa, y coordinar y evaluar su funcionamiento a nivel nacional, junto con la Secretaría de Desarrollo Social.

La promoción de la Contraloría Social, la realizó la Secogef en forma selectiva, y los gobiernos estatales y municipales de manera extensiva y operativa. La promoción tuvo un carácter multiplicador, comenzaba a nivel de los gobiernos estatales, después en los Coplades y en las contralorías de los estados, y continuaba en los municipios para concretarse en los comités de Solidaridad.

ESQUEMA GENERAL DE OPERACIÓN DE LA CONTRALORÍA SOCIAL



Fuente: Secogef 1991.

Al igual que el Pronasol, el programa de Contraloría Social, estuvo estrictamente controlado por la federación; y si la participación de la comunidad en algunos estados y municipios se incrementó, se debió muchas veces a la propia tradición de organización de cada región, como en el caso de Oaxaca en donde siempre han existido formas colectivas de colaboración que sólo fueron reactivadas.

5. Asistencia técnica y capacitación.

La Secogef y las contralorías estatales eran las encargadas de brindar asistencia técnica a las autoridades municipales. Esa asistencia consistió en desarrollar las siguientes acciones:

- ◊ Elaboración de un diagnóstico sobre la observancia de la normatividad de los cuatro programas básicos de Solidaridad: Escuela Digna, Niños de Solidaridad, Fondos Municipales de Solidaridad y Fondos de Solidaridad para la Producción¹¹⁰.

¹¹⁰ En el Manual Único de Operación del Programa Nacional de Solidaridad, publicado por la Sedesol, se establece el funcionamiento y operación de cada uno de los programas señalados, así como los lineamientos a seguir para que participaran las comunidades desde la presentación de las propuestas ante el Coplade y ante la Delegación de Sedesol, hasta la liberación de recursos, ejecución y entrega recepción de la obra a la propia comunidad por parte de las autoridades.

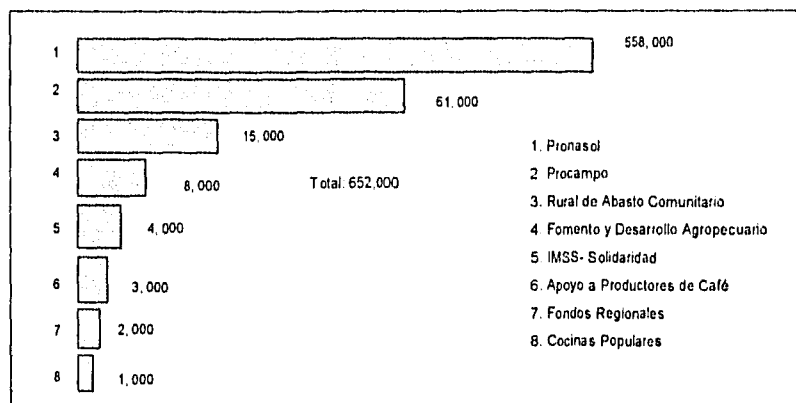
- ◊ Entrega oficial y presentación de una guía técnica de control, en la que se establecían los elementos que las presidencias municipales debían tener presentes de manera obligatoria para desarrollar cada uno de los cuatro programas.
- ◊ Explicación del Programa de Contraloría Social en Solidaridad, con apoyo de material didáctico elaborado en su gran mayoría por la Secogef, en la que se hacía especial énfasis en la importancia de la participación y el apoyo de los gobiernos municipales para la operación del Programa y para su sostenimiento y extensión en todo el municipio.

Las contralorías estatales capacitaban a los comités de Solidaridad en los siguientes aspectos:

- ◆ Promoción de la elección democrática de un Vocal de Control y Vigilancia al interior de cada comité de Solidaridad.
- ◆ Precisión de las funciones del Vocal, enfatizando su carácter preventivo.
- ◆ Importancia de la participación conjunta de las autoridades y la comunidad en los programas de Solidaridad.
- ◆ Sugerencias y explicación de controles básicos para lograr eficacia y eficiencia.
- ◆ Apoyos que el Ayuntamiento, la Contraloría del Estado o bien la Secogef ofrecían para canalizar las quejas y denuncias.

En el periodo que abarca de 1991 a agosto de 1994, se capacitó en materia de contraloría social a 558,000 participantes en los programas de Solidaridad y a 94,000 de otros programas, como se observa en la gráfica siguiente:

**Programa de Contraloría Social
Personas capacitadas 1991-1994**



Fuente: Secogef-Sedesol Programa Nacional de Solidaridad...p. 253.

En la práctica se presentaron diversas deficiencias que se originaban desde el momento de la constitución de los comité de Solidaridad. Ello se debió a que no se daba la información suficiente sobre cómo funcionaba el programa en el que participaban y cómo podrían organizar las tareas que les correspondían.

En consecuencia, cuando se llegaba a capacitar en aspectos generales del programa de Contraloría Social y sobre el papel que desempeñaba el Vocal de Control y Vigilancia, no se comprendían en su totalidad los propósitos del programa, ya que no se tenían ni siquiera antecedentes de la funcionalidad de su comité. En muchas ocasiones, las sesiones terminaban en una serie de peticiones de recursos y de apoyos que, si bien eran justos y necesarios para la comunidad, el objetivo de la capacitación se diluía.

Un elemento más que influyó para que la promoción del Programa de Contraloría Social no tuviera el éxito esperado, fue que en la mayoría de las entidades federativas, en la estructura de los órganos estatales de control, la responsabilidad del Programa se encontraba a nivel jefatura de departamento o máximo como una dirección de área, en la que intervenían 4 ó 5 personas, apoyados por estudiantes que realizaban su servicio social. Ello era insuficiente para mantener una capacitación sistemática.

6. Evaluación.

La evaluación del Programa la realizaba la Secogef en coordinación con las contralorías estatales y algunos municipios. Con la evaluación se pretendía conocer el grado de avance y las limitaciones que habían enfrentaban tanto los vocales como las autoridades durante la operación del Programa. Los resultados de la evaluación debían conducir a la toma de medidas correctivas en caso de deficiencias observadas, buscando nuevos métodos de capacitación o la reestructuración de los materiales de apoyo.

No obstante, los mecanismos de evaluación del programa manifestó grandes deficiencias en virtud de que no existían parámetros de rendimiento de, obligaciones y ni de compromisos relevantes. No era posible evaluar la gestión tanto de la Secogef, como de todas las instancias involucradas, o la eficacia de las acciones a su cargo. Fue común el uso de unidades de medida poco significativas y que no eran representativas de los objetivos que se perseguían.

Otro elemento que dificultó el proceso de evaluación fue la falta de un verdadero mecanismo sistematizado de información que impidió tanto a las autoridades como a la población que participaba en el Programa, conocer, entre otros aspectos, el monto real de los recursos utilizados en beneficio directo de la población ni de aquéllos que consumía la estructura administrativa.

La evaluación se efectuaba en dos niveles: el regional y el estatal. En el primero se intercambiaban experiencias y se hacían propuestas para mejorar la acción en el ámbito institucional, fortalecer los métodos de capacitación, hacer la difusión del programa e integrar los materiales de apoyo para los vocales. En el segundo nivel, la evaluación se efectuaba con los vocales; ello permitía conocer las prácticas realizadas como vocales, así como de los problemas a los que se enfrentaban.

La ausencia de indicadores precisos que permitieran evaluar tanto el desempeño de quienes proporcionaban la capacitación como del contenido de los cursos y los alcances obtenidos, impedía que dichas evaluaciones fueran lo suficientemente objetivas y que se corrigieran los problemas que enfrentaban los vocales.

7. Ámbitos de actuación.

La Contraloría Social se inició en los siguientes programas de Solidaridad que por su impacto social y presupuestal se consideraron prioritarios: Escuela Digna, Fondos de Solidaridad para la Producción, Fondos Municipales de Solidaridad, Niños de Solidaridad. Estos programas operaban en la totalidad de los estados de la República.

Para instrumentar el Programa de Contraloría Social, era necesario conocer la operación de los programas de Solidaridad y con base en ello adecuar las funciones de los Vocales de Control y Vigilancia, las cuales ya se han mencionado (véase pp.89-90). A continuación se describe en forma somera la manera en que se integraba la figura del Vocal en estos cuatro programas y cómo en lo subsecuente se fue complicando su participación.

Programa Escuela Digna. Inició sus operaciones en marzo de 1990. Su objetivo fundamental fue apoyar la rehabilitación y el mantenimiento de los planteles educativos que forman parte del patrimonio nacional¹¹¹. Concurrían en el programa esfuerzos y recursos de las tres instancias de gobierno, así como de los sectores social y privado.

En cada escuela se integró un grupo con la participación de maestros, padres de familia, alumnos, autoridades escolares y asociaciones civiles, todos ellos organizados en un Comité Escolar con la meta de rescatar y preservar el inmueble educativo. Las aportaciones de la comunidad escolar consistían en proporcionar materiales de la región y ejecutar actividades de remozamiento, pintura, ornamentación y limpieza. Además hacían las aportaciones económicas que su nivel de ingresos les permitía.

Para el mantenimiento de las obras realizadas se contaba con el apoyo y la participación de prestadores de servicio social, de colegios de profesionistas y otras organizaciones privadas y sociales. El costo total de la acción no debía rebasar el monto de reposición total de las obras, es decir lo que había costado en principio la construcción del área que se reparaba.

¹¹¹ Consejo Consultivo..., *op cit.*, p. 168.

7. Ámbitos de actuación.

La Contraloría Social se inició en los siguientes programas de Solidaridad que por su impacto social y presupuestal se consideraron prioritarios: Escuela Digna, Fondos de Solidaridad para la Producción, Fondos Municipales de Solidaridad, Niños de Solidaridad. Estos programas operaban en la totalidad de los estados de la República.

Para instrumentar el Programa de Contraloría Social, era necesario conocer la operación de los programas de Solidaridad y con base en ello adecuar las funciones de los Vocales de Control y Vigilancia, las cuales ya se han mencionado (véase pp.89-90). A continuación se describe en forma somera la manera en que se integraba la figura del Vocal en estos cuatro programas y cómo en lo subsecuente se fue complicando su participación.

Programa Escuela Digna. Inició sus operaciones en marzo de 1990. Su objetivo fundamental fue apoyar la rehabilitación y el mantenimiento de los planteles educativos que forman parte del patrimonio nacional¹¹¹. Concurrían en el programa esfuerzos y recursos de las tres instancias de gobierno, así como de los sectores social y privado.

En cada escuela se integró un grupo con la participación de maestros, padres de familia, alumnos, autoridades escolares y asociaciones civiles, todos ellos organizados en un Comité Escolar con la meta de rescatar y preservar el inmueble educativo. Las aportaciones de la comunidad escolar consistían en proporcionar materiales de la región y ejecutar actividades de remozamiento, pintura, ornamentación y limpieza. Además hacían las aportaciones económicas que su nivel de ingresos les permitía.

Para el mantenimiento de las obras realizadas se contaba con el apoyo y la participación de prestadores de servicio social, de colegios de profesionistas y otras organizaciones privadas y sociales. El costo total de la acción no debía rebasar el monto de reposición total de las obras, es decir lo que había costado en principio la construcción del área que se reparaba.

¹¹¹ Consejo Consultivo..., *op cit.*, p. 168.

La ejecución y el seguimiento de las obras y las acciones quedaba bajo la responsabilidad del Comité Escolar; y el control estaba a cargo del Vocal de Control y Vigilancia, quien debía cumplir las siguientes funciones: vigilar que los recursos se manejaran con estricto apego a lo planeado, verificar que el tesorero llevara el registro del material y del equipo que se compraba y constatar que se guardara en lugar adecuado. Al finalizar la obra debía supervisar que el acta de entrega-recepción correspondiera a lo establecido en el expediente técnico de la misma.

Programa Niños en Solidaridad. Comenzó a partir de 1991 y tenía como objetivo enfrentar las limitaciones económicas que impiden a millones de niños mexicanos de familias de escasos recursos terminar la educación primaria¹¹². El programa consistía en otorgar becas a estos niños para que terminaran la educación primaria. Operó en aquellos planteles en los que previamente operaba el programa Escuela Digna

Las funciones específicas del Vocal de Control y Vigilancia en este programa se enfocaron a verificar que el proceso de elección de los becarios se llevara conforme a lo estipulado en la normatividad respectiva y que los alumnos acreedores recibieran efectivamente los beneficios establecidos. Debía vigilar que los alumnos cumplieran con los requisitos necesarios para obtener el estímulo económico, la despensa y la atención médica que comprendía dicha beca. Asimismo, promovía ante el comité de Escuela Digna que se solicitara a las autoridades de la SEP, la programación de las actividades recreativas y de participación comunitaria.

Programa Fondos de Solidaridad para la Producción. Se creó en 1990 con el objeto de alentar la producción de alimentos básicos en zonas de temporal y, en particular, para apoyar con recursos financieros a los campesinos pobres que trabajaban en tierras de alto riesgo y baja productividad y que no tenían cobertura del Banco Nacional de Crédito Rural¹¹³.

¹¹² Consejo Consultivo..., *op. cit.*, p. 169.

¹¹³ Consejo Consultivo... *op. cit.* p. 195.

Los recursos se otorgaban de manera individual a cada productor, quien debía comprometerse a aplicarlos únicamente al cultivo, básicamente maíz y frijol. Al término del ciclo agrícola los productores deberían regresar el préstamo recibido. Si algún productor, una vez comprobado que había obtenido buena cosecha, no reintegraba a la Tesorería Municipal, el importe recibido, voluntaria e individualmente quedaba definitivamente descalificado para ser beneficiario de los fondos en los ejercicios subsiguientes.

Las normas de operación del programa establecían que los recursos recuperados por pagos de los productores fueran aplicados a obras o acciones que los propios beneficiarios determinaran, excepto su distribución en efectivo entre éstos. Correspondía a las presidencias municipales, a través de los comités de Validación y Seguimiento, hacer las gestiones necesarias en cada localidad para que los productores cubrieran el monto del apoyo recibido.

La participación del Vocal de Control y Vigilancia de este comité consistía en verificar que el apoyo a los productores se realizara de acuerdo con la normatividad, en promover la constitución de los comités de Solidaridad para la realización de obras y en supervisar los proyectos durante su ejecución.

Programa Fondos Municipales de Solidaridad. Inició en 1990, abarcando 1,421 municipios. Su principal objetivo fue el de impulsar obras y acciones productivas en beneficio de las comunidades de los municipios de más bajos ingresos del país. Los recursos deberían orientarse a la realización de pequeñas obras para mejorar las condiciones de vida e incrementar los ingresos de campesinos que habitaban en zonas de baja productividad y de habitantes de colonias marginadas¹¹⁴.

¹¹⁴ Los recursos del Programa se distribuían, al interior de cada municipio de la manera siguiente: en general, se le asignaba hasta 25% a la cabecera municipal y no menos de 75% al resto de las comunidades; en el caso de que más de 50% de la población total del municipio se concentrara en la cabecera, su porcentaje de participación aumentaba a 40%, y sólo cuando toda la población se concentra en la cabecera municipal la asignación era de 100 por ciento. Se destinaban estos recursos a programas de bienestar social (agua potable, drenaje, etc.), de apoyo productivo (nivelación de suelos y despladre, etc.) y de infraestructura (caminos rurales, puentes, etc.). (Manual Único de Operación del Pronasol).

A nivel gubernamental el Programa operó con un Consejo Municipal de Solidaridad en cada uno de los ayuntamientos, y a nivel social mediante los comités de Solidaridad. El Consejo Municipal estaba integrado por el presidente municipal, un representante del gobierno estatal, el tesorero municipal, las autoridades auxiliares competentes y un *Vocal de Control y Vigilancia*.

En este caso, las funciones del Vocal de Control y Vigilancia se orientaron básicamente a vigilar, promover, e informar acerca de todas las actividades que realizaba el Consejo, tales como promover la creación de los comités en las localidades con proyectos aprobados; vigilar que cada proyecto aprobado cumpliera con los criterios de inclusión en los fondos municipales de solidaridad; vigilar que la selección de las obras se hiciera de acuerdo con la normatividad, así como supervisar que el presidente del Consejo presentara al Coplade el cierre del ejercicio respectivo en tiempo oportuno.

En los comités de Solidaridad el Vocal de Control y Vigilancia debía realizar tareas enmarcadas dentro de las actividades del comité y de la propia comunidad, que iban desde la determinación del proyecto hasta su seguimiento y conclusión. Para ello, el Vocal promovía que la comunidad conociera los términos en que se firmaba el Convenio de Concertación con el Consejo Municipal.

Si bien la función de los Vocales de Control y Vigilancia estaba claramente definida, en varios lugares de la República las funciones de los vocales fácilmente se desviaron o fueron entorpecidas al no contar con una base firme de información y con una capacidad operativa y técnica adecuada.

Por otra parte, se redujo la posibilidad de elegir a la persona idónea a pesar de estar en la mejor disposición de participar, no sabía leer ni escribir, lo cual originó problemas posteriores. En otras ocasiones la falta de compromisos claros de quienes habían sido designados propició desinterés por no saber para qué se les nombraba.

Otro problema que intervino en el desempeño de los Vocales fue la falta de apoyo del resto de los integrantes del comité, ya que sus funciones de prevención de irregularidades o desvíos implicaban la supervisión o vigilancia permanente de lo que hacían los otros miembros. En caso de no tener acceso a toda la información,

su actuación comprendía diversos elementos intangibles y difíciles de concretar, lo que no sucedía con el resto de los integrantes del comité¹¹⁵.

No obstante el empeño de las autoridades de algunos estados como el de México, Querétaro, Nayarit, y Michoacán, entre otros, por impulsar el Programa de Contraloría Social y en particular la figura del Vocal, en realidad éste no tenía asignadas actividades prácticas que justificaran su presencia ante los demás. No se veían resultados, por lo menos en el corto plazo, por más que se enfatizara su labor de apoyo y de prevención. En consecuencia, sus funciones se diluyeron en muchas ocasiones.

La Secogef por mandato presidencial y con el afán de mantener su presencia en los gobiernos estatal y municipal amplió el programa de Contraloría Social al integrarlo a otros programas de Solidaridad tales como: Mujeres en Solidaridad, Hospital Digno, Empresas de Solidaridad, IMSS-Solidaridad, los Fondos Regionales de Solidaridad y Apoyo a Productores de Café del Instituto Nacional Indigenista.

Programa Mujeres de Solidaridad. Pretendía responder a la necesidad de abrir mayores espacios para la participación en proyectos productivos de las mujeres en las zonas rurales. Atendía a la población femenina de zonas áridas e indígenas, y de áreas urbano-populares con mayor índice de marginación. Apoyaba y promovía el trabajo de las mujeres en proyectos comunitarios productivos y de bienestar social, relacionados con el trabajo doméstico que en zonas marginadas se dificulta notablemente¹¹⁶.

Las mujeres se organizaban en comités cuyos recursos provenían del Pronasol. Proyectos tales como: molinos, tortillerías, panaderías, tiendas y centros de salud, se reforzaban con cuotas aportadas por las beneficiarias. Para las acciones productivas se seguía el sistema de recuperación de un préstamo inicial y el pago respectivo se dejaba en el fondo como capital de trabajo.

¹¹⁵ El presidente de un comité era responsable de gestionar ante las autoridades algunos trámites: compra de materiales, información de resultado, etc.; el tesorero se encargaba de elaborar un registro de entradas y salidas de recursos, y el secretario de asentar por escrito los acuerdos tomados, elaborar citatorios, etc.

¹¹⁶ Consejo Consultivo... *op. cit.*, p. 186.

En este caso la Contraloría Social se estableció en los comités de mujeres de Solidaridad con la elección democrática de una Vocal de Control y Vigilancia para cada proyecto, quien además de efectuar las funciones generales de información, controles básicos, sistema de quejas y denuncias, realizaba las siguientes acciones: promover y verificar que se comprara solamente el equipo necesario; asegurarse y vigilar que se constituyera y manejara con toda honradez el fondo comunitario; estar pendiente de que la tesorera del comité llevara a cabo en tiempo oportuno la comprobación de gastos ante las autoridades y ante la comunidad; y se realizar cotizaciones de material, equipo o mercancía antes de adquirirlos.

Entre los problemas que se presentaron en este programa destacan los fracasos de los proyectos emprendidos, en los que las mujeres del comité finalmente en lugar de obtener ganancias, tenían que cubrir los préstamos obtenidos del ayuntamiento con su propio dinero. En los casos en que no podían pagar se generó conflicto con las autoridades municipales. Esto se debió fundamentalmente a la falta de asesoría técnica y de conocimientos administrativos para desarrollar con eficiencia los proyectos.

La función de la Vocal de Control y Vigilancia, se oscureció porque para las mujeres involucradas en los proyectos era más importante resolver cuestiones económicas y operativas del mismo, que rendir informes a la Vocal, quien una vez más enfrentaba la ausencia de información para transmitirla al resto de la comunidad.

Programa IMSS-Solidaridad. Tenía como objetivo ampliar la atención médica y sanitaria a los habitantes de las zonas más pobres del país y contribuir a elevar el estado de salud de la población rural marginada ofreciendo atención integral y servicios de cuidado a la salud individual, familiar y colectiva¹¹⁷. Para alcanzar ese objetivo, se convocaba a la participación organizada de los núcleos familiares y se procuraba utilizar tecnología y recursos adecuados a las necesidades y tradiciones de la comunidad.

¹¹⁷ Consejo Consultivo..., *op. cit.*, p. 165.

En este caso, tanto los Vocales de Control y Vigilancia como la comunidad beneficiaria deberían participar en la vigilancia de los recursos que se asignaban para la rehabilitación de sistemas de agua potable, mejoramiento de la vivienda, equipamiento de albergues, dotación de semillas para impulsar huertos familiares y obras de saneamiento ambiental.

Programa Hospital Digno. Se constituyó como base de acción de los comités de Solidaridad que resolvían problemas surgidos del proceso de atención a la salud en el medio hospitalario, principalmente en los servicios de urgencias, consulta externa y auxiliares de diagnóstico y tratamiento, ya que es ahí donde se da el primer contacto de la población con sus hospitales y donde se presenta una mayor demanda.

Sus objetivos eran los de mejorar la atención médica hacia los pacientes mediante la suficiencia de equipos e insumos, así como a través de instalaciones físicas decorosas. Se trataba de elevar la calidad y calidez en la prestación de los servicios de salud, dar un trato respetuoso a los usuarios y mejorar los sistemas de información y orientación al público.

La Contraloría Social en Hospital Digno recaía en una persona que fuese integrante del comité de Solidaridad. Podría ser un familiar de algún paciente, un médico, una trabajadora social o una enfermera, pero en ningún caso estaba permitido que fuese alguien que ocupara un puesto directivo.

Las funciones del vocal se abocaban ante todo a la vigilancia de las obras y adquisiciones que se destinaban al hospital, además de las funciones generales de control y vigilancia comunes en otros programas, como la información a la comunidad, los controles básicos y el sistema de quejas y denuncias.

En estos dos últimos programas la figura del Vocal de Control y Vigilancia se desvaneció con mayor facilidad, ya que el ambiente y las actividades propias de los hospitales impedían su participación activa.

Programa Empresas de Solidaridad. El objetivo era impulsar el crecimiento y desarrollo de la economía popular, a través del suministro de recursos necesarios para crear empresas de campesinos y para campesinos, así como impulsar

proyectos productivos de los grupos urbano populares, estableciendo las bases de autonomía económica y desarrollo autosostenido¹¹⁸. Con ello, se pretendía establecer una alianza sólida entre el gobierno y las Empresas de Solidaridad para promover su crecimiento y extender el beneficio a la población con menores recursos.

A diferencia de los otros programas que operaban a través de comités, en este caso, se trataba de pequeñas empresas con distintos objetivos que iban desde la producción y la industrialización hasta la comercialización de productos. Esas empresas contaban con esquemas de organización que respondían a una gran variedad de figuras asociativas que ya tenían un órgano de control y supervisión, lo cual es siempre requisito para su constitución legal. Ese órgano podría ser un consejo de vigilancia o bien uno o varios comisarios.

Se planteó que la Contraloría Social se instrumentara a través de la incorporación de un Comisario Social con carácter preventivo, que fuese profesionista con conocimientos contables para apoyar y asesorar a los integrantes de las sociedades civiles, mercantiles, comerciales, etcétera. Las funciones del Comisario se orientaban a lograr el cumplimiento adecuado de las actividades de vigilancia, evaluación y optimización de la gestión de las empresas, que ya venían realizando los consejos.

Esto representaba una tautología "vigilar al que vigila". Además, en este programa se pierde la esencia comunitaria de la figura del Vocal, ya que incluso se habló de una remuneración económica, convirtiéndolo así en empleado público.

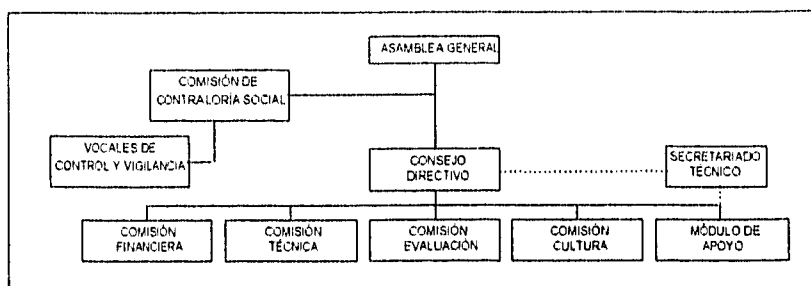
Programa Fondos Regionales de Solidaridad. Entre los principales objetivos de este programa destacan los siguientes: a) fortalecer la autonomía de las organizaciones y comunidades indígenas, con el fin de que manejen, de manera directa e independiente sus recursos; b) Lograr que las organizaciones y comunidades indígenas participen activamente en la planeación, programación, ejecución, seguimiento y evaluación de todos los proyectos orientados hacia su desarrollo.

¹¹⁸ Consejo Consultivo..., *op. cit.*, p. 199.

Con los Fondos Regionales operados por el Instituto Nacional Indigenista (INI), en coordinación con la Sedesol, se impulsaron proyectos productivos viables y rentables que ayudaran a generar empleos remunerados y a capitalizar las organizaciones y comunidades indígenas.

Para garantizar que estos recursos fueran recibidos directa y oportunamente por sus beneficiarios, se puso en marcha la Contraloría Social, la cual se integró de la siguiente forma:

ESQUEMA TÍPICO DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL FONDO REGIONAL DE SOLIDARIDAD



Fuente: Instituto Nacional Indigenista: Manual de Operación de los Fondos Regionales de Solidaridad para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. 1990.

En cada Fondo debía existir una Comisión de Contraloría Social la cual estaba constituida por tres miembros nombrados democráticamente por la Asamblea General. Esta Comisión debía pertenecer directamente a la Asamblea General y constituirse como un órgano independiente del Consejo Directivo del Fondo, con el que guardaba el mismo nivel de jerarquía y con quien debía coordinarse para la adecuada realización de sus funciones.

La Comisión de Contraloría Social contaba con un interlocutor directo en cada una de las organizaciones que tuvieran proyectos autorizados por el Fondo, a este miembro se le denominaba Vocal de Control y Vigilancia y era nombrado por la Asamblea General de la organización.

Las funciones tanto de la Comisión como del Vocal eran las de vigilar el proceso de obtención de recursos, además de las funciones generales de control que realizaban los Vocales de otros programas.

No obstante los avances logrados con el esquema de la Contraloría Social, fue difícil la vigilancia de los recursos públicos en estados tales como Guerrero, Oaxaca, Hidalgo, o Chiapas en los que existían contextos políticos plurales, con graves problemas sociales no resueltos, que requerían de mayor atención por parte del gobierno tanto de manera general como en programas selectivos.

Programa de Apoyo a Cafecultores. El Pronasol otorgó apoyos financieros a los cafecultores que dejó de atender el Instituto Mexicano del Café (Imecafé)¹¹⁹ y a aquéllos que fueron afectados por las heladas de diciembre de 1989.

Este programa operó de manera coordinada entre el Instituto Nacional Indigenista (INI) dependencia ejecutora y la Sedesol que suministraba los recursos. El INI delimitaba su cobertura territorial de acuerdo con la ubicación de los centros coordinadores indigenistas y los centros de apoyo del Imecafé.

El programa de apoyo a productores de café del sector social 1994-1995 operaría en 3,800 comunidades de 392 municipios de los estados de Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Puebla, Guerrero, Hidalgo, San Luis Potosí, Jalisco, Nayarit, Colima y Querétaro.

Para su funcionamiento se dividió en 4 subprogramas: Apoyos Directos, Transferencias de Recursos, Acopio y Comercialización y Apoyos Especiales a Zonas predominantemente indígenas, los cuales se llevaría a cabo a través de un Grupo Operativo Nacional, Grupos Operativos Regionales, cajas de ahorro, fondos revolventes y otras figuras asociativas, así como de Grupos Estatales de Enlace y Coordinación¹²⁰.

En este contexto, la estrategia para la instrumentación de la Contraloría Social se orientó a elegir y nombrar a Vocales de Control y Vigilancia en los Grupos Operativos Regionales, en los Grupos Estatales de Enlace y Coordinación y en los fondos revolventes o cajas de ahorro. Asimismo, se incorporó una Comisión de Contraloría Social en el Grupo Operativo Nacional, conformada por tres

¹¹⁹ Consejo Consultivo..., *op. cit.*, p. 196.

¹²⁰ Instituto Nacional Indigenista, lineamientos de operación del Programa de Apoyo a Productores de Café del Sector Social, 1993-1994.

Vocales de Control y Vigilancia, representantes de los Grupos Operativos Regionales.

Las principales tareas del Vocal de Control y Vigilancia y de la Comisión de Contraloría Social eran las siguientes:

- Orientar a los productores acerca de las características y procedimientos del Programa y de los fines de la Contraloría Social;
- Verificar que el padrón de productores fuera validado por la asamblea comunitaria y/o de las organizaciones de productores;
- Orientar a los productores sobre las condiciones para la obtención de los apoyos del programa, sobre la transferencia de los recursos y la constitución de los fondos revolventes o cajas de ahorro.;
- Vigilar que los recursos transferidos se entregaran en asamblea comunitaria y directamente al productor, de acuerdo a la normatividad establecida;
- Verificar que los recursos de los fondos revolventes o de las cajas de ahorro se manejaran honesta y transparentemente
- Atender y canalizar las quejas y consultas a las instancias correspondientes.

Como en los demás programas, en los hechos, los vocales de Control y Vigilancia encontraron una serie de barreras y obstáculos para desempeñar sus tareas, los líderes de grupos o caciques han estado presentes en la constitución del padrón o en la transferencia y manejo de los recursos para las cajas de ahorro.

En ocasiones, el Vocal de Control y Vigilancia confundía sus funciones y asumía su papel con cierto poder de decisión para determinar quiénes se integrarían al padrón provocando actos de corrupción entre los propios campesinos.

8. Otros programas sociales en los que opera la contraloría social.

La Contraloría Social se extendió a nuevos programas¹²¹ que operaban a nivel sectorial: Cocinas Populares y Unidades de Servicios Integrales (DIF), Abasto Comunitario (Diconsa), Los sectores Agropecuario y Forestal de la SARH, y Programa de Becas de Capacitación para Desempleados.

Las particularidades de asistencia social de estos programas hicieron propicia la operación de la Contraloría Social, ya que brindaban a la población elementos para contrarrestar los abusos o ineficiencias de la autoridad, al tiempo que presionaban hacia el cambio en las instituciones y en las personas que se desempeñaban en ellas motivando nuevas actitudes y formas de trabajar.

Las **Cocinas Populares y Unidades de Servicios Integrales (DIF)** tenían como objetivo contribuir al mejoramiento del nivel nutricional de los niños, y la prestación de servicios de salud, educación, capacitación para el trabajo, recreación y cultura para las familias mexicanas más necesitadas.

En este programa también fue viable la adopción de la Contraloría Social. En cada una de las cocinas populares se elegía a los vocales de Control, quienes entre otras funciones debían vigilar y asegurarse de que los alimentos y demás servicios integrales se otorgaran conforme a los lineamientos previamente establecidos, cuidando que fueran de buena calidad y que se atendiera a quien realmente lo necesitara.

Programa Conasupo-Rural de Abasto y de Abasto a Zonas Populares de Diconsa. Funcionaba mediante tiendas y almacenes comunitarios, tuvo como propósito regular el mercado y garantizar el abasto de los productos de la canasta básica a los grupos sociales más pobres del campo y la ciudad.

El esquema de la Contraloría Social en este programa consistió en incorporar en cada Comité y Consejo Comunitario de Abasto a un Vocal de Control y Vigilancia

¹²¹ Secogef. Memoria Anual del Programa de Contraloría Social en Solidaridad, México, 1993, p. 33.

que debía verificar la calidad de las mercancías la venta de los productos a precios autorizados y la realización de auditorías de los recursos aplicados.

El Vocal debía vigilar el cumplimiento de las normas que regulaban la operación de la tienda o el almacén, además debía tramitar las quejas y denuncias ante las instancias correspondientes como las contralorías de Diconsa tanto en el D:F: como en sucursales o bien ante la Secogef.

No obstante, el esquema de participación selectiva, condicionada y coyuntural, redujo la posibilidad de fomentar y reforzar una cultura de organización que perdurara y que permitiera a la comunidad emprender nuevos proyectos por su cuenta.

Las acciones de Contraloría Social se extendieron también en el ámbito de los subsectores de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH). Dichas acciones fueron coordinadas por los Vocales de Contraloría Social (titulares y sus suplentes), quienes recibieron la capacitación respectiva y los materiales de apoyo necesarios. Se contó con un Sistema de Quejas y Denuncias en el que intervenían los vocales, las contralorías internas de cada Delegación Estatal de la SARH y la propia Secogef.

En el caso de los comités Sistema-Producto del subsector agrícola, los vocales electos por cada instancia distrital, delegacional y nacional, debían vigilar que los programas de fomento agrícola y de sanidad vegetal operaran conforme a los lineamientos establecidos y dar seguimiento a las tareas, metas y avances de los programas concertados en beneficio de la comunidad. Asimismo, debían difundir esta información con todos los productores beneficiados, para que de esta manera existiera un interés permanente en las acciones que desarrollaran.

En el subsector pecuario, dentro de las agrupaciones ganaderas se debería nombrar a los vocales para cuidar que los programas de fomento a la producción y productividad pecuaria, así como los de combate a enfermedades que afectaban al ganado, marcharan correctamente, informando del desarrollo de las actividades emprendidas y concertadas por la comunidad.

Por último, en el subsector Forestal y Fauna Silvestre, los vocales de los comités municipales forestales tenían la responsabilidad de fomentar y organizar la participación de los productores para vigilar el aprovechamiento racional de los recursos forestales.

Sin embargo, en estos subsectores de la SARH, los resultados quedaron sólo cuantificados, ya que la calidad del desempeño de los Vocales no se pudo evaluar en virtud de que la relación intergubernamental no fue sistemática y permanente. La Secogef únicamente recibía cifras de personas capacitadas, sin conocer el impacto de las funciones desarrolladas por los Vocales

Programa de Becas de Capacitación para Desempleados. La incorporación de la Contraloría Social en este programa, significaba abrir un nuevo cauce para el control ciudadano mediante la coordinación de la Secogef y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STyPS). Con el programa de becas podrían ser beneficiadas aquellas personas carentes de empleo que recibían la capacitación para elevar su nivel de preparación, propiciando así su incorporación al mercado laboral.

Para la operación de este programa se retomó la estructura existente en cada entidad federativa en la que había un Comité Ejecutivo del Sistema Estatal de Empleo, en el que participaban representantes de los distintos sectores público y privado y a los que se integraban Vocales de Control y Vigilancia, para vigilar el cumplimiento de los objetivos del programa.

Adicionalmente, se elegirían y prepararían a Vocales de Control y Vigilancia quienes actuarían directamente en los cursos de capacitación impartidos por la Secretaría del Trabajo para verificar que éstos se llevaran a cabo adecuadamente.

9. Programa de Apoyos Directos (Procampo).

El Procampo como oficialmente se le denomina, surge después de las reformas jurídicas realizadas a fines de 1991 y 1992, y se constituye en una definición política para el sector agropecuario y sus actores. Su propósito fue el de estimular

un mejor nivel de vida para los campesinos, mediante la reactivación del campo y el establecimiento de las condiciones materiales necesarias.

Al ser uno de los principales programas sociales en los que los campesinos recibían directamente los apoyos, Procampo no quedó fuera de la Contraloría Social, con la cual se pretendió fortalecer el control directo de las comunidades agrarias¹²².

Para obtener los mejores resultados y efectividad en la ejecución y promoción del programa, la SARH, ASERCA y la Secogef acordaron establecer un control de los apoyos de Procampo en dos niveles: el institucional y el social. En el primer nivel intervienen la Auditoría General de la SARH en coordinación con Secogef y los despachos de auditores externos designados por esta última, quienes a través de la estricta vigilancia del origen y ejercicio de los recursos controlaban que la operación del programa sucediera con apego a la normatividad vigente.

En el segundo nivel operó la Contraloría Social, en donde participaban los productores de manera directa y permanente, mediante acciones relacionadas con el control y vigilancia en el manejo de los apoyos para que éstos llegaran a sus destinatarios íntegra y oportunamente.

En Procampo la estrategia de operación de la Contraloría Social consistió en la elección, capacitación e incorporación de vocales de Contraloría Social en cada Centro de apoyo al Desarrollo Rural (CADERS); la creación de 193 subcomités de Control y Vigilancia en los comités Directivos Distritales y la integración de una Comisión de Contraloría Social en cada Subcomité.

Las funciones básicas que desempeñaban estos vocales fueron:

- Promover que todos los productores recibieran la información y orientación respecto a trámites, recursos, requisitos y operación en general de Procampo.

¹²² Vázquez Cano, Luis. "Experiencia Institucional en la Contraloría Social". **Participación Ciudadana y Control Social**, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1ª. ed., septiembre de 1994, p. 65.

- Verificar y validar que todos los inscritos en el Directorio Nacional de Productores elaborado por la SARH fueran campesinos dedicados a la producción de los diferentes cultivos contemplados en el programa.
- Realizar junto con los productores una estricta vigilancia de la entrega de los apoyos, los cuales serían entregados mediante una orden de pago o cheque y recogidos en el CADER correspondiente a su parcela, o a través de un depósito en su cuenta bancaria.
- Vigilar el desempeño de los servidores públicos que participaban en todo el proceso, y apoyar el funcionamiento del Sistema de Queja, y Atención a la Ciudadanía. Cualquier irregularidad que se presentara, debía ser denunciada ante los propios vocales, los subcomités de Control y Vigilancia, las delegaciones estatales de la SARH, o ante la Secogef.

No obstante, en este programa la función de los vocales se convirtió en una gran lucha de poder, ya que tener acceso a los padrones de productores, les confería el derecho de decidir quién podía estar en dicho padrón. En trabajo de campo, esto se comprobó específicamente en algunos municipios de Oaxaca, en los que se provocaron actos de corrupción que sin duda tuvieron un efecto multiplicador en todo el país.

En particular el Procampo, como programa social provocó las críticas de diversos especialistas. En principio consideraban que fue un programa "electorero" dada su cercanía con los comicios presidenciales de 1994. Incluso se afirmaba la coincidencia de los triunfos del Partido Revolucionario Institucional en las circunscripciones donde se aplicó el Procampo. Los economistas hicieron un cuidadoso análisis de esta situación concluyendo que el de beneficio a los productores se disolvería con el tiempo ese apoyo¹²³.

En suma, la Contraloría Social, aunque fue un programa gubernamental promovido principalmente por la federación, y con escasa participación real de las comunidades; fue también un detonador para activar la participación comunitaria en la toma de decisiones relacionadas con las acciones pública a nivel estatal y municipal.

¹²³ Informe Especial. La Jornada. 23 octubre 1993.

Este tipo de programas, el incremento en el número y campos de acción de las Organizaciones No Gubernamentales y la organización espontánea de la sociedad en torno a demandas son elementos que los gobiernos estatal y municipal deberían considerar para convertir esa fuerza en participación para la solución de problemas de las comunidades.

Iniciativas gubernamentales, como el Pronasol, la Contraloría Social y el Procampo, pueden provocar efectos de fortalecimiento de los esquemas de autogestión social que, en el caso de México, se ligan directamente a tradiciones culturales.

De esta forma, es posible un escenario en el que podría darse un aumento de la capacidad de organización de los agentes sociales para transformar las iniciativas de gobierno en efectivas políticas públicas.

CONCLUSIONES

Los Sistemas Estatales y Municipales de Control y Evaluación Gubernamental viven una situación de dependencia económica, política y administrativa que les impide cumplir con eficiencia y efectividad sus atribuciones. Durante el periodo de 1988 a 1994, se intentó reforzar la estructura administrativa de estados y municipios mediante la creación de mecanismos y programas de control y evaluación; sin embargo, se puede afirmar que el Sistema de Control y Evaluación de la Gestión Pública en su vertiente regional no logró consolidarse.

En este intento por reforzar las estructuras administrativas de los estados y los municipios, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación propició la duplicación de funciones en los sistemas estatales de control. Ello se debió a su excesivo afán por mantener su presencia en las acciones de fiscalización y supervisión, en vez de desarrollar preferentemente funciones de carácter normativo y de buscar mecanismos para evaluar el impacto social de los programas.

Los procesos de control y evaluación de los recursos federales invertidos en los estados y los municipios, se limitaron a supervisar y dar seguimiento exclusivamente en términos contables. Dicho enfoque impidió medir el resultado final de las acciones públicas en términos de calidad, eficacia y efectividad, haciendo evidente la necesidad de establecer una relación clara de los objetivos y los fondos transferidos con respecto a las demandas de la población.

La dificultad para evaluar las obras y acciones realizados en el marco del Pronasol en términos de calidad, eficiencia y productividad, obedeció en gran medida a la falta de indicadores de gestión de este tipo que determinaran con objetividad los logros obtenidos y el grado de satisfacción de las demandas ciudadanas. Los resultados presentados por los contralores estatales fueron en su mayoría cuantitativos.

Los mecanismos e instrumentos utilizados para reforzar la estructura administrativa de control de las entidades federativas fueron insuficientes, ya que

no se evitó que los recursos del Pronasol se repartieran de manera discrecional en muchos casos, o fueran desviados a otras acciones, como fue el caso de algunas campañas políticas de los candidatos del partido oficial. Además, las entidades federativas con mayor índice de pobreza y que se les dio prioridad con las obras y acciones de este Programa no mejoraron sus condiciones de vida. La corrupción y las anomalías permanecieron.

Se hace preciso entonces que la Contraloría de la Federación desconcentre atribuciones en lo que respecta a la atención de inconformidades relacionadas con la aplicación de recursos federales. Las contralorías estatales deben tener mayor participación en el análisis de dichas inconformidades, con el fin de agilizar la resolución por parte de la federación o, en su caso, promover las adecuaciones jurídicas necesarias para que los órganos estatales puedan resolver en la materia y dar con ello mayor celeridad a cualquier obstáculo que impida la oportuna ejecución de las obras.

Se requiere también que la Contraloría General de la Federación desconcentre funciones en cuanto a la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para contrarrestar la lentitud e ineficiencia en las investigaciones hechas que provoca la prescripción legal de los casos. Es sabido que al rebasarse los tiempos en los que se debe pedir cuentas a los acreedores de responsabilidades éstos quedan impunes, sobre todo en los niveles superiores.

Asimismo, es fundamental que se revisen los contenidos de las declaraciones de situación patrimonial, ya que a la fecha no existe en los tres ámbitos de gobierno, un sistema de control efectivo. El sistema actual impide la detección de irregularidades y de casos de enriquecimiento ilícito, porque los datos pueden falsearse u omitirse. La investigación de los presuntos casos irregulares se realiza atendiendo a las presiones sociales o a intereses políticos, en vez de ser una consecuencia del análisis sistemático de los formatos de declaración patrimonial.

Las prácticas corruptas que han quedado impunes afectan el desarrollo de los programas una vez que los fondos que debieron destinarse a la prestación de servicios públicos son despilfarrados o acaparados, sin cumplir sus propósitos. Se agrava así la espiral creciente del déficit público, y la incapacidad gubernamental

de satisfacer las necesidades básicas de la población, cuyas consecuencias se traducen finalmente en inestabilidad social y económica.

El recurso humano que se desempeña en las contralorías estatales es el elemento central para el cumplimiento de la función del control en forma eficiente y oportuna. Por ello, la profesionalización y actualización permanente de los servidores públicos estatales y municipales es decisiva para acabar con las revisiones superficiales, incompletas e imprecisas que dañan la imagen y restan autoridad a los órganos de control.

La carencia de un sistema integral de adiestramiento ha generado sin duda altos costos, retrabajos, duplicación de actividades y dilaciones. Se requiere una adecuada y sistemática capacitación orientada a fortalecer los conocimientos sustantivos necesarios para realizar con diligencia las tareas de supervisión y fiscalización. Sin una cultura de servicio, de honestidad y de responsabilidad, perdurará la impunidad, la corrupción y otros actos negativos que perjudican a las administraciones públicas estatales y municipales.

En consecuencia, los sistemas de control y evaluación de la gestión pública estatal y municipal requieren ser revisados y fortalecidos con el fin de determinar, en su correcta dimensión, la capacidad de respuesta de cada contraloría para atender en su ámbito de competencia, en forma efectiva las demandas sociales.

Es preciso reforzar los sistemas de información interinstitucional de control y seguimiento de los recursos transferidos a los estados, específicamente en el caso de las delegaciones estatales de la Secretaría de Desarrollo Social y los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal. Se evitaría así la duplicación de informes y reportes solicitados a los órganos estatales y a su vez a los municipales.

Es de fundamental importancia que en los acuerdos de coordinación en materia de control, se promuevan mecanismos de evaluación de la gestión de los órganos estatales y municipales de control en términos de desempeño y resultados. Ello permitirá determinar con mayor precisión los costos que consume la estructura administrativa de control en su propia manutención y operación, así como los beneficios que dicha función ofrece a la población.

En México, no siempre se informa a la sociedad con objetividad y claridad sobre las acciones gubernamentales, sobre todo cuando dichos informes son emitidos directamente por los servidores públicos. Esta situación permea los tres ámbitos de gobierno y se profundiza en la administración municipal, en donde la comunicación con los ciudadanos debiera ser aún más clara y oportuna por la relación cercana de los habitantes con las autoridades.

Por tanto, se requiere con urgencia que los ayuntamientos establezcan sistemas de rendición de cuentas veraces y oportunos dirigidos en primera instancia, a la población más inmediata que recibe los servicios y los beneficios de los programas gubernamentales.

La sociedad asume cada vez más su condición de ciudadanía y como tal exige mayores espacios en los asuntos públicos. Las Organizaciones No Gubernamentales han contribuido a fomentar en la comunidad una cultura orientada a la exigencia de información y de respuesta de las autoridades. Por ello, es urgente que los órganos de control estatal y municipal promuevan, con las dependencias y entidades de los estados y municipios el establecimiento y la amplia difusión de los estándares mínimos de calidad de los servicios públicos que permitan a los usuarios contar con los elementos necesarios para exigir calidad y tiempos breves de respuesta.

Los órganos de control estatales y municipales requieren de una mayor autonomía con respecto a los gobernadores y los presidentes municipales respectivamente. Ello les permitiría desempeñar su tarea de control preventivo y correctivo con la imparcialidad que su función requiere.

La función de control en los tres ámbitos de gobierno no debe limitarse a detectar y a sancionar a los posibles infractores, ni dedicarse a realizar informes y reportes. Es preciso ampliar su ámbito de acción para propiciar el desarrollo administrativo interno que coadyuve a hacer más ágiles y eficientes sus procesos, y con costos menores. Deben ser fortalecidos con acciones preventivas y de promoción que impulsen el desarrollo administrativo, o en su caso aplicar la ley, sancionando en tiempo oportuno a servidores públicos que son merecedores de responsabilidades.

En lo que respecta al programa de Contraloría Social, si no se promueve adecuadamente la participación comunitaria se corre el riesgo de convertirlo en un esquema de participación selectiva, condicionada y coyuntural, que reduce aún más la posibilidad de desarrollar una cultura de organización que perdure y que permita a la comunidad emprender nuevos proyectos por su cuenta.

Por otro lado, aunque el programa de Contraloría social tuvo grandes carencias, constituye un avance en el sentido que creó espacios de participación ciudadana en las funciones de control institucional. Este tipo de programas, el aumento de las Organizaciones No Gubernamentales y la organización espontánea en torno a demandas, plantean sin duda a las autoridades estatales y municipales la necesidad de convertir y canalizar esa fuerza organizativa en una acción permanente para la solución de los problemas que afectan a la colectividad.

EPÍLOGO

Este apartado tiene el propósito de describir brevemente los sucesos más relevantes ocurridos de 1995 a mayo de 1996, que inciden sobre el control de los recursos federales transferidos a los estados y municipios mediante el Convenio de Desarrollo Social.

a) **Transformación de la Secogef.** El Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León promovió en 1994 la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la cual se le confirieron nuevas atribuciones a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para transformarse en Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam).

Entre las funciones asignadas destacan las de organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Para ello, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se aprobó el "Programa de mediano plazo de Modernización de la Administración Pública 1995-2000". Este programa da prioridad a la realización de acciones preventivas, que habrán de promoverse tanto en la federación como en los estados y municipios.

b) **Modificaciones al Ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación.** El propio Ejecutivo Federal determinó que a partir de 1995 los ayuntamientos, en coordinación con sus comunidades, tienen bajo su responsabilidad el ejercicio directo del 50% de los recursos del Ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación, denominado "Solidaridad y Desarrollo Regional". A partir de 1996 este Ramo se tituló "Superación de la Pobreza", su finalidad es efficientar las acciones de atención a la pobreza crítica y mejorar las condiciones de bienestar.

c) **Creación del Fondo de Solidaridad Municipal.** La Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) hace la transferencia de los recursos del Ramo 26 a los municipios mediante el FONDO de Solidaridad Municipal (FONDO). Su normatividad quedó establecida en el documento denominado **Manual Único**

de Operación, Ramo 26, Solidaridad y Desarrollo Regional, "Lineamientos de Operación del FONDO", el cual sustituyó al Manual Único de Operación del Programa Nacional de Solidaridad. Se incorporan en 1995 a este esquema 14 subprogramas que venían funcionando con propósitos específicos para superar la pobreza (como Fondos Municipales de Solidaridad, Escuela Digna, Niños de Solidaridad, etc). En 1996 se incrementó el número de subprogramas a 20 en total.

- d) **Integración del Consejo de Desarrollo Municipal.** En los Lineamientos se establece que se debe integrar en cada municipio un Consejo de Desarrollo Municipal, que es la instancia responsable de la promoción, programación, control y seguimiento del FONDO. Este Consejo está integrado por: el Presidente Municipal (quien funge como Presidente del Consejo); los representantes de las comunidades, barrios o colonias; los representantes de los comités de Solidaridad *, y un Vocal de Control y Vigilancia, mismo que por ningún motivo debe ser un servidor público.

Esta estructura reproduce nuevamente el esquema de una "política descentralizadora" impuesta desde el centro. Se observa que una vez más la federación, en este caso la Sedesol, emite las normas para la operación del FONDO, pero además, define y decide en qué forma se deben distribuir los recursos en los municipios. Los programas y recursos son etiquetados desde el gobierno federal, y los municipios adoptan finalmente las medidas establecidas, sin haber participado en la elaboración de estas normas.

Se especifica que por "ninguna circunstancia se podrá eliminar la participación de la sociedad organizada en el desarrollo del FONDO" y que las obras deben ser realizadas preferentemente por los comités. Sin embargo, en la práctica muchas veces es el Presidente Municipal quien toma las decisiones unilateralmente. Ello se debe a que como representante del Ayuntamiento, y como presidente del Consejo de Desarrollo Municipal puede decidir cuáles son las obras que deben realizarse en el municipio, sin necesidad de convocar a los miembros del comité encargados de analizar y concensar dichas obras. De

* Los Comités de Solidaridad tienden a cambiar su denominación, aunque su estructura es la misma del Pronasol.

esta forma las funciones que realiza el Presidente Municipal en el Ayuntamiento llegan a duplicarse con las del Consejo, y obedecen muchas veces a lo impuesto desde el centro.

- e) **Los acuerdos de coordinación.** Como parte de la descentralización administrativa y de las nuevas atribuciones de la Secodam, se modificó la denominación y el contenido de los acuerdos de coordinación, transformándose de "Acuerdos para el Fortalecimiento y Operación del Sistema Estatal de Control y Evaluación Gubernamental" en "Acuerdos para el Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Colaboración en materia de Desarrollo Administrativo".

- f) **Descentralización de funciones de control.** Desde 1995, paulatinamente la Secodam ha dejado de intervenir operativamente en la fiscalización y supervisión de las obras realizadas con recursos del Ramo 26. Sin embargo, conserva la tarea de evaluar el FONDO de Solidaridad Municipal, tomando en cuenta el grado de complejidad de sus procedimientos, el avance en la descentralización de facultades a las instancias estatales (Coplades y Delegaciones de la Sedesol) y la capacidad de los Consejos de Desarrollo Municipal para aprobar directamente el monto de las obras.

- g) **La Contraloría Social.** El Programa de Contraloría Social siguió operando durante 1995 en los Fondos de Solidaridad y en Procampo, entre otros programas; pero se ha replanteado la participación del Vocal de Control y Vigilancia, ya que se considera que éste último ha generado desviaciones que provocan conflictos entre la población. Por tanto, se pretende crear otros mecanismos de participación social, aunque todavía no hay nada definido en este sentido

BIBLIOGRAFÍA

Libros

Acosta Romero, Miguel, **Teoría General del Derecho Administrativo**, Edit. Porrúa, México, D.F., noviembre de 1984, 578 pp.

Albano, Oswaldo, *et.al*, **Empresas Públicas y Sistemas de Control Gubernamental en América Latina**, Instituto Nacional de Administración Pública, PRAXIS. No. 67, 1a. de., 1984, 262 pp.

Basañez, Miguel, "La crisis de 1982". **El Pulso de los Sexenios 20 años de crisis en México, Siglo XXI**, pp. 69-116.

Carmona Lara, María del Carmen, "Las Responsabilidades Administrativas en el Ámbito Regional, **Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos**, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Secogef-UNAM, México, D.F., octubre 1994, pp. 127-202.

Carrillo Castro, Alejandro, **La Reforma Administrativa en México**, Presidencia de la República, 1979.

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, **El Programa Nacional de Solidaridad**, Una visión de la modernización de México, Fondo de Cultura Económica, 1ª ed., México, D.F., 1994, 271 pp.

García del Castillo, Rodolfo, **Análisis del Municipio Mexicano: Diagnóstico y Perspectivas**. Parte 1, Colección de Documentos de Trabajo del CIDE No. 32, División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, México, D.F., 1995, 43 pp.

García del Castillo, Rodolfo. **Análisis del Municipio Mexicano: Diagnóstico y Perspectivas**. Parte 2, Colección de Documentos de Trabajo del CIDE No. 33, División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, México, D.F., 1995, 33 pp.

García Maynez, Eduardo, **Introducción al Estudio del Derecho Mexicano**, Edit. Porrúa, S.A., México, 1974, 294 pp.

Gómez Collado, Rodolfo, "Perspectivas del Desarrollo Municipal". **Temas Municipales**. Gobierno del estado de México, Coordinación General de Apoyo Municipal. México, 1993, pp. 150-160.

La Renovación Moral de la Sociedad 1982-1988, Coedición Secretaría de la Contraloría Generación de la Federación y el Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1a. ed., 1988, 340 pp.

Lanz Cárdenas, José Trinidad, **La Contraloría y el Control Interno en México**, Coedición Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el Fondo de Cultura Económica, México, D.F. 1987, pp. 465-673.

Martínez Assad, Carlos y Alicia Ziccardi, **Política y Gestión Municipal en México**, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. México, 1986, pp. 38-39.

Martínez Cabañas, Gustavo, **La Administración Estatal y Municipal de México**, Libros de texto INAP- CONACYT, México, D.F., 1ª. ed., 1985. 303 pp.

Medina Giopp. Alejandro y José Mejía Lira, **Sistemas Administrativos de Control. Un estudio descriptivo en los municipios**, Colección de Documento de Trabajo no. 9, División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas, (CIDE), México, D.F., 1992, 45 pp.

Mejía Lira, José. **El Control en la Implantación de la Política Pública**. Edit. Plaza y Valdés. 1ª. ed.. México, D.F, 1993. 222 pp.

Olmedo Carranza, Raúl, et. al., **El Desafío Municipal**, Colección Democratización Integral. Serie estudios municipales, Centro de Estudios Municipales, México, D.F., enero 1985, 318 pp.

Ortega Lomelín, Roberto, **Federalismo y Municipio**. Una Visión de la Modernización en México. Fondo de Cultura Económica. México, D.F., 1a. ed., enero 1994, 202 pp.

Pardo, María del Carmen. "La Gestión Municipal ¿Motor o freno para el ejercicio democrático". En **Busca de la Democracia Municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano**. El Colegio de México, 1ª. ed., México, D.F., 1994, pp. 253-281.

Pérez González, Hugo Nicolás, **La problemática de la Administración Financiera en el Municipio Mexicano**, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). Documento de Trabajo No. 17., México, D.F., 1993, 32 pp.

Pichardo Pagaza, Ignacio, **Introducción a la Administración Pública en México I**, Libros de Texto. Instituto Nacional de Administración Pública, México, D.F., 1987, 380 pp.

Pontifes Martínez, Arturo, "Los Reglamentos en la Administración Municipal" **La Facultad Reglamentaria de los Ayuntamientos en el Gobierno y la Administración Municipal**, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, Estudios Municipales, 1988. pp.69-85.

Rivera Ríos, Miguel Ángel, "El desarrollo de la reestructuración capitalista en México, 1983-1989", **El Nuevo Capitalismo Mexicano**, Edit. Era. México 1992, 97 pp.

Salazar Medina, Julián, "Problemas de Organización Municipal" **Temas Municipales**. Gobierno del Estado de México, Coordinación General de Apoyo Municipal, México, 1993, pp 44-71.

Secogef-Sedesol, **Programa Nacional de Solidaridad. Información Básica sobre la Ejecución y Desarrollo del Programa. diciembre 1988 al 31 agosto de 1994**, Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editores, 1ª. ed., noviembre 1994, 484 pp.

Secretaría de Gobernación, **Programa de Apoyo a la Modernización Municipal 1992-1994**, Centro Nacional de Desarrollo Municipal. México, D.F., abril 1992. 115 pp.

Val Blanco, Enrique del. *et. al.*, **Funciones, Objetivos y Métodos de las Contralorías**, Instituto Nacional de Administración Pública, PRAXIS. No. 64, 1ª. ed., 1984, 280 pp.

Vázquez Cano, Luis Ignacio, "La Contraloría Social". **La Administración Pública Contemporánea en México**, coedición Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el Fondo de Cultura Económica, México 1993, pp 190-205.

Vázquez Cano, Luis Ignacio, "Simplificación Administrativa". **La Administración Contemporánea en México**, coedición Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el Fondo de Cultura Económica, México 1993, pp 202-215.

Vázquez Cano, Luis Ignacio, **El Control Gubernamental y la Contraloría Social Mexicana**. Una Visión de la Modernización en México, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1994, 230 pp.

Vázquez Cano, Luis, "Experiencia Institucional en la Contraloría Social". **Participación Ciudadana y Control Social**, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1ª. ed., septiembre de 1994, pp 39-70.

Velasco Monroy, Santiago Germán, "La Modernización de la Administración Municipal". **Temas Municipales**, Gobierno del Estado de México, Coordinación General de Apoyo Municipal, México, 1993. pp. 73-88.

Revistas y Periódicos

Aguilar Villanueva, Luis F., "El Federalismo Mexicano: funcionamiento tareas pendientes", *El Nacional*, 7 mayo 1995, pp.16-18.

Castro Rojas, Marco Antonio, "Divergencias entre el régimen de Responsabilidad Administrativa y el régimen laboral de los Servidores Públicos", *Revista Control Gubernamental*, Año 1 no. 2, enero-marzo 1994, Gobierno del Estado de México. Secretaría de la Contraloría del Estado de México. pp. 55-97.

"Centralismo de Facto, Violación al Federalismo", *El Financiero*, núm. 91, 7 de febrero de 1992.

Chagoya Rivera, Luis Antonio, "El Fortalecimiento de los Mecanismos de Coordinación Estados-Federación, para el Control de los Recursos del Convenio de Desarrollo Social", Ponencia, X Reunión Nacional de Contralores Estados - Federación, *Revista Control Gubernamental*, Año 1 no. 4, Toluca, México, 1994, pp. 21-32.

Dresser, Denise, "Pronasol los dilemas de la gobernabilidad", *El Cotidiano* no. 49, julio-agosto 1992, pp. 49-57.

García Pavón, Georgina, "La Contraloría Social y el Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía", Ponencia, X Reunión Nacional de Contralores Estados-Federación, *Revista Control Gubernamental*, Año 1 no. 4, Toluca, México, 1994, pp. 33-42.

Informe Especial. *La Jornada*, 23 octubre 1993.

Lovera, Sara/I, *La Jornada*, 29 de Octubre de 1994, p. 24.

Merino Huerta Mauricio, "Los Municipios de México, más allá de la Democracia", *Foro Internacional*. El Colegio de México. octubre-diciembre 1993, pp. 759-771.

Rodríguez Araujo, Octavio. "Tecnoburocracia, Autoritarismo y Oposición en México". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, no. 134. Junio de 1989. p.41-70.

Valdés Ugalde, Francisco, "Concepto y estrategia de la reforma del Estado". *Revista Mexicana de Sociología*, febrero de 1993, pp. 315-337.

Vázquez Cano, Luis, "Programa de revisión y cierre de la aplicación de recursos federales en las entidades federativas", *Revista Auditoría Pública* No. 7 nov. 1994 pp. 4-7.

Memorias y otros Documentos.

Primera Reunión Nacional de Contralores Estados - Federación, Puebla, septiembre 1984.

Segunda Reunión Nacional de Contralores Estados - Federación, marzo 1986.

Tercera Reunión Nacional de Contralores Estados - Federación, Villa Hermosa, Tabasco, junio 1987.

Cuarta Reunión Nacional de Contralores Estados - Federación, 1988.

Quinta Reunión Nacional de Contralores Estados - Federación, Zacatecas, 1989.

Sexta Reunión Nacional de Contralores Estados - Federación, Guadalajara, Jal. 1990.

Sexta Reunión Nacional de Contralores Estados - Federación, México, D.F., 1991

Octava Reunión Nacional de Contralores Estado -Federación, Villa Hermosa Tabasco, 1992.

Novena Reunión Nacional de Contralores Estados -Federación, Guaymas, Sonora 1993.

Décima Reunión Nacional de Contralores Estados - Federación. Toluca, Edo. de México, noviembre 1994.

Memoria Anual del Programa de Contraloría Social en Solidaridad, México, D.F., 1992. 40 pp.

Memoria Anual del Programa de Contraloría Social en Solidaridad, México, D.F., 1993, 52 pp.

Secogef. **Informe de Labores** 1987-1988, noviembre 1988.

Secogef. **Informe de Labores** 1988-1989, noviembre 1989.

Secogef. **Informe de Labores** 1989-1990, noviembre 1990.

Secogef. **Informe de Labores** 1990-1991, noviembre 1991

Secogef. **Informe de Labores** 1991-1992, noviembre 1992.

Secogef. **Informe de Labores** 1992-1993, noviembre 1993.

Secogef. **Informe de Labores** 1993-1994, agosto 1994.

Secogef, **Manual para Fiscalización de los recursos asignados por el Convenio de Desarrollo Social**, octubre, 1990.

La Contraloría Municipal. Gobierno del Estado de México. Secretaría de la Contraloría. Toluca, México, febrero 1994, 37 pp.

"Ley Orgánica Municipal del Estado de México" **Gaceta del Gobierno.** Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de México, Toluca, Méx. 2 de marzo de 1993 Decreto número 164. 54 pp.

Sedesol, **Manual Único de Operación del Programa Nacional de Solidaridad**, México, D.F., 1993, 32 pp.

**Lineamientos de operación 1993-1994, Programa de Apoyo a Productores de
Café del Sector Social, Instituto Nacional Indigenista.**