



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MEXICO**

FACULTAD DE ECONOMIA

**EL IMPACTO DE LA CONTRALORÍA SOCIAL EN
LOS PROGRAMAS FEDERALES DE DESARROLLO
SOCIAL 2013-2015**

TESINA

**PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADA EN ECONOMIA**

P R E S E N T A

ANA LUISA AYALA FRANCO

DIRECTOR DE TESINA

DR. GABRIEL ALEJANDRO MENDOZA PICHARDO



MÉXICO, D. F., NOVIEMBRE 2015



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.

*Te encuentres donde te encuentres,
es para tí.*

Índice

Introducción General	1
Capítulo 1. Desarrollo Social y Políticas Sociales	3
Introducción	3
1.1. Desarrollo Social	3
1.2. La evolución del concepto de Desarrollo Social en México	7
Periodo 1917-1940	8
Periodo 1940-1982	9
1.3. El papel del Estado en el Desarrollo Social: Programas sociales precursores para el combate a la pobreza	10
Periodo 1982-1988	11
Periodo 1989-2005	11
Conclusiones	13
Capítulo 2. La Legislación Mexicana en el Desarrollo Social	14
Introducción	14
2.1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	14
2.2. Ley General de Desarrollo Social (LGDS)	15
2.3. Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social	19
Conclusiones	21
Capítulo 3. El papel de la Contraloría Social en el Desarrollo Social	22
Introducción	22
3.1. La Contraloría Social	22
3.2. La importancia de la Contraloría Social como parte del Desarrollo Social	24
3.3. Lineamientos para la Promoción y Operación de la Contraloría Social en los Programas Federales de Desarrollo Social	25
3.4. La Contraloría Social en los Programas de Desarrollo Social	27
3.5. La aplicación de los Programas Federales de Desarrollo Social en México	28
3.6. El papel de las Instituciones en la aplicación de los Programas de Desarrollo Social	28
Ejercicio Fiscal 2012	30
Ejercicio Fiscal 2013	34
Ejercicio Fiscal 2014	38
Ejercicio Fiscal 2015	41
Conclusiones	41

Capítulo 4. Análisis de las acciones de la Contraloría Social en los Programas de Desarrollo Social	43
Introducción	43
4.1. Programa Infraestructura Indígena (antes Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas)	43
Análisis en el Ejercicio Fiscal 2012	45
Análisis en el Ejercicio Fiscal 2013	46
Análisis en el Ejercicio Fiscal 2014	47
Análisis en el Ejercicio Fiscal 2015	47
4.2. Programa de Coinversión Social	48
Análisis en el Ejercicio Fiscal 2012	49
Análisis en el Ejercicio Fiscal 2013	51
Análisis en el Ejercicio Fiscal 2014	51
Análisis en el Ejercicio Fiscal 2015	52
4.3. Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras	52
Análisis en el Ejercicio Fiscal 2012	54
Análisis en el Ejercicio Fiscal 2013	55
Análisis en el Ejercicio Fiscal 2014	56
Análisis en el Ejercicio Fiscal 2015	56
Conclusiones	57
Conclusiones Generales: Reflexión sobre el estado de la Contraloría Social en México, de las leyes a la realidad	58
Glosario de Términos	62
Bibliografía	64

Introducción General

El propósito de esta tesina es mostrar la evolución del concepto de Desarrollo Social, así como de las políticas sociales para promoverlo, su implementación en México y su aplicación de estas en los Programas de Desarrollo Social. En particular se analizará la actuación de la Contraloría Social (CS) en la instrumentación de las políticas de desarrollo social, su evolución y las formas que se han utilizado para promoverlo.

La meta del Desarrollo Social es la de elevar las condiciones de vida de la población mejorando el ambiente en el que se desarrolla como de vivienda, salud, educación y trabajo entre otros. Se realiza la revisión de los fundamentos legales como la Constitución, La Ley General de Desarrollo Social y el Reglamento General de Desarrollo Social que dan la pauta para llevar a cabo el Desarrollo Social, esta reglamentación concibe la implementación de la Contraloría Social como una forma de participación ciudadana para vigilar los Programas Federales de Desarrollo Social (PFDS).

El Estado a través de los Programas Federales de Desarrollo Social otorga recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación para generar el bienestar de la población. Estos programas en su forma de operar especifican el objetivo del programa, el tipo de recursos que otorgan y quiénes serán los beneficiarios, la forma de registro, las fechas de entrega de los recursos y los tiempos, entre otras características que se encuentran en las Reglas de Operación de los Programas Federales de Desarrollo Social como la promoción y operación de la Contraloría Social en los programas.

Los beneficiarios de los programas pueden solicitar la transparencia y la rendición de cuentas de estos programas, lo cual se realiza a través de la Contraloría Social, los beneficiarios de los programas de manera organizada pueden realizar la vigilancia, seguimiento y evaluación del desarrollo de los mismos, así como de las acciones del gobierno, esto lo señalan la reglamentación que promulga la Secretaría de la Función Pública (SFP) que es la institución encargada de promover la CS y vigilar la aplicación de los recursos que se otorgan a los PFDS.

Aunque no es objeto de esta tesina analizar las carencias en materia de bienestar y desarrollo social en México baste mencionar que una motivación de la misma es la imperiosa necesidad de superar los niveles de pobreza y falta de oportunidades de la población mexicana que están resumidos en el informe de evaluación de la Política de Desarrollo Social en México

2014 del CONEVAL, en el cual nos brinda un panorama de la situación en materia de desarrollo social, mostrando los resultados de la medición a los derechos sociales y el bienestar, en el 2012 el 23.3% de la población presento carencia por acceso a la alimentación, casi una cuarta parte de la población mexicana. El 19.2% de los mexicanos presentaron rezago educativo, es decir, 22.6 millones de personas. El 21.5% de la población total del país presentaba carencia en el acceso a los servicios de salud, equivalente a 25.3 millones de personas. La carencia por acceso a la seguridad social representaba un 61.2% igual a 71.8 millones de personas en esta situación. La tasa de desocupación promedio en México al tercer trimestre del 2014 estuvo alrededor del 5%. En 2012, el porcentaje de personas con carencia por calidad y espacios de la vivienda fue del 13.6%, equivalente a 15.9 millones de personas. Las personas con ingreso inferior a la Línea de Bienestar Económico representaban el 20% ósea 23.5 millones de personas. El número de personas en situación de pobreza fue del 45.5% siendo 53.3 millones de personas en el país.

Se elabora un análisis de 3 programas; el Programa Infraestructura Indígena, el Programa de Coinversión Social y el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras pertenecientes a SEDESOL y CDI. Estos programas otorgan recursos para mejorar las condiciones de vida de la población, brindando servicios, apoyos, o realizando obras; se revisará el cumplimiento de la entrega de estos recursos mediante la Contraloría Social a través de la transparencia y rendición de cuentas.

En el Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2013-2014 del CONEVAL, realiza una evaluación de 113 programas sujetos a reglas de operación, programas de subsidios y programas de prestación de servicios públicos, se evalúan los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) los cuales son 641 ASM de los 113 programas de 13 dependencias o entidades de la Administración Pública Federal (APF) como son Agroasemex, SEP, CDI, SEMARNAT, SEDESOL, CONACYT, SEDATU, STPS, Profeco, Salud, IMSS, INMUJERES y SE. El objetivo es atender estas ASM y mejorar los programas para brindar un mejor servicio.

Capítulo 1. Desarrollo Social y Políticas Sociales

Introducción

En este capítulo se revisan en primer lugar aspectos clave sobre el Desarrollo Social y de las políticas sociales para promoverlo. Se retoma el pensamiento de Amartya Sen sobre el desarrollo como expansión de las libertades. En segundo lugar se presenta la evolución de las políticas de Desarrollo Social en México, incluyendo como se instrumentaron en diferentes etapas. Y por último se analiza como el Estado ha implementado el Desarrollo Social a través de las políticas sociales así como la aplicación de estas en los Programas de Desarrollo Social.

1.1. Desarrollo Social

Se entiende por Desarrollo Social “el proceso de promoción del bienestar de las personas en conjunción con un proceso dinámico de desarrollo económico”¹. El desarrollo social es un proceso que busca el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en ámbitos como: salud, educación, nutrición, vivienda, vulnerabilidad, seguridad social, empleo y salarios, incluida la reducción de la pobreza y la desigualdad en el ingreso. En este proceso es fundamental la intervención del Estado que actúa como promotor y coordinador para activar la participación de diferentes actores sociales, públicos y privados.

El principal objetivo de las políticas de desarrollo social debe ser generar condiciones de bienestar adecuadas a las condiciones y necesidades económicas y sociales de cada país, además de que debe responder a los estándares internacionales.

Para Amartya Sen, el desarrollo puede concebirse [...] como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos². La contribución que hace Sen ha otorgado un importante significado al concepto de *desarrollo humano*, el cual se refiere a la mejora del entorno en que las personas pueden desarrollarse a plenitud y tener una vida productiva que responda a sus necesidades e intereses. Entre estas se incluyen los llamados

¹ Midgley, James. *Social Development: The Developmental Perspective in Social Welfare*. Londres, Sage, 1995, p. 8, citado por Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Desarrollo Social en www.diputados.gob.mx/cesop/

² Sen, Amartya. *Desarrollo y Libertad*. México, Editorial Planeta, 2000, p 19.

derechos humanos de segunda generación³ como los económicos, sociales y culturales; entre este tipo de derechos se encuentran la seguridad social, el trabajo, la formación de sindicatos, la educación primaria y secundaria gratuita, un nivel de vida que garantice la salud, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales.

Sen también menciona que el desarrollo exige la eliminación de las fuentes de privación de libertad, como la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos y la intolerancia o el exceso de intervención de los Estados represivos⁴.

Esta privación de la libertad puede ser por falta de servicios y atención social públicos, como la ausencia de programas de diferente índole donde se otorguen apoyos, obras o servicios para el mantenimiento de la paz y el orden local.

Una parte fundamental que menciona Amartya Sen es sobre el papel y la importancia de las instituciones y las libertades instrumentales. Hace una división de cinco tipos distintos de libertad desde una perspectiva “instrumental” como son:

- 1) **Las libertades políticas**, es decir la libertad de expresión y elecciones libres las cuales contribuyen a fomentar la seguridad económica (libertad de elegir a gobernantes, políticos que te representaran para hacer valer tus derechos como ciudadanos, libertad de expresión política y de prensa, etc.).
- 2) **Los servicios económicos**, como los servicios educativos y sanitarios como pauta para la participación económica (servicios por los cuales se obtendrán bienes materiales a través del cambio de trabajo por un bien material o sueldo).
- 3) **Las oportunidades sociales**, oportunidades para participar en el comercio y la producción las cuales pueden contribuir a generar riqueza personal general, así como recursos públicos para financiar servicios sociales (Oportunidades dentro de una sociedad).
- 4) **Las garantías de transparencia**, es decir, transparencia en el ejercicio de los recursos públicos.

³ Definidos por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, (CNDH). Documento en línea, en <http://www.cndh.org.mx/losdh/losdh.htm>

⁴ Sen, Amartya. *Desarrollo y Libertad*. México, Editorial Planeta, 2000, p. 19-20

5) **La seguridad protectora**, la seguridad que brinda el estado como ciudadano y parte de una sociedad.

Cada una de estas libertades y oportunidades contribuye a mejorar la capacidad general de una persona, pero también pueden combinarse estos diferentes tipos de libertades para reforzarse entre ellas y así contribuir a la capacidad general de las personas para vivir más libremente. Estos objetivos son parte del desarrollo, el cual busca aumentar las capacidades de las personas para vivir, tienden a aumentar su capacidad para hacerlas más productivas y percibir una renta más alta, se espera que exista una conexión entre la mejora de las capacidades y el aumento de la capacidad de obtener ingresos.

El debate público y la participación social son fundamentales para la elaboración de la política económica y social en un sistema democrático. La utilización de las libertades políticas como de los derechos humanos constituye una parte crucial del ejercicio de la propia elaboración de la política económica, aparte de los demás papeles que pueda tener. En un enfoque basado en la libertad, la libertad de participación no puede ser sino fundamental en el análisis de la política económica y social⁵. Un tema de especial interés es el vínculo existente entre el desarrollo social y el desarrollo económico. Actualmente, existe un consenso de que el crecimiento económico es condición necesaria, pero no suficiente para alcanzar el desarrollo social.

Por lo tanto las instituciones son las encargadas de crear e implementar la ayuda que aumente las libertades de los individuos. En los países en vías de desarrollo en general, es fundamental la necesidad de adoptar iniciativas públicas para la creación de oportunidades sociales, en el caso de México un país en desarrollo necesita adoptar iniciativas para generar dichas oportunidades sociales. La creación de oportunidades sociales no sólo contribuye a la expansión de las capacidades humanas y a la mejora de la calidad de vida, sino que también influye en las capacidades productivas de los individuos y, por lo tanto, en el crecimiento económico, beneficiando a los países donde se implementa con la consecuencia de que fortalecerá el sistema democrático y que se constituiría en parte del proceso de desarrollo.

⁵ Sen, Amartya. *Desarrollo y Libertad*. México, Editorial Planeta, 2000, p. 141

La tendencia de las últimas décadas ha sido la focalización⁶ de los programas sociales y la restricción de las políticas sociales universales. Es decir, los programas sociales se dirigen a grupos específicos de la población y constan de programas de superación de carencias particulares. Esta tendencia ha estado definida por criterios de eficiencia y de optimización de los recursos fiscales limitados.

El mecanismo para lograr este objetivo ha sido el impulso del desarrollo humano a través del aumento de las *capacidades* y las *oportunidades* que tienen los individuos. Estos últimos dos conceptos, que son el referente mundial en las políticas sociales, son una contribución de Amartya Sen⁷.

Un tema de especial interés es el vínculo existente entre el desarrollo social y el desarrollo económico. Actualmente, existe un consenso de que el crecimiento económico es condición necesaria, pero no suficiente para alcanzar el desarrollo social.

El desarrollo social es el proceso permanente mediante el cual se amplían las capacidades y las opciones de las personas y comunidades para que puedan ejercer plenamente sus libertades y derechos y realizar todo su potencial productivo y creativo, de acuerdo con sus aspiraciones, elecciones, intereses, convicciones y necesidades (SEDESOL, 2002)⁸. Para llegar a la definición del desarrollo social se debe revisar el concepto de desarrollo humano el cual desde mi punto de vista es el inicio del desarrollo social debido a que somos seres humanos que luego formamos parte de una sociedad. El desarrollo humano es un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano, en un principio, estas oportunidades pueden ser infinitas y cambiar en el tiempo. Sin embargo, a todos los niveles de desarrollo, las tres más esenciales son disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente. Si no se poseen estas oportunidades esenciales, muchas otras alternativas continuarán siendo inaccesibles. Pero el desarrollo humano no termina allí. Otras oportunidades, altamente valoradas por

⁶ Este término es utilizado por Székely donde menciona que “la idea central de este principio es que cuando se tienen recursos escasos una opción para maximizar el impacto de los programas es canalizar beneficios exclusivamente hacia la población objetivo”. Székely Miguel. “*Hacia una nueva generación de política social*”, en Cuadernos de Desarrollo Humano, núm. 2, México, Secretaría de Desarrollo Social, octubre de 2002, p. 9.

⁷ Sen, Amartya. *Desarrollo y Libertad*. México, Editorial Planeta, 2000, p. 33-34.

⁸ Banco Mundial. *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, tendencias y estrategia del gobierno*. México, Banco Mundial, 2004, p. 4.

muchas personas, van desde la libertad política, económica y social, hasta las posibilidades de ser creativo y productivo, respetarse a sí mismo y disfrutar de la garantía de derechos humanos.

El desarrollo humano tiene dos aspectos. La formación de capacidades humanas -tales como un mejor estado de salud, conocimientos y destrezas y el uso que la gente hace a las capacidades adquiridas- para el descanso, la producción o las actividades culturales, sociales y políticas. Si el desarrollo humano no consigue equilibrar estos dos aspectos, puede generarse una considerable frustración humana. Según este concepto de desarrollo humano, es obvio que el ingreso es solo una de las oportunidades que la gente desearía tener, aunque ciertamente muy importante. Pero la vida no solo se reduce a eso. Por lo tanto, el desarrollo debe abarcar más que la expansión de la riqueza y los ingresos. Su objetivo central debe ser el ser humano⁹.

1.2. La evolución del concepto de Desarrollo Social en México

Para describir la evolución de las políticas de desarrollo social se utiliza el trabajo de Carlos Barba, quien propone cuatro fases como criterio de periodización de los avances y transformaciones del régimen de bienestar y de las políticas sociales¹⁰. De acuerdo a esta división las políticas sociales iniciaron al término de la Revolución Mexicana.

- 1917-1940. Fase de constitución de la política social posrevolucionaria.
- 1940-1982. Etapa de articulación entre la política social y el modelo de sustitución de importaciones.
- 1982-1988. Fase de crisis de articulación entre la política social y la industrialización.
- 1988 a la fecha. Cambio en el paradigma del bienestar.

⁹ Definición tomada de Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe Desarrollo Humano, 1990*. Publicado para el PNUD, Bogotá-Colombia, Tercer Mundo Editores, 1990, p. 34.

¹⁰ Barba Solano, Carlos. “*Régimen de bienestar y reforma social en México*”. CEPAL, Serie Políticas Sociales Núm. 92, Santiago de Chile, julio de 2004, p. 27.

Periodo 1917-1940

La política social posrevolucionaria, de la que surgió el régimen de bienestar mexicano está plasmada en la Constitución de 1917, lo referente a protección social, principalmente está plasmado en los artículos 3, 4 y 123, y asignaba la intervención del Estado en la promoción del desarrollo social, en el artículo 25 constitucional.

Se creó la Secretaría de Educación Pública en 1921 y el Estado asumió la responsabilidad de otorgar educación primaria a toda la población. Al inicio del gobierno de Lázaro Cárdenas se emprendieron acciones para extender la educación pública en el nivel de primaria. Después de la crisis económica de 1929 se impulsó la intervención del Estado en diversos ámbitos económicos y sociales.

A partir de 1934, Lázaro Cárdenas comenzó la provisión sistemática de servicios de salud y en 1938 se creó la Secretaría de la Asistencia Pública. En 1943, durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho, se fusiona el departamento de Salubridad creado en 1917 con la Secretaria de Asistencia Pública y dio lugar a la creación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia¹¹.

Los problemas de salud pública en México estaban principalmente relacionados con la falta de agua potable, drenaje y alcantarillado. A partir de 1940, la creciente cobertura de infraestructura social básica, las campañas sanitarias y de alfabetización, elevaron las condiciones de salud de buena parte de la población, sobre todo la urbana y semiurbana, lo cual tenía como objetivo la disminución de enfermedades infecciosas y parasitarias.

La integración nacional fue uno de los principios que promovieron y justificaron las políticas sociales y económicas. Dentro de estas políticas se encuentra la construcción y la ampliación de carreteras y caminos para comunicar a pequeñas poblaciones, ciudades y entidades federativas y; para favorecer el tránsito de bienes, servicios y personas.

¹¹ Zorrilla Arena, Santiago. *50 años de política social en México. De Lázaro Cárdenas a Miguel de la Madrid*. México, Limusa, 1988. Tomado de la página Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública “Desarrollo Social”, documento en línea, en www.diputados.gob.mx/cesop/

Periodo 1940-1982

A partir de 1940, continuó la promoción estatal del desarrollo social, se consideraba que el crecimiento económico se convertiría en sí mismo en un mecanismo para elevar el nivel de vida de la población, pero como menciona Amartya Sen la mayor implementación de políticas sociales genera mayor desarrollo.

Entre 1940 y 1950 la inversión pública en infraestructura y el fomento industrial fue prioritaria. La construcción de presas y diques, la electrificación de amplias zonas del territorio, la construcción de carreteras y de sistemas de comunicaciones, generaron empleos e ingresos además de que la estructura productiva se amplió y diversificó. Las acciones de bienestar, acotadas a grupos organizados urbanos, se tradujeron en la mejoría de diversos indicadores sociales, sobre todo en términos de ampliación de la cobertura de salud y educación. El gasto social creció en la medida en que se ampliaron los servicios básicos y; las acciones de salud y de educación.

Entre 1940 y 1958 la inflación creció como resultado del déficit público. La política económica de los años siguientes se centró en el crecimiento sin inflación, por lo que se conoce a este periodo como de *Desarrollo Estabilizador* (1958-1970).

Hubo un avance importante en materia social con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1943 y; del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 1959. Estas instituciones garantizaron el derecho a la salud y la seguridad social.

La agenda internacional tuvo gran influencia en el diseño de políticas sociales, mediante la intervención de organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo creado en 1957.

La estrategia de industrialización sustitutiva favoreció el crecimiento económico pero moldeó un desarrollo social desequilibrado y, aunque hubo una disminución relativa de la pobreza, la desigualdad social se erigió como un rasgo inherente al desarrollo social del país¹².

¹² Cordera Campos, Rolando y Lomelí, Leonardo. “*La política social moderna: evolución y perspectivas*”. Resumen ejecutivo y consideraciones finales, Cuadernos de Desarrollo Humano núm. 26. México, Secretaría de Desarrollo Social. julio de 2005, p. 10.

El breve auge petrolero de comienzos del decenio 1980 permitió nuevas reformas sociales las cuales fueron detenidas por el surgimiento de la crisis de 1980-1982, desencadenada por la imposibilidad de pagar la deuda externa. Se inició la reforma del Estado que, entre otras cosas, implicó el redimensionamiento del sector público y el replanteamiento del papel del Estado en las políticas sociales¹³.

1.3. El papel del Estado en el Desarrollo Social: Programas sociales precursores para el combate a la pobreza

En los años setenta, surgen los programas precursores de combate a la pobreza. En 1973 se instituyó el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural Integral (PIDER), cuya finalidad fue integrar todos aquellos programas destinados al medio rural, ejecutados por los tres niveles de gobierno (municipal, estatal y Federal). Parte de los recursos del PIDER provinieron de organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo¹⁴.

En 1976 se crearon dos programas, el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM). Estos programas son un antecedente de las políticas de combate a la pobreza. El primero realizó por medio de la Coordinación General del Programa¹⁵ un diagnóstico sobre la situación de los grupos y áreas marginadas del país. Esto hizo posible programar acciones específicas en salud, abasto alimentario, mejoras en viviendas rurales, ampliación de las redes de agua potable, electrificación, construcción de caminos, así como actividades de apoyo a la organización campesina. El programa sólo tuvo vigencia de 1976 a 1982¹⁶.

¹³ Brachet-Márquez, Viviane. *El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*, México, El Colegio de México, 1996, p. 106-109.

¹⁴ Cordera R., Lomelí L., *op. cit.* p. 12.

¹⁵ En 1977 se instrumentó la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), cuyo objetivo era garantizar que la población de menores recursos se beneficiara de la estrategia de desarrollo emprendida. Por medio de convenios con el IMSS, CONASUPO y otros organismos, COPLAMAR coordinó los instrumentos de política pública a disposición del gobierno para lograr su objetivo. Székely Miguel. “*Hacia una nueva generación de política social*”, en Cuadernos de Desarrollo Humano, núm. 2, México, Secretaría de Desarrollo Social, octubre de 2002, p. 8

¹⁶ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública “Desarrollo Social”, documento en línea, en www.diputados.gob.mx/cesop/

Periodo 1982-1988

México vivió un proceso de crisis y ajuste estructural que implicó un cambio de modelo económico basado en la apertura económica y comercial y en la desregulación financiera. Este proceso trajo cambios en el diseño y ejecución de las políticas sociales¹⁷. El proceso de ajuste que inició en 1982-1983 implicó recortes sustantivos del gasto público en general y del social. Se sometió la política social a criterios de eficiencia en la asignación de recursos. El recorte presupuestal hizo difícil enfrentar la demanda de bienes y servicios públicos, amplió las desigualdades sociales y la pobreza aumentó. No hubo políticas sociales que compensaran o amortiguaran los efectos de la crisis y el ajuste estructural, solo Programas Regionales de Empleo, cuyos efectos fueron muy limitados¹⁸.

Periodo 1989-2005

A partir de 1988 inició una nueva etapa de la política social mediante un paquete alternativo de bienestar social que buscó compensar los rezagos sociales con recursos fiscales escasos. Las políticas sociales de la década de 1990 significaron una suavización de las políticas de mercado abierto.

El primero de estos programas fue el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) iniciado en 1988. Rolando Cordera y Leonardo Lomelí mencionan que el desafío era grande ya que a los rezagos acumulados se sumó la demanda de nuevos servicios, como la construcción de más escuelas, la ampliación y la rehabilitación de la infraestructura básica (agua potable, alcantarillado), el rezago habitacional y la demanda de servicios de salud tanto de los beneficiarios de sistemas institucionales como de los que estaban fuera de los mismos¹⁹.

Las acciones del Programa Nacional de Solidaridad tuvieron como eje de articulación el fomento de las relaciones sociales en las comunidades en pobreza extrema, el Programa estaba dirigido a los indígenas, los campesinos en pobreza extrema y los grupos urbanos

¹⁷ Banco Mundial, *op. cit.*, 26-43, 128-193. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “*La planeación del desarrollo social en los noventa*”, en *Antología de la Planeación en México*, tomo 23, México, FCE, 1994. Tomado de la página Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública “Desarrollo Social”, documento en línea, en www.diputados.gob.mx/cesop/

¹⁸ Cordera R., Lomelí L., *op. cit.* 14.

¹⁹ Cordera R., Lomelí L., *op. cit.* 14.

marginados más afectados por las políticas de ajuste. Se realizaron acciones en el ámbito de alimentación, salud, tenencia de la tierra, vivienda, educación e infraestructura agropecuaria²⁰.

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) inició en 1997 con un enfoque de política social integral, que proporciona servicios de salud, alimentación y educación para desarrollar las capacidades de la población en condiciones de pobreza extrema, incorporando un enfoque de género que pretendía favorecer la asistencia y la permanencia de las niñas en la escuela y el papel de la mujer en casa²¹, a partir del 2001 el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) se denomina Programa de Desarrollo Humano Oportunidades que ha extendido su cobertura a zonas urbanas²².

Oportunidades, es un programa de transferencias monetarias condicionadas dirigido a la formación de capital humano. De acuerdo con Santiago Levy es un programa de transferencias de ingreso para la población pobre más amplio, eficaz y eficiente que el anterior conjunto de instrumentos utilizados para el mismo propósito²³. Puede definirse como un programa de “transferencias de ingreso vinculadas a la inversión en capital humano hoy, para lograr ingresos propios más altos mañana”. Desde mi punto de vista Oportunidades sigue atacando los mismos puntos en un solo programa, es decir, las tres dimensiones básicas: salud, alimentación y educación pero se integra una segunda etapa en el cambio al programa Oportunidades que es integrar acciones de desarrollo social, es decir, generar que las familias en condiciones de pobreza puedan alcanzar una mejor calidad de vida por su propio esfuerzo e iniciativa por lo tanto es un programa que considero ataca la problemática con una segunda fase, lo que lo vuelve más eficiente.

Székely ha señalado que “La idea central en la nueva estrategia es que en México la pobreza y, en general, los rezagos sociales, son causados principalmente por la elevada

²⁰ Mariñez Navarro, Freddy. “*De Progres a Contigo: ¿Una nueva gestión pública de lo social?*”. En Memoria VII Congreso Internacional del Clad sobre la reforma del Estado y de la administración pública, (Lisboa, octubre de 2002), Memoria, Caracas, Venezuela, 2003, p. 1-10.

²¹ Progres a sustituyó al Programa Nacional de Solidaridad, hizo más eficiente y transparente el uso de los recursos y, sobre todo, buscó eliminar su sesgo clientelar. Cordera R., Lomelí L., op. cit., 17.

²² Hernández Licona, Gonzalo. “*El desarrollo económico de México*”, en Cuadernos de Desarrollo Humano, núm. 24, México, Secretaría de Desarrollo Social, 2005, p. 37.

²³ Levy, Santiago. *Productividad, Crecimiento y Pobreza en México: ¿Qué sigue después de Progres a-Oportunidades?* Banco Interamericano de Desarrollo. Junio 2007, p. 1.

desigualdad en la posesión de recursos y no por la incapacidad de la economía para generar bienes y servicios para toda la población”²⁴.

Los resultados en la aplicación de las reformas económicas son diversos es decir, han sido exitosos al conseguir los equilibrios fiscales y controlar la inflación pero el ritmo de crecimiento económico y la evolución del mercado laboral no ha sido favorable para la reducción de la pobreza en México.

Conclusiones

Se ha presentado una semblanza del concepto de Desarrollo Social y su importancia así como su evolución y la influencia que ha tenido en las políticas sociales en México así como de su implementación las cuales han dado como resultado la evolución del nivel de Desarrollo Social en diferentes etapas, además se vio que el estado es el principal promotor de este desarrollo mediante la aplicación de las políticas sociales.

Estas políticas se han incorporado en los Programas de Desarrollo Social cuyo objetivo es promover el bienestar de las personas como lo mencionan Salazar, Ortiz y Marrufo²⁵. Se busca mejorar sus condiciones de vida, mediante la aplicación de estos programas y la evolución de los mismos atacando los principales problemas a los cuales se enfrenta la población como son salud, vivienda, educación, trabajo, alimentación entre otros, debido a que sus ingresos son muy bajos para cubrir sus necesidades básicas.

Mediante la aplicación de estos programas se trata de reducir el impacto de las políticas económicas que afectan los ingresos de la población.

²⁴ Székely Miguel. “*Hacia una nueva generación de política social*”, en Cuadernos de Desarrollo Humano, núm. 2, México, Secretaría de Desarrollo Social, octubre de 2002, p. 7.

²⁵ Salazar Moreno Pedro, Ortiz Guerrero Claudia, Marrufo Heredia Eduardo. “*Veinticinco años de políticas de desarrollo social en México*”. Sociológica, año 19, enero-abril 2004, p. 55-75.

Capítulo 2. La Legislación Mexicana en el Desarrollo Social

Introducción

Se revisan los fundamentos legales y las leyes que dan pauta para el Desarrollo Social, bajo los cuales se sustenta la aplicación de las políticas de desarrollo social. El desarrollo humano es parte de los derechos sociales de los individuos los cuales se especifican en la Constitución y son retomados en la Ley General de Desarrollo Social. Mientras que en el Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social se especifica el proceso bajo el cual se aplicara la Contraloría Social para vigilar los Programas Federales de Desarrollo Social.

2.1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁶

En México los artículos constitucionales que garantizan los derechos sociales de los mexicanos son:

- El artículo 3° que garantiza que todo individuo tiene derecho a recibir educación.
- El artículo 4° que establece el derecho a la protección de la salud, a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas, y que las familias tienen derecho a una vivienda digna y decorosa. Consagra los derechos de los niños para que satisfagan “sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral”.
- El Artículo 25° que establece que “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos, clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución”.

²⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, Texto Vigente, Última reforma publicada DOF 27-05-2015 tomado de la página web <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

- El Artículo 123° que consagra el derecho al trabajo digno y socialmente útil y promueve la creación de empleos y la organización social de trabajo, así como diversos principios jurídicos que guardan relación con el empleo y el bienestar de los trabajadores como, duración de las jornadas laborales, el pago de salarios mínimos que garanticen una vida decente al trabajador y su familia, el derecho a la seguridad social y a diversas prestaciones.

2.2. Ley General de Desarrollo Social²⁷ (LGDS)

Esta Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004 tiene como objetivo impulsar una política para el desarrollo social, identificar los principios rectores, establecer un marco legal e identificar a las instituciones con responsabilidad social del estado y enunciar los derechos sociales para el desarrollo social.

Busca impulsar una política social coordinada y constituir un marco de manera que puedan participar en la planeación de programas sociales como en la aplicación de recursos los gobiernos federal, estatal y municipal.

Este instrumento jurídico trata de enmarcar, fundamentar y estructurar las tareas del gobierno para asegurar a todas las personas la posibilidad de disfrutar una vida digna, es decir, garantizar sus derechos sociales como son: educación salud, vivienda, no discriminación, un medio ambiente sano, alimentación y trabajo.

Esta ley garantiza el derecho de los beneficiarios y de la sociedad de participar, lo que se encuentra en su apartado de Contraloría Social

Así, dentro de la Ley General de Desarrollo Social se encuentra el Capítulo VIII de Contraloría Social en el que se especifica lo siguiente:

- El artículo 69° de dicha ley define la Contraloría Social como “...el mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social”.

²⁷ Ley General de Desarrollo Social, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004 Texto Vigente, Última reforma publicada DOF 08-04-2013.

- El artículo 70° precisa que es el Gobierno Federal quien impulsará la Contraloría Social y le facilitará el acceso a la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

Las funciones de la Contraloría Social quedan establecidas en el artículo 71°:

“I. Solicitar la información a las autoridades federales, estatales y municipales responsables de los programas de desarrollo social que considere necesaria para el desempeño de sus funciones;

II. Vigilar el ejercicio de los recursos públicos y la aplicación de los programas de desarrollo social conforme a la Ley y a las reglas de operación;

III. Emitir informes sobre el desempeño de los programas y ejecución de los recursos públicos;

IV. Atender e investigar las quejas y denuncias presentadas sobre la aplicación y ejecución de los programas, y

V. Presentar ante la autoridad competente las quejas y denuncias que puedan dar lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales relacionadas con los programas sociales.”

En el Título Quinto De la Evaluación de la Política de Desarrollo Social de la LGDS se encuentran los artículos 72° al 85° en ellos se hace referencia a las actividades que realizara el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social así como del informe en el cual comunicará las estrategias y resultados obtenidos en su evaluación.

- Artículo 72°. La evaluación de la Política de Desarrollo Social estará a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, podrá realizarla por sí mismo o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa, y tiene por objeto, revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social.
- Artículo 80°. De acuerdo con los resultados de las evaluaciones, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social podrá emitir las sugerencias y recomendaciones que considere pertinentes al Ejecutivo Federal y hacerlas del conocimiento público.

- Artículo 81°. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión de conformidad con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

En 2006 se pone en marcha el Consejo Nacional de la Evaluación de la Política Social (CONEVAL)²⁸ un mecanismo independiente de evaluación de la política social federal y su objetivo es el de mejorar la política pública.

El objetivo del CONEVAL es hacer una evaluación general de la política de desarrollo social mediante una aproximación al contexto y las posibilidades de medición de los derechos sociales y del ingreso, analizar el desempeño del país en materia de desarrollo social, con dos importantes fines: contribuir con la rendición de cuentas y brindar información para mejorar el desempeño de la política de desarrollo social.

La Ley General de Desarrollo Social establece que las principales funciones del CONEVAL son:

1. Normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas; y
2. Establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

²⁸ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, (CONEVAL). Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2013-2014., México, D.F. 2014. Tomado del CONEVAL

<http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Informe%20ASM/Informe%20ASM%202012-2013.pdf>

Las mediciones que se harán son sobre la pobreza y debe tener características muy específicas: en primer lugar, incluir estas dimensiones: ingreso, rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y grado de cohesión social. Y en segundo lugar, debe vincular los programas sociales con la pobreza con el objetivo de guiar las decisiones de política pública.

El CONEVAL diseñó la metodología de medición multidimensional de la pobreza a partir de dos grandes espacios: el de bienestar y el de los derechos sociales. Una de las funciones de CONEVAL es realizar de manera sistemática Informes de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (IEPDS).

El informe se divide en cuatro capítulos:

1. El primero muestra la situación del ejercicio de los derechos sociales a través de diversos indicadores de desarrollo social en el país, desde inicios de los años noventa.
2. El segundo capítulo presenta la evaluación de la política de desarrollo social en México.
3. El tercero, para dar cumplimiento al Esquema General de Evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2019.
4. El último capítulo del documento presenta las conclusiones y recomendaciones derivadas de los análisis realizados.

En el primer Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2008 (en adelante llamado IEPDS 2008), se puso énfasis en que la política de desarrollo social tiene varias dimensiones pues debe tener un enfoque de derechos sociales, que incluso va más allá de la medición de pobreza.

No solo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino también en el artículo 1º de la Ley General de Desarrollo Social, se señala como objetivo:

- Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso a toda la población al desarrollo social.

Lo cual se refleja en la Ley General de Desarrollo Social donde se hace énfasis en que la pobreza debe medirse con un enfoque de derechos, centrados en seis dimensiones concretas: educación, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación, y que también debe incluir el nivel de ingreso de las familias y la cohesión social.

2.3. Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social²⁹

Este documento es de gran importancia debido a que en él se encuentra una descripción del proceso para la formación de los comités de Contraloría Social. Los comités están constituidos por los beneficiarios de los programas de desarrollo social, ellos serán quienes realicen las acciones de seguimiento, supervisión y vigilancia de la ejecución de dichos programas, del cumplimiento de las metas y acciones, así como de la correcta aplicación de los recursos asignados a los mismos.

- Artículo 67°. El Gobierno Federal impulsará la creación de contralorías sociales por parte de los beneficiarios, con el fin de verificar la adecuada ejecución de los programas de desarrollo social, la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los mismos y el cumplimiento de las metas.
- Artículo 68°. Las reglas de operación de los programas de desarrollo social deberán prever mecanismos de contraloría social, para asegurar que los beneficiarios hagan uso de esta práctica de transparencia y rendición de cuentas.

El Gobierno Federal difundirá sus esquemas de contraloría social y proporcionará a los beneficiarios la asesoría y colaboración necesarias para su integración y funcionamiento.

- Artículo 69°. La contraloría social estará integrada y deberá ejercerse por los beneficiarios de manera organizada, independiente, voluntaria y honorífica, se

²⁹ Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social. Nuevo Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 2006, Texto Vigente Última reforma publicada DOF 28-08-2008

constituyen ante la dependencia o entidad que tenga a su cargo el programa objeto de verificación, seguimiento y vigilancia.

- Artículo 70°. Las contralorías sociales deberán registrarse ante la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal que tenga a su cargo el programa de desarrollo social, señalando mediante escrito libre, el nombre del mismo y ejercicio fiscal respectivo, su representación y domicilio legal, así como los mecanismos e instrumentos que utilizará para el ejercicio de sus funciones.

Las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal serán las responsables de todo el proceso de registro.

- Artículo 71°. Las contralorías sociales emitirán informes anuales respecto de la vigilancia en la ejecución de los programas de desarrollo social y en el ejercicio y aplicación de los recursos federales asignados a los mismos, así como de la verificación en el cumplimiento de las metas, los cuales se presentarán ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes; de igual forma, dichos informes se enviarán, en su caso, al órgano interno de control de la dependencia o entidad que corresponda. Asimismo, se podrán presentar ante los órganos estatales de control cuando el programa de desarrollo social esté financiado con recursos federales.

Los informes deberán entregarse dentro de los noventa días siguientes al término del ejercicio fiscal correspondiente, con la información que determinen las reglas de operación del programa respectivo.

- Artículo 72°. El Consejo Nacional de Evaluación deberá informar anualmente al Titular de la Secretaría sobre los resultados de las actividades realizadas por las contralorías sociales.
- Artículo 73°. Los esquemas de contraloría social que se instrumenten, así como los informes que proporcionen las propias contralorías, deberán ser difundidos por medio de las páginas de Internet de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y por los medios idóneos y de mayor alcance para los propios beneficiarios y la sociedad en general.

- Artículo 74°. Las funciones de contraloría social en ningún caso sustituirán las atribuciones que, de conformidad con las disposiciones aplicables, correspondan a las autoridades en materia de control, evaluación, fiscalización, seguimiento, investigación y sanción respecto de la aplicación y ejercicio de recursos públicos destinados a los programas de desarrollo social.

Conclusiones

La Ley General de Desarrollo Social bajo una serie de disposiciones señala el marco normativo que impulsa la realización de acciones de Contraloría Social. Constituye un paso importante en el desarrollo de la política social del Estado para el Desarrollo Social debido a que es una forma de participación ciudadana. Dicha ley marca en México una serie de disposiciones para supervisar el planteamiento del desarrollo social y su ejecución, que se ven reforzados en el Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social el cual señala la forma en que se aplicara la Contraloría Social en los Programas de Desarrollo Social. Todas estas acciones están sustentadas en los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Capítulo 3. El papel de la Contraloría Social en el Desarrollo Social

Introducción

En este capítulo se definirá a la Contraloría Social como un tipo de participación, además de ser un mecanismo de transparencia y rendición de cuentas que tiene fundamentos legales en la Constitución, y se muestra la importancia de la Contraloría Social en el desarrollo Social mediante la participación ciudadana de forma organizada con el objetivo de incidir en el gobierno.

Se revisará la reglamentación específica que deben seguir los programas que están sujetos a Reglas de Operación para la promoción y operación de la Contraloría Social, estos son los Lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los Programas Federales de Desarrollo Social. Se identificarán las Instituciones encargadas de la implementación y administración de los programas, así como se mostrarán los programas sujetos a Reglas de Operación que realizan acciones de Contraloría Social así como el proceso para la realización del mismo.

3.1. La Contraloría Social

La Contraloría Social es un tipo de participación ciudadana que tiene un fundamento constitucional en los derechos a la información, de petición, de asociación y de participación de diversos sectores de la sociedad en la planeación democrática del desarrollo nacional consagrados en la Constitución, en los artículos:

- 6° “...el derecho a la información será garantizado por el Estado”
- 8° “Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición...”
- 9° “No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país...”

- 26° “...La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlos al plan y los programas de desarrollo...”

La Ley General de Desarrollo Social le confiere a la Secretaría de la Función Pública las atribuciones para establecer las bases a fin de que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a cargo de programas de desarrollo social, promuevan y realicen las acciones necesarias para la integración y la operación de la contraloría social, así como brinde los elementos que les permita establecer en las reglas de operación de dichos programas y en los convenios de coordinación que celebren con los gobiernos de las entidades federativas, con la participación que corresponda a los municipios, los mecanismos y acciones específicas para impulsar y apoyar los programas de contraloría social³⁰.

En este sentido la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social (DGORCS) de la Secretaría de la Función Pública es el área responsable de coordinar las acciones a nivel federal, de interpretar para efectos administrativos los Lineamientos y de resolver cualquier situación no prevista en los mismos.

- En el artículo 8°, se destacan las funciones que tendrá la DGORCS, las cuales son:
 - Asesorar a los servidores públicos de los gobiernos federales, de las entidades federativas y de los municipios, responsables de promover la contraloría social; promover la coordinación interinstitucional entre los tres órdenes de gobierno, para la planeación, operación, seguimiento y evaluación de la contraloría social³¹.
 - Establecer la coordinación necesaria con las unidades administrativas competentes de la Secretaría, para el diseño, la elaboración de los criterios de operación, la administración y la puesta a disposición del Sistema Informático de Contraloría Social (SICS) ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios; así como también con el

³⁰ Secretaría de la Función Pública, (SFP). *Lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los programas federales de desarrollo social*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 2008.

³¹ Secretaría de la Función Pública, (SFP). *Lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los programas federales de desarrollo social. “Sección II. De la Promoción de la Contraloría Social”*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 2008. p. 3.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, para la evaluación de la contraloría social en los programas federales.

Elaborar los criterios y procedimientos para la verificación de las actividades de promoción de la contraloría social, así como de los resultados de las actividades de los Comités; dar seguimiento a las acciones en materia de contraloría social, con apoyo de las Instancias Normativas, de los Órganos Internos de Control (OIC) de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a cargo de los programas federales y de los Órganos Estatales de Control (OEC), en este último caso, conforme a los Acuerdos de Coordinación correspondientes, así como emitir las recomendaciones que resulten pertinentes y publicar en la página de Internet de la Secretaría de la Función Pública los resultados generales derivados del análisis de las acciones de contraloría social en los programas federales.

3.2. La importancia de la Contraloría Social como parte del Desarrollo Social

La Contraloría Social es un proceso democrático, valora la importancia de la participación ciudadana y de la rendición de cuentas para el fortalecimiento de la democracia, es la interacción con el gobierno de una manera directa, es una forma de control ciudadano que complementa la rendición de cuentas³².

Francisco Hevia la define como “un tipo de participación ciudadana, orientada al control, vigilancia y evaluación por parte de personas y/u organizaciones sobre programas y acciones gubernamentales, que promueve una rendición de cuentas vertical/transversal”³³.

La contraloría Social no solo es control y participación sino también un vínculo que acorta la distancia entre el gobierno y los ciudadanos. Su eficacia radica en que es un mecanismo donde los beneficiarios de manera organizada verifican el cumplimiento de las metas y la correcta

³² La Rendición de Cuentas se conoce en el mundo anglosajón y en la literatura como “Accountability” y se refiere en términos generales a hacer a los sujetos responsables de sus acciones, tiene dos dimensiones: la primera es la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas al público a esto se le conoce como “Answerability” y la segunda incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos “enforcement”. Schedler, Andreas. *¿Qué es la Rendición de Cuentas?*, 03 Cuadernos de Transparencia. IFAI.

³³ Hevia de la Jara, Felipe. *La Contraloría Social Mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas*. Cuadernos para la democratización, México, CIESAS-Universidad Veracruzana, 2006, p.13

aplicación de los recursos públicos asignados a los Programas Federales de Desarrollo Social (PFDS)³⁴.

Uno de los objetivos de la Contraloría Social es que los ciudadanos, de forma organizada o no, puedan incidir en el entorno público ya sea de una forma directa en la mejora de la provisión de servicios públicos, monitorear el desempeño del gobierno, enfatizar las necesidades de los grupos vulnerables en la formulación e implementación de políticas, exigir transparencia, exhibir las fallas y la corrupción del gobierno, facilitar vínculos efectivos entre ciudadanos y gobiernos locales y empoderar a grupos marginados excluidos del proceso de las políticas públicas.

Felipe Hevia dice que lo que diferencia y caracteriza a la contraloría Social de otras formas de participación es:

1. Su intervención en lo público se orienta específicamente al control, la vigilancia y evaluación de las acciones y programas del gobierno.
2. Las instancias son reguladas por medio de normas legales como leyes, reglas de operación, lineamientos, etc. Esto permite distinguir a la Contraloría Social de otras formas de participación social orientadas al control social.

3.3. Lineamientos para la Promoción y Operación de la Contraloría Social en los Programas Federales de Desarrollo Social

La Contraloría Social al ser una práctica de transparencia y rendición de cuentas contribuye a lograr objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 sobre Desarrollo Humano Sustentable³⁵. Conforme a lo dispuesto por la Ley General de Desarrollo Social, la contraloría social es el mecanismo de los beneficiarios; para que de manera organizada; verifiquen el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social. Esta ley establece la obligación del Gobierno Federal para impulsar la contraloría social y al efecto; el Reglamento de dicho ordenamiento

³⁴ Secretaría de la Función Pública, (SFP). *Contraloría social en México Experiencias de participación ciudadana y rendición de cuentas*. México, SFP, diciembre 2011.

³⁵ Gobierno de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México.

legal confiere a la Secretaría de la Función Pública la atribución de emitir los Lineamientos para la Promoción y Operación de la Contraloría Social en los Programas Federales de Desarrollo Social.

Lo cual queda plasmado en el siguiente artículo de la Ley General de Desarrollo Social:

- El artículo 71° de la Ley General de Desarrollo Social, establece que el “Gobierno Federal impulsará la Contraloría Social y le facilitará el acceso a la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones”.
- En el Artículo 8° de los Lineamientos se especifican las acciones de promoción de la Contraloría Social que se realizarán así como las funciones asignadas a la Unidad de Operación Regional y Contraloría Social de la Función Pública, las cuales son:
 - I. Asesorar a los servidores públicos de los gobiernos federal, de las entidades federativas y de los municipios, responsables de promover la contraloría social;
 - II. Promover la coordinación interinstitucional entre los tres órdenes de gobierno, para la planeación, operación, seguimiento y evaluación de la contraloría social;
 - III. Establecer la coordinación necesaria con las unidades administrativas competentes de la Secretaría, para el diseño, la elaboración de los criterios de operación, la administración y la puesta a disposición del Sistema Informático ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios;
 - IV. Establecer la coordinación necesaria con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, para la evaluación de la contraloría social en los programas federales;
 - V. Elaborar los criterios y procedimientos para la verificación de las actividades de promoción de la contraloría social, así como de los resultados de las actividades de los Comités;
 - VI. Dar seguimiento a las acciones en materia de contraloría social, con apoyo de las Instancias Normativas, de los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a cargo de los programas federales y de los OEC, en este último caso, conforme a los Acuerdos de Coordinación correspondientes, así como emitir las recomendaciones que resulten pertinentes;

- VII. Publicar en la página de Internet de la Secretaría de la Función Pública los resultados generales derivados del análisis de las acciones de contraloría social en los programas federales, y
- VIII. Las demás previstas en los presentes Lineamientos.

3.4. La Contraloría Social en los Programas de Desarrollo Social

Dado su carácter de mecanismo de participación ciudadana para la rendición de cuentas con base en el acceso a la información, de alternativa de empoderamiento de los beneficiarios y de elemento imprescindible para la construcción de una ciudadanía activa y vigilante del adecuado uso de los recursos públicos, la Ley General de Desarrollo Social establece la obligatoriedad de incorporar a la Contraloría Social en la operación de los Programas de Desarrollo Social.

Dando cumplimiento a lo establecido en la Ley General de Desarrollo Social y su Reglamento, el 11 de abril de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *“Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para la Promoción y Operación de la Contraloría Social en los Programas Federales de Desarrollo Social”*, definiendo las bases para la promoción y operación de la Contraloría social, mismos que son de observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que tengan a su cargo programas de desarrollo social, así como de las contralorías de los gobiernos estatales.

Las Actividades de contraloría social son aquellas que realizan los beneficiarios de los programas de desarrollo social a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, orientadas al seguimiento, supervisión y vigilancia de dichos programas.

Las actividades de promoción de contraloría social son aquellas que realizan los servidores públicos de la Administración Pública Federal, de las entidades federativas y de los municipios para que los beneficiarios de los programas de desarrollo social lleven a cabo sus actividades de contraloría social. Estas actividades consisten en entrega de información, otorgamiento de capacitación y asesoría, captación de cédulas de vigilancia y de informes,

captación y atención a quejas y denuncias, así como seguimiento de los resultados en materia de contraloría social.

3.5. La aplicación de los Programas Federales de Desarrollo Social en México

Los objetivos para la aplicación de los programas es que sus acciones de política social se dirijan hacia las capacidades de las personas, el desarrollo de las familias y comunidades, el mejoramiento y cuidado del hábitat y la generación de oportunidades económicas.

La finalidad es ofrecer apoyos para las necesidades específicas de las personas en las diferentes etapas de su desarrollo, es necesario hacer sólidos esfuerzos para tener la certeza de que las políticas de desarrollo social contribuyen al mejoramiento del bienestar de las personas, que son el centro de la atención, se requiere calidad, profundidad, seguimiento y evaluación objetiva de las acciones que se están realizando.

En el Plan Nacional de Desarrollo Social 2001-2006³⁶ se hace referencia a que el Desarrollo debe orientarse a expandir las opciones que tiene la gente para desarrollar su vida:

1. Ubicar a las personas en el centro de la atención.
2. Expandir las opciones de las personas, no sólo su ingreso.
3. Construir capacidades humanas y ofrecer posibilidades de que las personas usen dichas capacidades plenamente.
4. El crecimiento económico es esencial, pero debe prestarse atención a la calidad de vida de las personas.

3.6. El papel de las Instituciones en la aplicación de los Programas de Desarrollo Social

Al entrar en vigor la Ley General de Desarrollo Social se crean las siguientes instituciones³⁷: El Sistema Nacional de Desarrollo Social, la Comisión Nacional de Desarrollo Social, el

³⁶ Secretaría de Desarrollo Social, (SEDESOL). *Plan Nacional de Desarrollo Social 2001-2006*. México, Primera edición, 2001.

³⁷ Banco Mundial. *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, tendencias y estrategia del gobierno*. México, Banco Mundial, 2004.

Consejo Nacional de Evaluación, Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social y el Consejo Consultivo Ciudadano de Desarrollo Social.

En cuanto a las instituciones a cargo de los Programas Federales de Desarrollo Social los cuales llevan a cabo acciones de Contraloría Social se han dividido de acuerdo al Ramo Administrativo al que dependen y a su vez a cada ramo le corresponde a una instancia normativa (esta división se ve más adelante se presentan cuadros por ramo administrativo). Los programas y las Instituciones a cargo aparecen enumeradas en los cuadros del 1 al 7 el ejercicio 2012, los cuadros 8 al 15 para el ejercicio 2013 y de los cuadros 16 al 23 al ejercicio 2014.

En la Ley General de Desarrollo Social se faculta a la SFP para que vigile el cumplimiento de las acciones que realizan los PFDS para darles seguimiento en las acciones que realicen de Contraloría Social, asesoría y capacitación para la práctica de la misma.

La división de estos programas se realiza por Ramo Administrativo³⁸ y son programas que están sujetos a Reglas de Operación (RO), es decir, solo los programas que otorgan subsidios están sujetos a RO, son una serie de disposiciones que precisan la forma de operar del programa, con el propósito de lograr eficacia, eficiencia, equidad y transparencia. Se explica de manera detallada la operación del programa, el objetivo, los beneficiarios, el tipo de apoyo, los montos, fechas de entrega, las características para recibir el apoyo, etc.

Cada programa elabora sus Reglas de Operación en las cuales especifica el procedimiento de la operación del mismo, estas reglas tienen un numeral de Contraloría Social el cual es revisado cada año por la Dirección General Adjunta de Contraloría Social de la Secretaría de la Función Pública, en el cual se especifican las acciones de promoción de la Contraloría Social y como se impulsará e instrumentará en el Programa para facilitar a los beneficiarios el acceso a la información necesaria para su desarrollo y cumplimiento de sus funciones. Una vez validado se procede con la elaboración de 3 documentos los cuales son: un

³⁸ Ramo Presupuestario: Elemento que identifica y clasifica el gasto público federal por entidades administrativas del Poder Ejecutivo. Los ramos administrativos son el medio por el cual se asignan recursos en el PEF a las dependencias; a la Presidencia de la República; a la Procuraduría General de la República, los tribunales administrativos y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Definición tomada de la página de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/asignacion/asignacion/asignacion_index.html

Esquema de Contraloría Social, una Guía Operativa y el Plan Anual de Trabajo de Contraloría Social (PATCS).

Esquema de Contraloría Social³⁹: es el documento que contiene la estrategia de cómo se realizarán las actividades de Contraloría Social es decir, la difusión, capacitación, asesoría, seguimiento y las actividades de coordinación que ejecutarán las Instancias Normativas⁴⁰ y las Representaciones Federales⁴¹.

Guía Operativa⁴²: se determinan los procedimientos específicos para que se realice cada actividad de promoción y la forma en que se conformarán los comités de contraloría social, que información se les dará y la forma de su entrega, de la misma manera, las guías de capacitación que ofrecerán y cómo se recolectarán las cédulas de vigilancia y la descripción de todos los procedimientos para captura en el Sistema Informático de Contraloría Social.

Plan Anual de Trabajo de Contraloría Social (PATCS)⁴³: se establecen las actividades, los responsables, las metas y el calendario de ejecución para promover la contraloría social con las representaciones federales. Su objetivo es planear y organizar la operación del esquema con base en la guía operativa.

Ejercicio Fiscal 2012

Del cuadro 1 al 8 aparecen los PFDS 2012 sujetos a Reglas de Operación que cumplieron con su documentación validada por parte de la Dirección General Adjunta de Contraloría Social y

³⁹ Secretaría de la Función Pública, (SFP). *Manual de Promoción y Operación de la Contraloría Social en Programas Federales*. México. Sin fecha. Tomado de <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/scagp/uorcs/contraloria-social.html>

⁴⁰ Instancia Normativa: a la unidad administrativa de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal que tiene a su cargo el programa de desarrollo social y es responsable directa de la promoción de la contraloría social. Definición tomada de la Secretaría de la Función Pública, (SFP). *Lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los programas federales de desarrollo social*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 2008.

⁴¹ Representación Federal: a la unidad administrativa de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, responsable de ejecutar o coordinar la ejecución del programa federal, en el ámbito de las entidades federativas. Definición tomada de la Secretaría de la Función Pública, (SFP). *Lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los programas federales de desarrollo social*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 2008.

⁴² Definición tomada de la página de la SFP <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/scagp/uorcs/coordination-con-estados-y-municipios/logros-y-resultados/dgacs/contraloria-social-en-programas-federales/esquemas-de-contraloria-social.html>

⁴³ Secretaría de la Función Pública, (SFP). *Manual de Promoción y Operación de la Contraloría Social en Programas Federales*. México. Sin fecha. <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/scagp/uorcs/contraloria-social.html>

con los cuales se trabajó en materia de Contraloría Social mediante el registro de sus metas de Contraloría Social en el Sistema Informático de Contraloría Social además de su presupuesto, el número de obras, apoyos o servicios otorgados durante el periodo 2012, la población beneficiada tanto de hombres como de mujeres, el tipo de materiales de difusión y capacitación donde se promovía la Contraloría Social, el perfil de los participantes en las acciones de Contraloría Social y los Comités que se formaron. Estos datos se pueden consultar por programa cada uno tiene una ficha en la cual se puede realizar la consulta o verificación de los datos del programa que sirven para el seguimiento y vigilancia de los recursos que se otorgaron a cada programa en el ejercicio 2012.

Los programas sujetos a Reglas de Operación 2012 que validaron sus documentos básicos de Contraloría Social fueron 56 programas de un total de 70 programas sujetos a reglas de operación y 5 programas no sujetos a reglas de operación los cuales fueron voluntarios en este ejercicio fiscal para realizar acciones de Contraloría Social, es decir en este ejercicio se validaron 61 programas:

Programas sujetos a Reglas de Operación 2012

Cuadro 1.

Ramo 6 Hacienda y Crédito Público	
1	Programa Albergues Escolares Indígenas
2	Programa de Coordinación para el Apoyo la Producción Indígena
3	Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas
4	Programa de Infraestructura Básica para la Atención los Pueblos de Indígenas
5	Programa Fondos Regionales Indígenas
6	Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas
7	Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia
8	Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas

Programas pertenecientes al Ramo Administrativo 6 Hacienda y Crédito Público operados por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Las Reglas de Operación 2012 de cada uno de estos programas se encuentran en la página electrónica <http://www.cdi.gob.mx/>.

Cuadro 2.

Ramo 11 Educación Pública	
9	Programa de Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica
10	Programa de Educación Inicial y Básica para Población Rural e Indígena
11	Programa Sistema Mexicano del Deporte de Alto Rendimiento
12	Programa Cultura Física
13	Programa Deporte
14	Programa para el Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria
15	Programa de Mejoramiento del Profesorado
16	Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP-Universidades Tecnológicas)
17	Programa Beca de Apoyo a la Práctica Intensiva y al Servicio Social para Estudiantes de Séptimo y Octavo Semestres de Escuelas Normales Públicas
18	Programa Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas
19	Programa de Fortalecimiento a la Educación Especial y de la Integración Educativa
20	Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal
21	Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias
22	Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio
23	Programa Educativo Rural
24	Programa Integral de Fortalecimiento Institucional
25	Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (Universidades Tecnológicas)
26	Programa Nacional de Becas y Financiamiento
27	Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados
28	Programa Asesor Técnico Pedagógico y para la Atención Educativa a la Diversidad Social, Lingüística y Cultural
29	Programa de Atención a la Demanda De Educación Para Adultos

Programas pertenecientes al Ramo Administrativo 11 Educación son operados por la Secretaría de Educación Pública. Las Reglas de Operación 2012 de cada uno de estos programas se encuentran en la página electrónica <http://www.sep.gob.mx/>.

Cuadro 3.

Ramo 12 Salud	
30	Programa Caravanas de la Salud
31	Programa Comunidades Saludables
32	Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable
33	Programa para la Protección y Desarrollo Integral de la Infancia
34	Programa Sistema Integral de Calidad en Salud

Programas pertenecientes al Ramo Administrativo 12 Salud son operados por la Secretaría Salud. Las Reglas de Operación 2012 de cada uno de estos programas se encuentran en la página electrónica <http://www.salud.gob.mx/>.

Cuadro 4.

Ramo 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales	
35	Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas
36	Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales
37	Programa de Tratamiento de Aguas Residuales
38	Programa de Agua Limpia

Programas pertenecientes al Ramo Administrativo 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales son operados por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales. Las Reglas de Operación 2012 de cada uno de estos programas se encuentran en la página electrónica <http://www.semarnat.gob.mx/>.

Cuadro 5.

Ramo 19 Aportaciones A Seguridad Social	
39	Programa IMSS-Oportunidades

Programas pertenecientes al Ramo Administrativo 19 Aportaciones a Seguridad Social es operado por el Instituto Mexicano del Seguro Social. Las Reglas de Operación 2012 de cada uno de estos programas se encuentran en la página electrónica <http://www.imss.gob.mx/>.

Cuadro 6.

Ramo 20 Desarrollo Social	
40	Programa 3x1 para Migrantes
41	Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias
42	Programa 70 y más
43	Programa de Abasto Rural
44	Programa de Abasto Social de Leche
45	Programa de Coinversión Social
46	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
47	Programa Opciones Productivas
48	Programa del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías
49	Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras
50	Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres
51	Programa de Esquema de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda esta es Tu Casa
52	Programa Hábitat
53	Programa de Rescate de Espacios Públicos
54	Programa de Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos
55	Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares
56	Programa de Vivienda Rural

Programas pertenecientes al Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social son operados por la Secretaría de Desarrollo Social. Las Reglas de Operación 2013 de cada uno de estos programas se encuentran en la página electrónica <http://www.sedesol.gob.mx/>.

Programas voluntarios no sujetos a Reglas de Operación 2012

Cuadro 7.

Ramo 6 Hacienda y Crédito Público	
57	Programa Integral de Formación, Capacitación y consultoría para Productores e Intermediarios Financieros
58	Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Genero
Ramo 14 Trabajo y Previsión Social⁴⁴	
59	Programa de Apoyo al Empleo
Ramo 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales	
60	Programa de Igualdad de Género y la Sustentabilidad Ambiental
61	Programa de Pueblos Indígenas y Medio Ambiente

Programas no sujetos a Reglas de Operación 2012.

Del listado anterior de programas es importante resaltar que no hay Ramo 15, los programas estaban catalogados dentro del Ramo 20 de Desarrollo Social y en 2013 se separan de acuerdo al PEF y se pasan al Ramo 15 de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

Ejercicio Fiscal 2013

Los cuadros 8 al 15 presentan los programas con los que trabajó la Dirección General Adjunta de Contraloría Social de la SFP durante el 2013. Los cuales tienen Reglas de Operación y sus documentos básicos validados (Esquema de Contraloría Social, la Guía Operativa y el PATCS), para realizar acciones de contraloría social y a los que se les dio seguimiento durante el 2013, además de 4 programas que se integraron a realizar acciones de Contraloría Social de manera voluntaria debido a que no están sujetos a Reglas de Operación.

⁴⁴ Programa perteneciente al Ramo Administrativo 14 Trabajo y Previsión Social operado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. <http://www.stps.gob.mx/bp/index.html>

Programas sujetos a Reglas de Operación 2013

Cuadro 8.

Ramo 6 Hacienda y Crédito Público	
1	Programa Albergues Escolares Indígenas
2	Programa de Acciones para Igualdad de Género con Población Indígena
3	Programa de Coordinación para el Apoyo la Producción Indígena
4	Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas
5	Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas
6	Programa Fondos Regionales Indígenas
7	Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas
8	Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia
9	Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas

Programas pertenecientes al Ramo Administrativo 6 Hacienda y Crédito Público operados por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Las Reglas de Operación 2013 de cada programa se encuentran en la página electrónica <http://www.cdi.gob.mx/>.

Cuadro 9.

Ramo 11 Educación Pública	
10	Programa de Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica
11	Programa de Educación Inicial y Básica para Población Rural e Indígena
12	Programa Sistema Mexicano del Deporte de Alto Rendimiento
13	Programa Cultura Física
14	Programa Deporte
15	Programa para el Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria
16	Programa Nacional de Lectura
17	Programa de Mejoramiento del Profesorado
18	Programa Beca de Apoyo a la Práctica Intensiva y al Servicio Social para Estudiantes de Séptimo y Octavo Semestres de Escuelas Normales Públicas
19	Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes
20	Programa Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas
21	Programa de Fortalecimiento a la Educación Especial y de la Integración Educativa
22	Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal
23	Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias
24	Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas
25	Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio
26	Programa Integral de Fortalecimiento Institucional
27	Programa Nacional de Becas y Financiamiento
28	Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados
29	Programa Asesor Técnico Pedagógico y para la Atención Educativa a la Diversidad Social, Lingüística y Cultural
30	Programa de Atención a la Demanda De Educación Para Adultos
31	Programa Educativo Rural

Programas pertenecientes al Ramo Administrativo 11 Educación son operados por la Secretaría de Educación Pública. Las Reglas de Operación 2013 de cada uno de estos programas se encuentran en la página electrónica <http://www.sep.gob.mx/>.

Cuadro 10.

Ramo 12 Salud	
32	Programa Caravanas de la Salud
33	Programa Comunidades Saludables
34	Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable
35	Programa De Atención a Personas con Discapacidad
36	Programa Sistema Integral de Calidad en Salud

Programas pertenecientes al Ramo Administrativo 12 Salud son operados por la Secretaria de Salud. Las Reglas de Operación 2013 de cada uno de estos programas se encuentran en la página electrónica <http://www.salud.gob.mx/>.

Cuadro 11.

Ramo 15 Desarrollo Agrario Territorial y Urbano	
37	Programa Hábitat
38	Programa de Rescate de Espacios Públicos
39	Programa de Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos
40	Programa de Vivienda Digna
41	Programa de Vivienda Rural

Programas pertenecientes al Ramo Administrativo 15 Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano son operados por la Secretaria Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Las Reglas de Operación 2013 de cada uno de estos programas se encuentran en la página electrónica <http://www.sra.gob.mx/sraweb/> o <http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/>

Cuadro12.

Ramo 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales	
42	Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas
43	Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales
44	Programa de Tratamiento de Aguas Residuales
45	Programa de Agua Limpia
46	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible

Programas pertenecientes al Ramo Administrativo 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales son operados por la Secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales. Las Reglas de Operación 2013 de cada uno de estos programas se encuentran en la página electrónica <http://www.semarnat.gob.mx/>.

Cuadro13.

Ramo 19 Aportaciones A Seguridad Social	
47	Programa IMSS-Oportunidades

Programas pertenecientes al Ramo Administrativo 19 Aportaciones a Seguridad Social es operado por el Instituto Mexicano del Seguro Social. Las Reglas de Operación 2013 de cada uno de estos programas se encuentran en la página electrónica <http://www.imss.gob.mx/>.

Cuadro 14.

Ramo 20 Desarrollo Social	
48	Programa 3x1 para Migrantes
49	Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias
50	Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas
51	Programa de Empleo Temporal
52	Programa Pensión para Adultos Mayores
53	Programa de Abasto Rural a Cargo de Diconsa
54	Programa de Abasto Social de Leche
55	Programa de Coinversión Social
56	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
57	Programa de Apoyo Alimentario
58	Programa Opciones Productivas
59	Programa del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías
60	Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras
61	Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres

Programas pertenecientes al Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social son operados por la Secretaría de Desarrollo Social. Las Reglas de Operación 2013 de cada uno de estos programas se encuentran en la página electrónica <http://www.sedesol.gob.mx/>

Programas voluntarios no sujetos a Reglas de Operación

Cuadro 15.

Ramo 6 Hacienda y Crédito Público	
62	Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género
Ramo 11 Educación Pública	
63	Programa de Becas de Educación Media Superior
Ramo 14 Trabajo y Previsión Social⁴⁵	
64	Programa de Apoyo al Empleo
Ramo 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales	
65	Programa Subsidios a Grupos de Mujeres, Pueblos Indígenas y Jóvenes con Perspectiva de Género

Programas no sujetos a reglas de Operación 2013.

Durante el ejercicio fiscal 2013, se encontraban sujetos a reglas de operación 69 programas de los cuales solo 61 validaron su documentación por la SFP. En este mismo ejercicio se integraron 4 programas diferentes al desarrollo social y no sujetos a reglas de operación, es decir, fueron programas voluntarios para trabajar con Contraloría Social, dando un total de 65 programas que aplicaron acciones de Contraloría Social en el ejercicio fiscal

⁴⁵ Programa perteneciente al Ramo Administrativo 14 Trabajo y Previsión Social operado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. <http://www.stps.gob.mx/bp/index.html>

2013. Es importante señalar que estos programas de acuerdo al tipo de subsidios que otorgan se clasifican en 3 tipos: en obras, apoyos y servicios, esto se define en las reglas de operación de cada programa. De acuerdo a esta clasificación se eligieron 3 programas uno de obra, uno de apoyos y el último que otorgue servicios.

Los programas seleccionados para su análisis están sombreados y son: El Programa Infraestructura Indígena (en 2012-2013 se llamaba Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas) el cual es de obra, el Programa de Coinversión Social de apoyos y el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras de servicios.

Ejercicio Fiscal 2014

Para el Ejercicio Fiscal 2014, se registraron 59 programas sujetos a reglas de Operación, la Dirección General Adjunta de Contraloría Social de la SFP realizó la validación de los mismos. En los cuadros 16 al 22 se pueden ver los programas validados, estos fueron 52 programas incluidos 2 no sujetos a reglas de operación dando un total de 54 programas que realizaron acciones de Contraloría Social.

Programas sujetos a Reglas de Operación 2014

Cuadro 16.

Ramo 6 Hacienda y Crédito Público	
1	Programa Albergues Escolares Indígenas
2	Programa de Acciones para Igualdad de Género con Población Indígena
3	Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas

Programas pertenecientes al Ramo Administrativo 6 Hacienda y Crédito Público operados por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Las Reglas de Operación 2014 de cada uno de estos programas se encuentran en la página electrónica <http://www.cdi.gob.mx/>.

Cuadro 17.

Ramo 11 Educación Pública	
4	Programa Sistema Mexicano del Deporte de Alto Rendimiento
5	Programa Cultura Física
6	Programa Deporte
7	Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal
8	Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias
9	Programa Escuelas de Calidad
10	Programa Nacional de Becas
11	Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados
12	Programa para la Inclusión y Equidad Educativa
13	Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas
14	Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica
15	Programa para el Desarrollo Profesional Docente
16	Programa de Atención a la Demanda De Educación Para Adultos
17	Programa Escuelas de Tiempo Completo
18	Programa de Escuelas Segura

Programas pertenecientes al Ramo Administrativo 11 Educación son operados por la Secretaría de Educación Pública. Las Reglas de Operación 2014 de cada uno de estos programas se encuentran en la página electrónica <http://www.sep.gob.mx/>

Cuadro 18.

Ramo 12 Salud	
19	Programa Caravanas de la Salud
20	Programa Comunidades Saludables
21	Programa Fortalecimiento a las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia
22	Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable
23	Programa De Atención a Personas con Discapacidad
24	Programa para la Protección y Desarrollo Integral de la Infancia
25	Programa Sistema Integral de Calidad en Salud
26	Programa de Desarrollo Comunitario Comunidad DIFerente

Programas pertenecientes al Ramo Administrativo 12 Salud son operados por la Secretaría Salud. Las Reglas de Operación 2014 de cada uno de estos programas se encuentran en la página electrónica <http://www.salud.gob.mx/>

Cuadro 19.

Ramo 15 Desarrollo Agrario Territorial y Urbano	
27	Programa de Reordenamiento y Rescate de Unidades Habitacionales
28	Programa Hábitat
29	Programa de Rescate de Espacios Públicos
30	Programa de Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos
31	Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares
32	Programa de Vivienda Digna
33	Programa de Vivienda Rural

Programas pertenecientes al Ramo Administrativo 15 Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano son operados por la Secretaría Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Las Reglas de Operación 2014 de cada uno de estos programas se encuentran en la página electrónica <http://www.sra.gob.mx/sraweb/> o <http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/>

Cuadro 20.

Ramo 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales	
34	Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas
35	Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales
36	Programa de Tratamiento de Aguas Residuales
37	Programa de Agua Limpia
38	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible

Programas pertenecientes al Ramo Administrativo 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales son operados por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales. Las Reglas de Operación 2014 de cada uno de estos programas se encuentran en la página electrónica <http://www.semarnat.gob.mx/>

Cuadro 21.

Ramo 20 Desarrollo Social	
39	Programa 3x1 para Migrantes
40	Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias
41	Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas
42	Programa de Empleo Temporal
43	Programa Pensión para Adultos Mayores
44	Programa de Abasto Rural a Cargo de Diconsa
45	Programa de Abasto Social de Leche
46	Programa de Apoyo Alimentario
47	Programa de Inclusión Social (antes Programa de Desarrollo Humano Oportunidades)
48	Programa de Coinversión Social
49	Programa Opciones Productivas
50	Programa del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías
51	Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras
52	Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres

Programas pertenecientes al Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social son operados por la Secretaría de Desarrollo Social. Las Reglas de Operación 2014 de cada uno de estos programas se encuentran en la página electrónica <http://www.sedesol.gob.mx/>

Programas voluntarios no sujetos a Reglas de Operación 2014

Cuadro 22.

Ramo 11 Educación Pública	
53	Prestación de Servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria
54	Prestación de Servicios de Educación Técnica (antes Programa Educativo Rural)

Programas no sujetos a reglas de Operación 2014.

Ejercicio Fiscal 2015

De acuerdo a los Lineamientos para la Promoción y Operación de la Contraloría Social en los Programas Federales de Desarrollo Social se realizó la validación de los documentos básicos de contraloría social es decir del Esquema de Contraloría Social, Guía Operativa y PATCS, pero aún no hay registros de las acciones que han realizado debido a que esta información de los resultados se publica hasta el siguiente ejercicio fiscal.

Conclusiones

Podemos definir a la Contraloría Social como las acciones de participación ciudadana orientadas al control, vigilancia y evaluación. Es importante en el Desarrollo Social dentro de la vigilancia de los recursos, es decir, en la Rendición de Cuentas.

La vigilancia se realiza en los Recursos que son otorgados en el PEF a los Programas de Desarrollo Social que están sujetos a Reglas de Operación que contienen un numeral de Contraloría Social. Este numeral les permite a los programas realizar acciones de contraloría social y una de estas es permitir a los beneficiarios de los programas participar en la vigilancia y seguimiento de los recursos que se les otorgaron.

Los lineamientos son un instrumento jurídico que avala la ejecución de la Contraloría Social en los programas los cuales tienen que validar sus documentos básicos y cumplir con los requisitos que se describen en los lineamientos para realizar las acciones de Contraloría Social con los principales objetivos de la transparencia y la rendición de cuentas.

Los programas que se seleccionaron para su análisis en el capítulo 4, Programa Infraestructura Indígena, Coinversión Social y el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres

Trabajadoras, son programas que tienen una continuidad aplicando la Contraloría Social, estos programas son de obra, apoyos o servicios. Son programas que cumplen con la presentación de su información y tienden a cargarla a tiempo (aunque hay sus excepciones) en el Sistema Informático de Contraloría Social (SICS) para presentar su informe de todas las acciones que se realizaron de acuerdo con sus documentos básicos y las disposiciones en los lineamientos.

Cada ejercicio Fiscal es diferente debido a que el número de programas sujetos a reglas de operación cambia de acuerdo al Presupuesto de Egresos, además de que el número de programas que cumplen con la validación de sus Reglas de Operación y documentos básicos también es variable y se muestra en cada ejercicio fiscal.

Capítulo 4. Análisis de las acciones de la Contraloría Social en los Programas de Desarrollo Social

Introducción

Se realiza un análisis de 3 programas en cuanto a sus acciones de Contraloría Social durante el periodo 2012-2015. Los programas son: el Programa Infraestructura Indígena, el Programa Coinversión Social y el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras. Se establece una descripción de los programas que se ocupan para el análisis de las acciones realizadas de Contraloría Social así como se localiza la meta del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018⁴⁶ en la cual se integran de acuerdo al objetivo del programa, se ubica al programa dentro de la meta correspondiente a este periodo debido a que es donde se centra el mayor análisis de los programas seleccionados debido a que el 2012 se toma como punto de partida pero el análisis que se realiza es del periodo 2013-2015.

4.1. Programa Infraestructura Indígena (antes Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas)

El Programa de Infraestructura Indígena pertenece al Ramo Administrativo 6, “Hacienda y Crédito Público” y se encuentra a cargo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el tipo de subsidio que otorga son obras.

El Objetivo del Programa es contribuir a que los habitantes de las localidades indígenas elegibles superen el aislamiento y dispongan de bienes y servicios básicos, mediante la construcción de obras de infraestructura básica y vivienda.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 establece en su Estrategia 2.2.3 “Fomentar el bienestar de los pueblos y comunidades indígenas, fortaleciendo su proceso de desarrollo social y económico, respetando las manifestaciones de su cultura y el ejercicio de sus derechos”, entre cuyas líneas de acción se encuentra “asegurar el ejercicio de los derechos de

⁴⁶ Gobierno de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México.

los pueblos y comunidades indígenas en materia de alimentación, salud, educación e infraestructura básica”⁴⁷.

Por lo que respecta al numeral de Contraloría Social, se impulsará e instrumentará la Contraloría Social en el Programa facilitando a los beneficiarios el acceso a la información necesaria para su desarrollo y cumplimiento de sus funciones en apego al Esquema de Contraloría Social, mediante la Difusión, Capacitación, Asesoría, Seguimiento y Actividades de Coordinación, estas actividades se detallan en las Reglas de Operación del mismo programa.

El monto presupuestal ha tenido un aumento considerable de 2012 a 2015 y se puede apreciar en la siguiente tabla:

Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI) en (2012-2013), Programa de Infraestructura Indígena en (2014-2015)

PEF⁴⁸	2012	2013	2014	2015
Presupuesto Nominal	5,908,327,119	6,225,685,000	7,141,391,518	7,362,447,612
Presupuesto Real	5,908,327,119	5,987,962,814	6,599,446,551	ND
Incremento Real %	ND	1.4%	10.2%	ND
Monto Vigilado por CS	4,584,117,655	0	3,779,142,044	ND
Porcentaje vigilado por CS	77.6%	ND	52.9%	ND

⁴⁷ Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, (CDI). *Reglas de Operación del Programa de Infraestructura Indígena para el ejercicio fiscal 2015*. Las cuales se encuentran en la página web de la CDI http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=3685

⁴⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (SHCP). *Análisis Funcional Programático Económico 2012-2015*. Presupuesto de Egresos de la Federación 2012-2015. Tomado de <http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/PresupuestodeEgresos.aspx>

Análisis en el Ejercicio Fiscal 2012

En la ficha informática que realiza la Dirección General Adjunta de Contraloría Social el programa captura el PEF otorgado para el año fiscal 2012 el cual es de 5, 908 millones de pesos y se muestra en el cuadro anterior, durante este periodo se realizaron 852 obras que beneficiaron a 985, 773 personas de las cuales el 50.9% fueron mujeres y un 49.1% hombres.

Esta diferenciación de personas beneficiadas por sexo se hace porque los programas incluyen dentro de su forma de operar contenidos de “Genero” debido a que es una política que se está implementando desde hace varios años.

Dentro del programa se realizaron acciones de capacitación para promover la contraloría social, esta se hizo mediante difusión, donde se repartieron materiales de difusión siendo trípticos, carteles, volantes y folletos dando un total de 66, 464 materiales de los cuales se distribuyeron un total de 26, 959, es decir, solo se repartió el 40.5% del total de materiales. Otro tipo de materiales que se realizaron fue la elaboración de promocionales, el total realizado fue de 751 y solo se repartieron 163, siendo un 21.7% del total, en cuanto a los materiales se ve un desperdicio de recursos, estos al no repartirse no están cumpliendo su función que es informar que es la contraloría social y bien porque estos recursos se podrían utilizar en generar más obras para el beneficio de la población.

Conforme a las Reglas de Operación del programa, en lo que respecta a capacitación a beneficiarios para realizar la vigilancia y seguimiento se capacitaron un total de 6, 534 personas entre servidores públicos federales y estatales, integrantes de comités y beneficiarios, siendo estos últimos el 86.3% del total de capacitados, es un buen porcentaje principalmente porque estas capacitaciones son para los beneficiarios del programa.

Para la vigilancia de obras de este programa se constituyeron 1,267 comités con un total de 9,614 beneficiarios que los constituyeron, estos comités vigilaron un monto total de 4, 584, 117, 655 de pesos es decir vigilaron el 77.6% del total del PEF otorgado en ese ejercicio. Como resultado de la vigilancia, cada comité vigiló recursos por 3, 618,088.13 pesos otorgados al programa aproximadamente.

Para informar a los beneficiarios de los programas sobre la formación de los comités y dar el seguimiento para saber si están realizando actividades de vigilancia y seguimiento por

parte de los comités se realizan reuniones con el personal que tiene a cargo el Programa, estas de igual forma se registran en el SICS para saber que realizaron un trabajo en conjunto los beneficiarios y el gobierno. Las reuniones realizadas fueron un total de 589 para asesorar, para atender a los beneficiarios, para la constitución de los comités, para entrega-recepción de la obra y para el llenado de las cédulas de vigilancia. Estas cédulas son de vital importancia debido a que en ellas se registra la conformidad o no de los beneficiarios con la entrega del recurso que otorga el programa, en este caso con la obra. Su importancia también radica en el cumplimiento en tiempo y forma de la realización o entrega del recurso. Para este programa se registraron 1, 476 cédulas de vigilancia de este programa.

Por otra parte también se capturan las quejas o denuncias las cuales pueden ser por la aplicación del recurso, por condicionamiento del apoyo, en el caso de este programa se registran 6 quejas por la ejecución del programa y una por el servicio ofrecido, siendo un total de 7 quejas y denuncias. A las cuales debe dar seguimiento y atender el programa para su mejora.

Análisis en el Ejercicio Fiscal 2013

Durante el ejercicio fiscal 2013 el PEF otorgado al programa es de 6, 225 millones de pesos, dato que aparece en el Análisis Funcional Programático Económico de la SHCP. En el informe se menciona la validación de las reglas de operación del Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas las cuales aparecen en la página web de la CDI. Una vez validadas se procede con el envío a la DGACS de los documentos básicos del programa para su validación, una vez realizado este trámite el programa empieza con la implementación de las acciones de Contraloría Social.

El Informe de Contraloría Social 2013 es muy general, no especifica las acciones realizadas por cada programa en cuanto a Contraloría Social. Solo proporciona los datos presupuestales del total de programas que cumplieron con el proceso de validación, la participación de los programas de acuerdo al ramo administrativo, no muestra estadísticas de capacitación, el total de obras, apoyos o servicios proporcionados por todos los programas, la población total beneficiada, el total de capacitaciones impartidas por perfil de participantes, el

total de comités constituidos así como el total de integrantes de los comités y el monto total vigilado por los comités de Contraloría Social.

Existe una ficha de cada programa donde aparecen estos datos ya mencionados para el informe 2013, las cuales no se anexaron y no se muestran en la página oficial de la SFP donde se publica este informe para que los ciudadanos, los miembros de los programas o personas interesadas en el tema puedan consultarlo, es por ellos que se retoma el Informe de Contraloría Social 2012 para hacer un preámbulo de los datos que presentan cada uno de los programas.

Análisis en el Ejercicio Fiscal 2014

En el Informe 2014, el programa recibió del PEF 7,141 millones de pesos. Para la vigilancia de obras de este programa se tenía una meta programada de 560 comités, al final del ejercicio se reportaron 587 comités constituidos, en este periodo se cumplió la meta de conformación de comités, estos vigilaron un monto total de 3, 779, 142, 044 de pesos, es decir vigiló un 52.9% del monto del PEF, un poco más de la mitad, esta cantidad debería ir en aumento sin embargo es menor al porcentaje vigilado en el ejercicio 2012. Cada comité realizó una de vigilancia de recursos de 6, 438,061.40 pesos durante ese ejercicio.

Este informe no muestra datos específicos del programa como el número de obras realizadas, el total de población beneficiada o si se presentaron quejas o denuncias.

Análisis en el Ejercicio Fiscal 2015

Para el Ejercicio Fiscal 2015 se cuenta con que el PEF otorgó 7,362 millones de pesos al Programa de Infraestructura Indígena, este mismo validó el numeral de Contraloría Social de sus Reglas de Operación y los funcionarios responsables del programa enviaron sus Esquema de Contraloría Social, la Guía Operativa y el PATCS. Estos documentos tienen que ser remitidos a la DGACS en un plazo no mayor a veinte días posteriores al inicio del ejercicio fiscal, una vez que reúnen los requisitos establecidos se emitirá un oficio de validación en un plazo no mayor a 15 días a partir de la recepción de los documentos, esto es de acuerdo a los

Lineamientos para la Promoción y Operación de la Contraloría Social en los Programas Federales de Desarrollo Social.

Son todos los datos que el programa presenta, la información sobre el programa se carga en el SICS, donde la DGACS es la encargada de vigilar y dar seguimiento a la información que carguen en el sistema así como dar asesoría para el cumplimiento de las acciones de Contraloría Social del programa durante este ejercicio.

4.2. Programa de Coinversión Social

Este programa pertenece al Ramo Administrativo 20, “Desarrollo Social”, se encuentra a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, los subsidios se destinarán, en las entidades federativas, en los términos de las disposiciones aplicables, exclusivamente a la población en condiciones de pobreza, de vulnerabilidad, rezago y de marginación.

El Programa de Coinversión Social (PCS), fortalece a los Actores Sociales a través de la promoción de proyectos de coinversión entre el Gobierno y éstos, dirigidos a apoyar la población en situación de vulnerabilidad o, exclusión.

El Programa contribuye al cumplimiento del Objetivo 2.2 del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en el que se establece como prioridad el transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente. Al respecto, las acciones de este Programa se alinean a la Estrategia 2.2.1 del Plan Nacional de Desarrollo que busca generar esquemas de desarrollo comunitario a través de procesos de participación social⁴⁹.

El tipo de subsidio que otorga el programa son recursos públicos concursables para el desarrollo de proyectos presentados por los Actores Sociales, de conformidad con lo establecido en las convocatorias publicadas por la Instancia Ejecutora.

Dentro del numeral de Contraloría Social menciona que se ajustara a lo establecido por la Secretaría de la Función Pública conforme a los Lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social, la forma de participación será a través de las personas beneficiarias del Programa mediante su integración y operación en los comités de contraloría social, para el

⁴⁹ Secretaría de Desarrollo Social, (SEDESOL). *Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social para el ejercicio fiscal 2015*. Tomadas de la página http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Coinversion_Social

seguimiento, supervisión y vigilancia del cumplimiento de los objetivos, líneas de acción y actividades del PCS.

En el cuadro se puede ver el Presupuesto otorgado al programa en 4 periodos, el cual ha tenido una disminución considerable de 2012 al 2015.

Programa de Coinversión Social

PEF ⁵⁰	2012	2013	2014	2015
Presupuesto Nominal	395,000,000	310,580,879	332,356,731	343,656,860
Presupuesto Real	383,613,016*	298,721,630	307,134,888	ND
Incremento Real %	ND	-24.4%	2.8%	ND
Monto Vigilado por CS	97,868,951	0	114,117,965	ND
Porcentaje vigilado por CS	25.5%**	ND	34.3%	ND

*Monto que captura el personal encargado del programa en el SICS, el cual es menor al monto que aparece en el PEF 2012.

**Porcentaje calculado de acuerdo al monto que el programa captura en el SICS

Análisis en el Ejercicio Fiscal 2012

El PEF otorgado para el año fiscal 2012 un total de 383, 613 millones de pesos, siendo este monto menor al monto que aparece en Presupuesto de Egresos de la Federación 2012 en el Análisis Funcional Programático Económico 2012 de la SHCP. Durante este periodo se realizaron 769 apoyos que beneficiaron a 332, 922 personas de las cuales el 56.5% fueron mujeres y un 43.5% hombres.

Dentro del programa se realizaron acciones de capacitación para promover la contraloría social, esta se hizo mediante difusión, donde se repartieron materiales de difusión

⁵⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (SHCP). Análisis Funcional Programático Económico 2012-2015. Presupuesto de Egresos de la Federación 2012-2015. Tomado de <http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/PresupuestodeEgresos.aspx>

siendo trípticos, carteles y otros, dando un total de 18, 615 materiales de los cuales se distribuyeron un total de 13, 182, es decir solo se repartió el 70.8% del total de materiales. En cuanto a los materiales de capacitación se realizaron 139 entre guías, manuales y folletos para los comités de los cuales se repartieron 108 siendo un total de 77.7% de los materiales realizados para este fin. Se realiza mucho material para difusión y capacitación pero no cumplen su función al no ser entregados todos a los beneficiarios e integrantes de los comités.

Con respecto a la capacitación de beneficiarios para realizar la vigilancia y seguimiento, se capacitaron un total de 2, 981 personas. El 94.5% del total de capacitados fueron integrantes de comités y beneficiarios siendo las figuras más importantes debido a que ellos realizan la contraloría social, el porcentaje restante pertenece a servidores públicos federales.

Para la vigilancia de los apoyos de este programa se constituyeron 401 comités con un total de 2, 097 beneficiarios que los constituyeron, estos comités vigilaron un monto total de 97, 868, 950.59 pesos, ósea el 25.5% del monto total del PEF y cada comité vigilo de aproximadamente 244, 062.22 pesos.

Para informar a los beneficiarios de los programas sobre la formación de los comités y dar el seguimiento a las actividades de vigilancia y seguimiento los comités, se realizaron reuniones con el personal que tiene a cargo el Programa, estas se registran en el SICS para saber que se realizó un trabajo en conjunto de los beneficiarios y el gobierno, las reuniones realizadas fueron 2011as cuales fueron diferentes tipos de asesorías. Las cédulas de vigilancia son de vital importancia debido a que en ellas se registra la conformidad o no de los beneficiarios con la entrega del bien que otorga el programa, en este caso los apoyos. Su importancia también radica en el cumplimiento en tiempo y forma de la realización o entrega del bien. Para este programa se registraron 1, 234 cédulas de vigilancia de este programa.

Por otra parte también sirve para capturar las quejas o denuncias las cuales pueden ser por la aplicación del recurso, pero en este programa no se registró ninguna en el ejercicio fiscal 2012.

Análisis en el Ejercicio Fiscal 2013

El presupuesto para este programa de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación 2013 fue de 310 millones de pesos.

El Informe de Contraloría Social 2013 no sirven para realizar el análisis por programa debido a la generalidad de los datos, la falta de los anexos los cuales son unas fichas por programa donde trae las acciones que realizaron durante el año con respecto a Contraloría Social que si se revisa la página de internet de la SFP en el apartado de los informes de Contraloría Social hacen falta para su consulta.

Por esta razón se retoman los datos del ejercicio anterior para realizar un encuadre de la situación de estos programa en las acciones de Contraloría Social que se realizan con los beneficiarios de los programas, saber si se entregan los apoyo, si reciben quejas o denuncias, el tipo de beneficiarios y el tipo de recursos que reciben del programa en cual están inscritos.

El dato que podemos verificar de este programa que aparece en el informe es la participación de este programa en la validación de su documentación para realizar Contraloría Social en el programa y con los beneficiarios del mismo.

Análisis en el Ejercicio Fiscal 2014

El PEF otorgado para el año fiscal 2014 fue de 332 millones de pesos de acuerdo al Análisis Funcional Programático Económico 2014 que publica la SHCP. En el Informe de la Dirección General Adjunta de Contraloría Social el programa captura el monto sujeto a Contraloría Social del programa que es de 114, 117, 965 pesos, no todo su presupuesto está sujeto a vigilancia solo el 34.3 % que es menos de la mitad del presupuesto total, siendo lo ideal que todo el presupuesto este sujeto a rendición de cuentas.

La meta programada del programa es la conformación de 450 comités para vigilar el monto que reporta el programa sobre el cual se realizara contraloría social. Al final del ejercicio se reportaron 631 comités constituidos de acuerdo a la meta programada se ve un aumento de esta meta en un 40%, cada comité hizo una vigilancia de recursos 180, 852.56 pesos otorgados al programa.

Este informe no muestra datos de específicos del programa como el número de apoyos realizadas, el total de población beneficiada, el número de cédulas de vigilancia que aplicaron o si se presentaron quejas o denuncias, solo el total del presupuesto sobre el cual se realiza Contraloría Social.

Análisis en el Ejercicio Fiscal 2015

El monto otorgado al programa es de 343 millones de pesos según el Presupuesto de Egresos de la Federación 2015.

Para el Ejercicio Fiscal 2015 el Programa de Coinversión Social validó el numeral de Contraloría Social y sus documentos básicos. Estos documentos tienen que ser remitidos a la DGORCS, esto es de acuerdo a los Lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los Programas Federales de Desarrollo Social, después de la validación los responsables del programa iniciaran la captura de la información sobre las acciones de Contraloría Social que realizaran durante el ejercicio fiscal en el SICS, donde la DGACS es la encargada de vigilar y dar seguimiento a la información que carguen en el sistema así como dar asesoría para el cumplimiento de las acciones de Contraloría Social del programa, que posteriormente al finalizar el ejercicio se hará un corte de estos datos para la elaboración del siguiente informe.

4.3. Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras

El programa pertenece al Ramo Administrativo 20, “Desarrollo Social”, se encuentra a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, es un Programa que apoya, a las madres que trabajan, buscan empleo o estudian y a los padres solos con hijas(os) o niñas(os) bajo su cuidado de entre 1 y hasta 3 años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 4 años) y entre 1 y hasta 5 años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 6 años) en caso de niñas(os) con alguna discapacidad, a través de subsidios que les permitan acceder a los servicios de cuidado y atención infantil.

Además el programa busca que las madres que trabajan, buscan empleo o estudian y los padres solos cuenten con tiempo disponible para acceder o permanecer en el mercado laboral, o en su caso estudiar. Adicionalmente contribuye al aumento de espacios para el cuidado y atención infantil.

El objetivo del programa es contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza mediante el acceso a servicios de cuidado y atención infantil a las madres y padres solos que trabajan, buscan empleo o estudian.

El tipo de subsidio que otorga el programa tiene dos modalidades y se concederán siempre que exista disponibilidad presupuestal.

- a) Apoyo Federal: el Gobierno Federal, por conducto de la SEDESOL cubrirá el costo de los servicios de cuidado y atención infantil.
- b) Aportación de la persona beneficiaria: en esta modalidad deberá hacer una aportación mensual por concepto de corresponsabilidad que cubra la diferencia entre el apoyo que le otorga el Gobierno Federal y la cuota que fije la persona Responsable de la Estancia Infantil.

El programa contribuye al cumplimiento del Objetivo 2.4 del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, que establece como prioridad el ampliar el acceso a la seguridad social. De igual forma sus acciones se alinean a la Estrategia 2.4.1 que busca proteger a la sociedad ante eventualidades que afecten el ejercicio pleno de sus derechos sociales⁵¹.

En el numeral de Contraloría Social que se encuentra en sus Reglas de Operación dice que de acuerdo a lo establecido en los Lineamientos de Contraloría Social se propiciará la participación de las personas beneficiarias del Programa a través de la integración y operación de comités de contraloría social y comités comunitarios, para el seguimiento, supervisión y vigilancia del cumplimiento de las metas y acciones comprometidas en el Programa, así como de la correcta aplicación de los recursos públicos asignados al mismo.

⁵¹ Secretaría de Desarrollo Social, (SEDESOL). Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras para el ejercicio fiscal 2015. Se encuentran en línea en http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Programa_estancias_infantiles

El presupuesto del Programa ha tenido un aumento considerable de 2012 a 2015 y es el siguiente:

Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras

PEF⁵²	2012	2013	2014	2015
Presupuesto Nominal	2,891,057,600	3,547,588,370	3,682,326,439	3,807,525,542
Presupuesto Real	2,891,057,600	3,412,126,931	3,402,882,541	ND
Incremento Real %	ND	18.0%	-0.3%	ND
Monto Vigilado por CS	496,046,975	0	442,010,487	ND
Porcentaje vigilado por CS	17.2%	ND	12.0%	ND

Análisis en el Ejercicio Fiscal 2012

En la ficha informática que realiza la Dirección General Adjunta de Contraloría Social el programa captura el PEF otorgado para el año fiscal 2012 ellos reportan un total de 2, 891 millones de pesos del cual 496, 046, 974.83 pesos, es el monto vigilado de contraloría social, solo el 17.1% del total del PEF es una mínima cantidad la que se vigila realizando contraloría social. Durante este periodo se realizaron 8, 940 apoyos en cuanto a los servicios que proporciona el programa que beneficiaron a 323, 161 personas de las cuales el 77.2% fueron mujeres y un 22.8% hombres.

Dentro del programa se realizaron acciones de capacitación para promover la contraloría social, esta se hizo mediante difusión, donde se repartieron materiales de difusión siendo solo carteles su material de difusión, ellos registran un total de 29, 700 materiales de

⁵²Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (SHCP). Análisis Funcional Programático Económico 2012-2015. Presupuesto de Egresos de la Federación 2012-2015. Tomado de <http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/PresupuestodeEgresos.aspx>

los cuales se distribuyeron un total de 29, 128, es decir, solo se repartió el 98% del total de materiales. En cuanto a los materiales de capacitación se realizaron 6 mil guías para los integrantes de los comités, de las cuales se repartieron un total de 82.3% de los materiales realizados para este fin.

Respecto a la capacitación de beneficiarios para realizar la vigilancia y seguimiento se capacitaron un total de 30, 148 personas, el 99.4% del total fueron integrantes de comités y beneficiarios, el porcentaje restante servidores públicos.

Para la vigilancia de obras de este programa se constituyeron 2, 064 comités con un total de 7, 811 beneficiarios que los constituyeron, estos comités vigilaron un monto total de 496, 046, 974.83 pesos, cada comité hizo una vigilancia de recursos otorgados al programa de 240, 322.84 pesos.

Para informar a los beneficiarios de los programas sobre la formación de los comités y dar el seguimiento para saber si los comités están realizando actividades de vigilancia y seguimiento se realizaron reuniones las cuales fueron un total de 4, 078 para asesorar, otras para atender a los beneficiarios, para la constitución de los comités, para entrega recepción del servicio y para el llenado de las cédulas de vigilancia. Las cédulas realizadas fueron 11, 182 para este programa. No se presentan quejas o denuncias.

Los 3 programas analizados respecto a la forma de operar y de realizar acciones de Contraloría Social que realizan se puede ver que su principal objetivo es la conformación de comités de Contraloría Social para que ellos realicen las actividades de seguimiento y vigilancia de los recursos que otorga cada programa ya sean obras, apoyos y/o servicios.

Análisis en el Ejercicio Fiscal 2013

El presupuesto para este programa de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación 2013 fue de 3,547 millones de pesos.

En el Informe de Contraloría Social 2013 se hace mención de la validación de los documentos que realizó este programa para realizar Contraloría Social, pero no se puede

realizar un análisis por la generalidad de los datos en el Informe y la falta de los anexos, ósea de las fichas por programa no se encuentran en la página de la SFP.

Se retoman los datos del ejercicio 2012 para realizar una comparación de la situación del programa en las acciones de Contraloría Social que se realizan con los beneficiarios de los programas.

Análisis en el Ejercicio Fiscal 2014

El PEF otorgado para el año fiscal 2014 fue de 3, 682 millones de pesos. En el Informe de Contraloría Social se muestra un monto sujeto a contraloría social de 442, 010, 487 pesos, solo el 12% del total del PEF para ese ejercicio es una mínima cantidad, por transparencia todo el presupuesto otorgado se debería someter a contraloría social pero solo en este porcentaje se realiza la vigilancia del recurso ya que es el porcentaje que las personas encargadas del programa deciden que se vigile.

La meta programada del programa es la conformación de 2, 000 comités para vigilar el presupuesto sobre el cual se realizara Contraloría Social, la meta no se cumple y solo conforman 1, 183 comités al final del ejercicio fiscal, solo se cumplió con el 59% del total de la meta, cada comité vigilo un monto de 373, 635.24 pesos otorgados al programa.

Análisis en el Ejercicio Fiscal 2015

El monto otorgado al programa es de 3, 807, millones de pesos de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación 2015.

Para el Ejercicio Fiscal 2015 el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras validó el numeral de Contraloría Social y sus documentos básicos. De acuerdo a los Lineamientos para la Promoción y Operación de la Contraloría Social en los Programas Federales de Desarrollo Social, después de la validación se inicia la captura de la información sobre las acciones de Contraloría Social que realizaran durante el ejercicio fiscal en el SICS, la DGACS es la encargada de vigilar y dar seguimiento a la información que carguen en el

sistema así como dar asesoría para el cumplimiento de las acciones de Contraloría Social del programa.

Conclusiones

Se realiza un análisis de los programas Programa Infraestructura Indígena, Coinversión Social y el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras tomando los datos que se presentaron en las fichas anexas en el 2012, debido a que en el año 2013 solo se presenta el Informe Anual de Contraloría Social que realiza la Dirección General Adjunta de Contraloría Social y no presenta las fichas por programa donde se detallan las acciones realizadas en cada programa, como beneficiarios, comités realizados, montos vigilados y cédulas de vigilancia, esta falta de información no permite que el beneficiario o las personas interesadas en el tema tengan acceso a la información, además de que el informe debe salir en el primer trimestre del siguiente ejercicio fiscal y debido a que no se realizó un corte definitivo los diferentes programas seguían enviando su información y además varias veces su información estaba incompleta, lo cual causo dificultad en la elaboración del informe en tiempo y forma.

En el Informe de Contraloría Social 2014 se presenta un breve análisis de los comités que crea cada programa y del monto que vigilan sobre el cual se realizan acciones de Contraloría Social, no presenta anexos los cuales son importantes para el análisis pero sobre todo por la rendición de cuentas y la transparencia en el ejercicio de los recursos. Por lo que respecta al presente ejercicio fiscal 2015 solo se ha cumplido con la validación de la documentación por parte de cada programa, los datos que reporta cada programa a la SFP no son públicos y serán publicados hasta el siguiente año para su conocimiento en la página electrónica de la SFP en el informe anual.

Conclusiones Generales: Reflexión sobre el estado de la Contraloría Social en México, de las leyes a la realidad

El desarrollo se basa en el acceso efectivo a los derechos sociales. El éxito en la mejora del desarrollo social depende de que el ciudadano haga valer sus derechos, los cuales están plasmados en la Constitución y es responsabilidad del Estado brindárselos, es por ello que las diferentes dependencias o instituciones son las encargadas de cubrir las necesidades de los ciudadanos con la implementación de Programas Federales de Desarrollo Social.

Los programas sociales tienen como objetivo principal el desarrollo de las capacidades de los individuos para que una vez que cese la intervención de la política pública, tengan los elementos para enfrentarse al mercado laboral y a la vida social. De ahí la importancia de los programas de desarrollo social que ayudan al individuo a mejorar sus capacidades mediante recursos ya sea con apoyos, con obras o con servicios para mejorar su calidad de vida.

El seguimiento, supervisión y vigilancia del cumplimiento de los objetivos, líneas de acción y actividades de los Programas de Desarrollo Social mejora la rendición de cuentas en cuanto a los apoyos, servicios u obras que realizan los programas federales de desarrollo social. Es decir, ello demuestra en que rubros o a que sectores se destinan las diferentes acciones según el tipo de programa. Esta vigilancia se realiza mediante la aplicación de acciones de Contraloría Social y la organización de comités los cuales están conformados por los beneficiarios de los mismos programas, ellos son los encargados de realizar el seguimiento, la supervisión y la vigilancia de los recursos que son otorgados en el PEF a los programas en el ejercicio fiscal.

Los individuos cuentan con el apoyo de una reglamentación que avala la implementación de la Contraloría Social como un tipo de Rendición de Cuentas y una forma de transparencia para solicitar la información necesaria de los recursos que se les están otorgando, no solo la cantidad de recurso sino las fechas, o presentar las quejas o denuncias en caso de no recibirlo en tiempo y forma.

La vocación inicial de la contraloría social es propiciar el control ciudadano sobre el ejercicio del gobierno. La SFP a través de la DGACS es la encargada de verificar las acciones

que realizan los Programas Federales de Desarrollo Social sobre Contraloría Social así como de capacitar sobre el tema para su implantación, verificar el cumplimiento de las metas y emitir informes anuales mostrando los resultados de la ejecución de los programas de los recursos federales. Esta información la obtendrá de la captura realizada por los programas en el SICS durante en ejercicio fiscal correspondientes para después proceder a realizar el informe y publicarlo en la página electrónica de la SFP.

El problema de la captura de la información de los programas en el SICS es que no capturan en tiempo y forma sus acciones realizadas, además de los malos procesos de captura, el cambio constante del personal y otras variables, esto afecta la realización del informe de Contraloría Social, el proceso de captura termina en el mes de diciembre y los programas muchas veces envían su información una vez iniciado el ejercicio fiscal siguiente lo que hace que se retrase la realización y publicación del informe anual.

En los Lineamientos de Promoción y Operación de la Contraloría Social se define el proceso para implementar la Contraloría Social pero no contempla ninguna sanción, penalización o llamado de atención por el incumplimiento de los tiempos o por no capturar la información o bien validar su documentación para cumplir con la ejecución de la Contraloría Social aunque sean programas sujetos a reglas de operación, esto me parece los hace ser irresponsables por lo que a mi parecer se necesita una sanción para cumplir con lo establecido en la reglamentación bajo la cual están sujetos al ser Programas Federales de Desarrollo Social.

Los informes deberán entregarse dentro de los noventa días siguientes al término del ejercicio fiscal correspondiente, con la información que determinen las reglas de operación del programa respectivo. Esto es importante para la realización del informe anual el cual debe procesar todos estos resultados para su publicación como ya lo había menciona pero no sucede así. El informe de Contraloría Social 2013 se publicó en el mes de noviembre del ejercicio fiscal 2014 debido a la actualización e incongruencia de los datos que enviaban los responsables de los programa por lo que no se cumple con los tiempos establecidos además de los problemas para la elaboración del Informe.

La información no es totalmente transparente debido a que o no presenta la información a tiempo o se presenta incompleta, además esta información es muy técnica lo cual no permite

al ciudadano que la consulte, es un problema debido a que los beneficiarios no manejan ese nivel de lenguaje y son ellos los que deben de consultarlo con la finalidad de conocer los resultados por programa, del seguimiento y la vigilancia que ellos realizan a los programas durante todo el proceso para otorgar los recursos desde el registro hasta la entrega-recepción de los mismos así como si hubo quejas y/o denuncias.

Los beneficiarios mediante la utilización de la contraloría social realizan la vigilancia de los montos otorgados por el PEF a cada programa, de los 3 programas elegidos para hacer el análisis se detectó que la rendición de cuentas de todo el presupuesto no se realiza, solo una parte del presupuesto otorgado se destina para realizar contraloría social y este monto es muy bajo.

En el Programa Infraestructura Indígena del total del monto otorgado para el programa en 2012 el 77.6 fue el porcentaje vigilado por acciones de Contraloría Social, en comparación con el 2014 se puede apreciar una disminución ahora solo el 52.9% fue el total del monto que se vigiló, es una disminución del 24.7%. En el Programa de Coinversión Social el porcentaje presupuestal vigilado por CS en 2012 fue del 25.5% del total, para el 2014 este porcentaje fue del 34.3% se ve un ligero aumento del 8.8% pero es mínimo. Para el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras en 2012 del monto total del presupuesto otorgado al programa, solo en el 17.2% se realizó CS es un porcentaje muy bajo, en el ejercicio 2014 fue el 12% del total del monto otorgado para ese ejercicio fiscal, esta disminución fue del 5.2%, es un monto muy pequeño en el que se realiza la rendición de cuentas a través de la CS, como se puede observar en estos 3 programas el porcentaje sobre el cual se realiza contraloría social es mínimo, la rendición de cuentas y la transparencia no se llevan a cabo de manera eficaz.

Cuando se inició con el proceso de rendición de cuentas y la transparencia del monto presupuestal que se le otorga a los programas, solo una parte se puso bajo vigilancia por lo tanto fue un porcentaje bajo, al realizarse este proceso año con año debió ir aumentando el porcentaje del monto sujeto a vigilancia por CS hasta que hoy en día se vigilara todo el monto otorgado en el PEF a cada programa, pero lo que se refleja con este análisis es que el monto sujeto a supervisión cada vez es menor y si tiene un incremento este es mínimo, es decir, no

se cumple la rendición de cuentas, lo cual refleja que solo se realiza como un requisito para cumplir con un trámite.

No existe la transparencia en la información ya que no la presentan para ser consultada por cualquier ciudadano. Se requiere hacer un trámite por el sistema INFOMEX la cual maneja plazos para que se pueda reunir la información y ser enviada al solicitante mediante el mismo sistema, pero no envían la información correspondiente solo enredan al solicitante para no otorgar la información solicitada, es por ello que me atrevo a afirmar que no existe transparencia en los procesos y menos una rendición de cuentas clara.

Glosario de Términos

CDI: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

CONEVAL: Consejo Nacional de la Evaluación de la Política Social

COPLAMAR: Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados

DGACS: Dirección General Adjunta de Contraloría Social

DGORCS: Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social

DOF: Diario Oficial de la Federación

IEPDS: Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social

ISSSTE: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

OEC: Órganos Estatales de Control

OIC: Órganos Internos de Control

PATCS: Plan Anual de Trabajo de Contraloría Social

PCS: Programa Coinversión Social

PEF: Presupuesto de Egresos de la Federación

PFDS: Programas Federales de Desarrollo Social

PND: Plan Nacional de Desarrollo

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PIDER: Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural Integral

PRONASOL: Programa Nacional de Solidaridad

PROGRESA: Programa de Educación, Salud y Alimentación

SAM: Sistema Alimentario Mexicano

SEDATU: Secretaría Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social

SEMARNAT: Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales

SEP: Secretaría de Educación Pública

SICS: Sistema Informático de Contraloría Social

SFP: Secretaria de la Función Publica

SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SSA: Secretaria de Salud

STPS: Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Bibliografía

1. Banco Mundial, *op. cit.*, 26-43, 128-193. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “*La planeación del desarrollo social en los noventa*”, en *Antología de la Planeación en México*, tomo 23, México, FCE, 1994. Tomado de la página Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública “Desarrollo Social”, documento en línea, en www.diputados.gob.mx/cesop/
2. Banco Mundial. *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, tendencias y estrategia del gobierno*. México, Banco Mundial, 2004.
3. Barba Solano, Carlos. “*Régimen de bienestar y reforma social en México*”. CEPAL, Serie Políticas Sociales Núm. 92, Santiago de Chile, julio de 2004.
4. Brachet-Márquez, Viviane. *El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*, México, El Colegio de México, 1996, 331 p.
5. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, (CDI). *Reglas de Operación del Programa de Infraestructura Indígena para el ejercicio fiscal 2015*. Las cuales se encuentran en la página web de la CDI http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=3685
6. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, (CONEVAL). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014*. México, D. F. 2014. Tomado de http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/IEPDS_2014.aspx
7. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, (CONEVAL). Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2013-2014., México, D.F. 2014. Tomado de la página electrónica del CONEVAL <http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Informe%20ASM/Informe%20ASM%202012-2013.pdf>
8. Cordera Campos, Rolando y Lomelí, Leonardo. “*La política social moderna: evolución y perspectivas*”. Resumen ejecutivo y consideraciones finales, Cuadernos de Desarrollo Humano núm. 26. México, Secretaría de Desarrollo Social. julio de 2005.
9. Gobierno de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México.
10. Gobierno de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México.
11. Hernández Licona, Gonzalo. “*El desarrollo económico de México*”, en Cuadernos de Desarrollo Humano, núm. 24, México, Secretaría de Desarrollo Social, 2005.
12. Hevia de la Jara, Felipe. *La Contraloría Social Mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas*. Cuadernos para la democratización, México, CIESAS-Universidad Veracruzana, 2006.
13. Ley General de Desarrollo Social. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004. Texto Vigente, Última reforma publicada DOF 08-04-2013.
14. Levy, Santiago. *Productividad, Crecimiento y Pobreza en México: ¿Qué sigue después de Progres-Oportunidades?* Banco Interamericano de Desarrollo. Junio 2007.

15. Mariñez Navarro, Freddy. “*De Progres a Contigo: ¿Una nueva gestión pública de lo social?*”. En Memoria VII Congreso Internacional del Clad sobre la reforma del Estado y de la administración pública, (Lisboa, octubre de 2002), Memoria, Caracas, Venezuela, 2003.
16. Midgley, James. *Social Development: The Developmental Perspective in Social Welfare*. Londres, Sage, 1995, p. 8, citado por Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Desarrollo Social en www.diputados.gob.mx/cesop/
17. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (PNUD). *Informe sobre desarrollo humano 1990*, Bogotá, Colombia, Tercer Mundo Editores, 1990.
18. Reglamento de la Ley General De Desarrollo Social. Nuevo Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 2006. Texto Vigente Última reforma publicada DOF 28-08-2008
19. Salazar Moreno Pedro, Ortiz Guerrero Claudia, Marrufo Heredia Eduardo. “*Veinticinco años de políticas de desarrollo social en México*”. Sociológica, año 19, enero-abril 2004, pp. 55-75.
20. Schedler, Andreas. *¿Qué es la Rendición de Cuentas?*. 03 Cuadernos de Transparencia. IFAI.
21. Secretaria de Desarrollo Social, (SEDESOL). *Plan Nacional de Desarrollo Social 2001-2006*. México, Primera edición, 2001.
22. Secretaría de Desarrollo Social, (SEDESOL). *Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social para el ejercicio fiscal 2015*. Tomadas de la página http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Coinversion_Social
23. Secretaría de Desarrollo Social, (SEDESOL). *Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras para el ejercicio fiscal 2015*. Se encuentran en línea en http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Programa_estancias_infantiles
24. Secretaria de Hacienda y Crédito Público, (SHCP). *Análisis Funcional Programático Económico 2012-2015*. Presupuesto de Egresos de la Federación 2012. Tomado de <http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/PresupuestodeEgresos.aspx>
25. Secretaria de Hacienda y Crédito Público, (SHCP). *Análisis Funcional Programático Económico 2012-2015*. Presupuesto de Egresos de la Federación 2013. Tomado de <http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/PresupuestodeEgresos.aspx>
26. Secretaria de Hacienda y Crédito Público, (SHCP). *Análisis Funcional Programático Económico 2012-2015*. Presupuesto de Egresos de la Federación 2014. Tomado de <http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/PresupuestodeEgresos.aspx>
27. Secretaria de Hacienda y Crédito Público, (SHCP). *Análisis Funcional Programático Económico 2012-2015*. Presupuesto de Egresos de la Federación 2015. Tomado de <http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/PresupuestodeEgresos.aspx>
28. Secretaría de la Función Pública, (SFP). *Contraloría social en México Experiencias de participación ciudadana y rendición de cuentas*. México, SFP, diciembre 2011.

29. Secretaría de la Función Pública, (SFP). *Informe General de Actividades de Contraloría Social 2012*. Tomado de <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/scagp/uorcs/coordinacion-con-estados-y-municipios/logros-y-resultados/dgacs/contraloria-social-en-programas-federales.html#informe>
30. Secretaría de la Función Pública, (SFP). *Informe General de Actividades de Contraloría Social 2013*. Tomado de <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/scagp/uorcs/coordinacion-con-estados-y-municipios/logros-y-resultados/dgacs/contraloria-social-en-programas-federales.html#informe>
31. Secretaría de la Función Pública, (SFP). *Informe General de Actividades de Contraloría Social 2014*. Tomado de <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/scagp/uorcs/coordinacion-con-estados-y-municipios/logros-y-resultados/dgacs/contraloria-social-en-programas-federales.html#informe>
32. Secretaría de la Función Pública, (SFP). *Lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los programas federales de desarrollo social*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 2008.
33. Secretaría de la Función Pública, (SFP). *Manual de Promoción y Operación de la Contraloría Social en Programas Federales*. México. Sin fecha. Tomado de <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/scagp/uorcs/contraloria-social.html>
34. Sen, Amartya. *Desarrollo y Libertad*. México, Editorial Planeta, 2000.
35. Székely Miguel. “*Hacia una nueva generación de política social*”, en Cuadernos de Desarrollo Humano, núm. 2, México, Secretaría de Desarrollo Social, octubre de 2002
36. Zorrilla Arena, Santiago. *50 años de política social en México. De Lázaro Cárdenas a Miguel de la Madrid*. México, Limusa, 1988. Tomado de la página Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública “Desarrollo Social”, documento en línea, en www.diputados.gob.mx/cesop/

Otra Bibliografía Consultada

1. Abramovich, Víctor. “*Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo*”. Revista de la CEPAL no. 88. Abril, 2006, p. 35-50.
2. Cabrera Tapia, Carlos Federico José. “*El concepto y la visión del desarrollo como base para la evaluación de políticas públicas*”. Economía y Sociedad Enero-Junio 30, 2014.
3. Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción. “*Participación Ciudadana... ¿Para Qué? Hacia una Política de Participación Ciudadana en el Gobierno Federal*”. Septiembre, 2008.
4. Hevia de la Jara, Felipe. “*El caso de la Contraloría Social*”. Derecho a saber balance y perspectivas cívicas. Sección V, p. 289-294.
5. Isunza, Ernesto, y Hevia de la Jara Felipe. *Relaciones Sociedad Civil-Estado en México*. Un ensayo de interpretación. Cuadernos para la Democratización 4, CIESAS-Universidad Veracruzana 2006.

6. Jusidman, Clara. *Derechos sociales, ciudadanía y políticas sociales*. INCIDE Social A.C. Seminario de la Cuestión Social, UNAM. Marzo, 2009
7. Narro Robles José, Moctezuma Navarro David, De la Fuente Stevens Diego. “*Descalabros y desafíos de la política social en México*”. Revista Problemas del Desarrollo, 174 (44), julio-septiembre 2013.
8. Olvera, Alberto J. *La participación ciudadana y sus retos en México. Un breve estudio del desarrollo de la cultura y de las instituciones participativas y diagnóstico de su problemática actual, con propuestas para hacer funcionales las instancias de participación democrática*. Diciembre de 2009.
9. Palacios Escobar, Ángeles. “*El Informe de Desarrollo Humano 2013: análisis internacional de los indicadores del progreso humano*”. Economía Informa, núm. 382. Septiembre – octubre 2013.
10. Székely Miguel, Rascón Ericka. “*México, 2000-2002: reducción de la pobreza con estabilidad y expansión de programas sociales*”. Economía Mexicana NUEVA ÉPOCA, vol. XIV, núm. 2, segundo semestre de 2005.
11. Valencia Lomeli, Enrique. *Perspectivas del Universalismo en México*. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, ITESO. Guadalajara, 2010.

Páginas WEB

1. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública “Desarrollo Social”, documento en línea en www.diputados.gob.mx/cesop/
2. Comisión Nacional de Derechos Humanos, (CNDH). Documento en línea en <http://www.cndh.org.mx/losdh/losdh.htm>
3. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). <http://www.cdi.gob.mx/>
4. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, Texto Vigente, Última reforma publicada DOF 27-05-2015 tomado de la página web <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>
5. Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). <http://www.imss.gob.mx/>.
6. Secretaría Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). <http://www.sra.gob.mx/sraweb/> o <http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/>
7. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). <http://www.sedesol.gob.mx/>
8. Secretaría de Educación Pública (SEP). <http://www.sep.gob.mx/>
9. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). <http://www.shcp.gob.mx/>
10. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Definiciones http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/asignacion/asignacion/asignacion_index.html
11. Secretaría de la Función Pública (SFP). <http://www.funcionpublica.gob.mx/>
12. Secretaría de la Función Pública (SFP). Definiciones

<http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/scagp/uorcs/coordinacion-con-estados-y-municipios/logros-y-resultados/dgacs/contraloria-social-en-programas-federales/esquemas-de-contraloria-social.html>

13. Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

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

14. Secretaría de Salud (SSA). <http://www.salud.gob.mx/>

15. Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS).

<http://www.stps.gob.mx/bp/index.html>