

# "LA CONTRALORIA SOCIAL EN MEXICO"

**Georgina García Pavón**

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación tiene su base jurídica de manera fundamental en las reformas al título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos denominado "de las responsabilidades de los servidores públicos"; en las reformas al artículo 134 constitucional contenidas en el título séptimo de "prevenciones generales"; en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en diversas disposiciones de carácter jurídico-administrativo que norman su quehacer cotidiano con otras instancias de gobierno, con las dependencias y entidades gubernamentales, con los sectores social y privado y con la propia ciudadanía.

En forma más específica el artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal define con toda precisión y claridad las atribuciones de esta Secretaría de Estado, mismas que están ligadas con los objetivos, estrategias y líneas de acción establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Estas se refieren principalmente a la vigilancia, el control y la evaluación de la administración de los recursos y de la gestión pública, con un enfoque eminentemente preventivo y participativo que apoye el perfeccionamiento de la acción gubernamental en beneficio de la sociedad y del proceso de modernización del Estado.

De ésta forma la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se constituye en el órgano de control del ejecutivo federal y en la dependencia *globalizadora*, normativa y coordinadora del sistema integral de control y evaluación gubernamental; el cual está formado por un conjunto de instrumentos y mecanismos que actúan de manera articulada e interrelacionada para fiscalizar, dar seguimiento, apoyar y evaluar el cumplimiento de las metas, los programas y las acciones de gobierno bajo parámetros de legalidad, honradez, eficiencia y productividad.

Este sistema es operado directamente por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y de manera descentralizada por los órganos internos de control de las dependencias y entidades paraestatales, los comisarios, los delegados y las contralorías estatales y/o municipales; ampliándose de forma importante y complementaria por medio de la participación de la ciudadanía y sus representaciones sociales.

La dinámica propia del sistema y las necesidades de cambio han hecho que su operación se encauce bajo dos vertientes principalmente:

- La de modernización de la gestión pública y atención al ciudadano, y

- La de control y evaluación de la gestión pública.

Dentro de la primera vertiente se consideran las acciones de simplificación administrativa, que se ha convertido en una actividad permanente para prevenir irregularidades en el servicio público y hacer más fluidas las relaciones entre la sociedad y su gobierno, mediante una más ágil realización de los procedimientos relacionados con los trámites y gestiones que realiza la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos o en el cumplimiento de sus obligaciones.

Este esfuerzo, coordinado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y con la participación activa de los integrantes de la administración pública federal, está encaminado a liberar a la ciudadanía del agobio que sufre cuando en sus gestiones en las oficinas gubernamentales se encuentra con trámites complejos, atención deficiente y, en algunas ocasiones, con abusos y corrupción. Con objeto de abatir esas prácticas, anualmente se elabora por las dependencias y entidades paraestatales el programa general de simplificación administrativa, el cual contiene los compromisos que éstas asumen, quedando a cargo de la Secretaría promover su oportuna integración y llevar al cabo la coordinación, verificación y seguimiento respectivo.

Mediante la simplificación se está trabajando también para promover en las instituciones públicas la creación de una cultura administrativa que no sólo procure la transformación de actitudes,

hábitos, rutinas y prácticas cotidianas para mejorar la función gubernamental, sino para hacer que los servicios públicos se presten a la ciudadanía bajo criterios de alta calidad y excelencia.

Lo anterior permite acrecentar la confianza en el gobierno, además de apoyar, fomentar e impulsar la actividad económica y social del país.

También es de señalarse que la promoción de la eficiencia y de la eficacia en la gestión pública que realiza permanentemente esta Secretaría, no se agota en el ámbito exclusivamente federal, sino que trasciende hacia las administraciones públicas estatales y municipales mediante la concertación de acciones, para apoyar los esfuerzos de modernización en las estructuras y formas de operación de los distintos órdenes de gobierno.

Asimismo, esta vertiente contempla las actividades relacionadas con la observancia y aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tanto en la prevención de las irregularidades como en su detección, investigación y, en su caso, la aplicación de los procedimientos administrativos y la imposición de las sanciones correspondientes; dado que esta Ley constituye auténticamente un código de ética y comportamiento de quien ejerce la función pública.

Por otro lado, considera el control patrimonial de los servidores públicos que se ejerce mediante la obligación que tienen éstos de presentar su declaración de situación patrimonial, misma que se

sujeta a un proceso de registro, análisis y seguimiento que permite, en su caso, detectar incongruencias y posibles irregularidades. Cabe señalar que el incumplimiento de esta disposición implica la imposición de una sanción.

Igualmente, incluye como aspecto importante el proceso de "capacitar para prevenir" que se fundamenta en la impartición de cursos que permiten elevar el nivel de conocimiento de los servidores públicos en el aspecto normativo y en las disposiciones legales aplicables a los procedimientos técnico-administrativos que se manejan en la administración pública federal, ya que el mayor número de irregularidades se derivan del propio desconocimiento.

Por último, comprende el desarrollo y la instrumentación de los diversos mecanismos de contraloría social que están enfocados principalmente a fomentar y fortalecer la participación de los ciudadanos en el control y la vigilancia del quehacer gubernamental, dentro de un contexto de concertación y de respeto.

En la segunda vertiente del sistema integral de control y evaluación, se involucran todas las acciones y actividades dirigidas a la realización de la auditoría pública que se aplica a las acciones del Estado y al manejo y ejercicio de los fondos públicos, para fiscalizar que se lleven al cabo conforme a la normatividad aplicable en cada una de las materias y para los fines establecidos; dentro de un marco de mayor eficiencia, productividad, legalidad y transparencia, a fin de que los beneficios lleguen de

manera ágil y efectiva a la población.

Para lograr lo anterior se han instrumentado un conjunto de mecanismos de control que mediante el análisis e interrelación de la información obtenida permiten detectar desviaciones e irregularidades y establecer las medidas correctivas.

De esta forma las contralorías internas y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación efectúan auditorías gubernamentales en las dependencias y entidades del gobierno federal, bajo el principio de selectividad, fundamentado en la prioridad de las acciones a auditar y el monto de los recursos involucrados, de manera tal que se cuente con el informe de auditoría respectivo en el que se indiquen los aspectos que operan de forma adecuada, las deficiencias detectadas y, las propuestas de solución, que se definen mediante acciones concertadas con los responsables de las áreas auditadas; y a las cuales se les da seguimiento hasta su cumplimiento y superación.

También, por conducto de despachos de auditores independientes se realizan auditorías a los estados financieros de las entidades que conforman el sector paraestatal, con la finalidad de dar certeza y confiabilidad a las cifras, definir las salvedades encontradas y las posibles medidas correctivas, cuya aplicación se vigila hasta su total implantación.

Un avance importante y trascendente es el establecimiento y operación de la auditoría integral, que es un auténtico ejercicio de autoevaluación que mide el

grado en que se cumplen los objetivos sociales de la institución, en relación a las directrices contenidas en los planes y programas de gobierno.

La auditoría integral, opera bajo un esquema de revisión que toma en cuenta la influencia y repercusiones del entorno social, económico, legal y financiero en que se desenvuelve el organismo; generando información cualitativa y cuantitativa que permite orientar las decisiones superiores.

De esta forma los órganos de gobierno y la dirección disponen de informes de evaluación acerca del cumplimiento de las políticas, normas y marco regulador de la institución; de la eficacia, eficiencia y economía con que son administrados los recursos; de la oportunidad y eficiencia con que se cumple la obligación de rendir cuentas; y de la suficiencia y profundidad de los sistemas de control interno y de información.

Estos informes integran una completa red de indicadores de gestión que se complementan con la aportación de sugerencias y recomendaciones específicas para resolver los problemas detectados y mejorar las áreas críticas de la organización, es así, que con un enfoque de calidad y eficiencia la auditoría integral responde a las necesidades y transformaciones actuales de la administración pública federal.

Mediante los mecanismos y acciones enunciadas la Secretaría de la Contraloría General de la Federación ejerce de manera efectiva y eficiente las atribuciones que le han sido asignadas y apoya el

cumplimiento de los objetivos nacionales, con una actitud innovadora, que permite actuar en el presente considerando las perspectivas del futuro.

En el proceso de reforma y modernización que está llevando al cabo el gobierno de la República cobra especial importancia la participación de la sociedad civil en la transformación de nuestras estructuras sociales y políticas que habrán de conducir al país a la modernidad plena.

En nuestro país ha surgido de tiempo atrás una sociedad civil, vigorosa y participativa que ha tomado en sus manos iniciativas que hasta hace poco tiempo parecían del dominio exclusivo del gobierno, y que encuentra su fundamento, en nuestra Carta Magna que otorga a todos los mexicanos el derecho irrenunciable de petición, que posibilita la colaboración de la ciudadanía en diversos ámbitos, destacando su participación en la contraloría social.

Las formas de participación de la sociedad civil son múltiples y producto de la madurez que la población ha ido adquiriendo, misma que siempre ha encontrado los conductos para expresar sus reclamos, requerimientos y denuncias.

De igual manera hay que considerar que la solidaridad ha sido y será una cualidad innata de la población mexicana, que se ha manifestado a nivel individual y de grupo en organizaciones y en la sociedad entera: y que el gobierno ha sabido reconocer y encausar hacia aspectos productivos y de beneficio social.

Es este nivel de conciencia solidaria traducido en participación lo que permite que el gobierno se apoye en la ciudadanía para salvaguardar la correcta administración de los recursos públicos, de tal forma que lo que se originó en el pueblo, regrese a él traducido en obras y acciones, que a todos beneficien.

En este tránsito hacia un Estado más solidario y de bienestar con las clases sociales se establece una estrecha relación entre autoridades y ciudadanía, en la que debe existir una clara definición de funciones y responsabilidades, que por ley, le corresponden al gobierno.

Puede afirmarse que nuestra población está arribando a nuevos niveles de conciencia cívica ya que la sociedad civil al participar en la contraloría social evoluciona y deja de ser un actor pasivo en las transformaciones del país, para ser un ente activo y actuante que orienta, previene y vigila la realización de las acciones públicas.

No se trata de suplantarse tareas o responsabilidades, sino que sociedad y gobierno se interrelacionen y se complementen, de manera tal, que su acción conjunta fortalezca los mecanismos democráticos para asegurar el mejoramiento de los actos de gobierno.

En la contraloría social los principios de confianza solidaria y respeto mutuo se constituyen en elementos de importancia vital, dado que exigen que los servidores públicos actúen con apego a la normatividad y en un marco de eficiencia, transparencia y vocación de servicio; y

que la ciudadanía y las organizaciones sociales, cumplan con sus responsabilidades y hagan respetar irrestrictamente sus derechos; de tal forma que se consolide una relación respetuosa y efectiva entre sociedad y Estado.

Por todo ello, la contraloría social se traduce en una mayor y más amplia participación organizada, activa y corresponsable de la ciudadanía y sus grupos sociales en el proceso de vigilancia del quehacer gubernamental, de la actuación de los servidores públicos y de la aplicación de los recursos públicos; de manera tal, que se fortalece el control social y la supervisión social, al vigilar no solo las acciones de gobierno, sino también el cumplimiento de los compromisos concertados por la propia ciudadanía y aportando propuestas para mejorar el desempeño de las instituciones del Estado.

De esta forma, no sólo se fomenta y fortalece una actitud ciudadana más propositiva, comprometida e interesada en mejorar la forma de hacer las cosas, sino que se están multiplicando las posibilidades de vigilancia y fiscalización; ya que el propio ciudadano y sus organizaciones intervienen directamente en estas funciones, incrementando las acciones de control sin que crezca el aparato administrativo o los gastos por este concepto.

En función de lo expuesto la contraloría social cobra cada día mayor vigencia, ampliando y profundizando su ámbito de acción y consolidando los mecanismos operativos que la conforman.

En este sentido destaca el sistema de inconformidades que se estableció con base en las disposiciones contenidas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios, Relacionados con Bienes Muebles; en la Ley de Obras Públicas y en la Ley General de Bienes Nacionales, con objeto de promover el equilibrio ante posibles incumplimientos, desviaciones o violaciones de dichas normas por parte de servidores públicos de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Este sistema opera para que a partir de la presentación, por parte de contratistas y proveedores del sector público, del recurso de inconformidad, la Contraloría intervenga administrativamente para garantizar el respeto de los derechos de las partes involucradas y para agilizar y facilitar la solución justa y equitativa de las diferencias surgidas en cualesquiera de las etapas del proceso de licitación o adjudicación en materia de adquisiciones, de la asignación y contratación de obra pública y de la subasta de bienes muebles.

Para ello la propia Contraloría después de realizar el análisis y la investigación correspondiente, emite en un plazo no mayor de 45 días calendario, considerados a partir de la presentación del recurso de inconformidad, la resolución correspondiente, con lo cual se previenen posibles desviaciones o irregularidades al ordenar, en su caso, la reposición o modificación de los procedimientos a efecto de subsanar el daño causado.

De esta manera los contratistas y pro-

veedores del gobierno se convierten en los principales vigilantes y promotores del cumplimiento de los plazos, términos y condiciones que marcan las normas, a la vez que son corresponsables al dar a conocer sus observaciones sobre la adopción de medidas que permitan mejorar y perfeccionar los sistemas operativos, relacionados con las adquisiciones de bienes muebles y la contratación de la obra pública.

Así, su participación activa y decidida en el sistema ha derivado en la elaboración de adecuadas bases concursales; el mejor cumplimiento de la normatividad que regula la apertura de ofertas; el mejoramiento del análisis y la evaluación de las propuestas presentadas y la emisión de fallos debidamente sustentados en dictámenes técnicos.

Igualmente se ha ampliado y fortalecido el sistema nacional de quejas y atención a la ciudadanía cuyo objetivo fundamental es el establecimiento de canales ágiles y efectivos de comunicación entre las autoridades y la ciudadanía para que ésta exponga con toda libertad y amplitud consultas sobre la gestión pública, quejas o denuncias sobre presuntas irregularidades observadas y sugerencias de mejoramiento de los trámites y servicios gubernamentales, con la certeza de que recibirá una respuesta oportuna y justa a sus reclamos e inquietudes.

Este mecanismo opera poniendo a disposición de la población y de los grupos sociales oficinas de recepción y de tramitación de quejas o denuncias en los órganos de control interno de las de-

pendencias y entidades de la administración pública federal y en la propia Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a donde el ciudadano acude a expresar personalmente o envía por correspondencia las probables desviaciones detectadas u observaciones de mejoramiento, con la finalidad de que se efectúen las investigaciones respectivas y se analice la factibilidad de agilizar los trámites y de mejorar el otorgamiento de los servicios que le son proporcionados por el Estado.

Una vez captadas las quejas o denuncias se analiza el contenido de las mismas a efecto de determinar si cuentan con los elementos mínimos indispensables para que, en su caso, se proceda a llevar al cabo la investigación o auditoría respectiva que permita aportar los elementos comprobatorios de la irregularidad y definir con absoluta certeza los servidores públicos involucrados, de tal forma que se pueda proceder a instrumentar el procedimiento administrativo correspondiente y, en su caso, a aplicar la sanción administrativa de conformidad con lo consignado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Dicho proceso se realiza en un término comprendido entre los 45 y 90 días naturales de acuerdo a la complejidad de la investigación y de la captación e integración de pruebas.

Por medio de este mecanismo la sociedad se constituye en un elemento idóneo de control social ya que nadie está mejor capacitado que los propios beneficiarios para calificar si las cosas se es-

tán realizando conforme a lo establecido y de manera ágil y eficiente en un contexto de servicio y respeto.

Este sistema ha incorporado un moderno y novedoso mecanismo denominado sistema de atención telefónica (SAC-TEL) que funciona a través de llamadas telefónicas gratuitas, que pueden realizarse desde cualquier aparato telefónico y que al marcar los números telefónicos establecidos para el efecto se enlazan de manera directa con la Contraloría, quien orienta a la población sobre los requisitos y trámites que se deben realizar en los procesos simplificados y de internación o salida del país.

También se captan quejas sobre irregularidades en la gestión pública, a la vez que se reciben observaciones para hacer más eficientes los trámites y servicios gubernamentales.

Parte de la efectividad de este servicio, se deriva del establecimiento del contacto simultáneo con las autoridades competentes involucradas en la queja o consulta, de manera que su intervención sea inmediata en la resolución de las mismas.

Adicionalmente, la información obtenida, se constituye en un detector social que permite identificar los aspectos y áreas que deben mejorarse y los trámites y servicios más proclives a la corrupción, a efecto de concertar acciones con las autoridades responsables que permitan hacer más eficientes los trámites, mejorar la actuación de los servidores públicos y difundir los aspectos que más le interesan

a la población.

Teniendo en cuenta los avances anteriores, aún faltaba actuar en otros grupos sociales con respecto a sus relaciones con el gobierno, y es así como durante 1990 cobra importancia especial el establecimiento de los módulos paisano de orientación y quejas, que apoyan al programa paisano que es de carácter interinstitucional y se inscribe dentro del programa nacional de solidaridad, ya que tiene como objetivo fundamental garantizar que se otorgue a los trabajadores migratorios un trato digno y justo con absoluto respeto a sus garantías constitucionales al regresar a su país.

Cabe señalar que de los beneficios logrados el programa ha ampliado su aplicación tanto a los residentes de los Estados Unidos y Canadá como a los turistas en general lo que ha coadyuvado a incrementar el flujo turístico a nuestro país.

Con la finalidad de orientar y apoyar a los compatriotas de manera fundamental y de forma complementaria a los viajeros en general, en los módulos paisano de orientación y quejas se les dan a conocer los objetivos y las características del programa, así como los derechos y obligaciones que tienen al ingresar o salir del país, con el propósito de que cumplan con las últimas y hagan respetar los primeros.

Asimismo, se les apoya al dar respuesta a sus consultas sobre la realización de trámites migratorios y aduanales; se reciben y canalizan las sugerencias que

proporcionan para mejorar los servicios que reciben; y se captan y tramitan quejas o denuncias sobre la ejecución de los trámites y presuntas irregularidades cometidas por los servidores públicos que los atienden.

Por otro lado, se da atención especial a la solución de los problemas que se les presentan en la ejecución de trámites a efecto de solucionarlos en coordinación con las autoridades competentes de manera inmediata en el lugar de los hechos y puedan así continuar con su viaje al interior de la República, satisfechos del servicio recibido.

A la fecha se cuenta con 78 módulos paisano distribuidos a lo largo de la frontera norte y en los principales aeropuertos de las 27 ciudades que tienen el mayor flujo migratorio.

De esta forma, por medio de los módulos paisano los propios compatriotas y turistas, se convierten en un efectivo mecanismo de control y supervisión social al exigir el respeto a sus derechos, al vigilar que los servidores públicos realicen sus funciones bajo criterios de legalidad, honradez, eficiencia y vocación de servicio; y al cumplir con sus propias responsabilidades.

Por último, la expresión más reciente de la contraloría social, en su instrumentación en el programa nacional de solidaridad, lo que constituye una respuesta del gobierno a las demandas de los beneficiarios del programa, quienes organizados en comités de solidaridad participan en la vigilancia del ejercicio de

los recursos asignados y de las obras y proyectos ejecutados en beneficio de sus propias poblaciones.

Esta acción es un reflejo de la nueva conciencia y el enorme potencial de participación de las comunidades que saben que uniendo esfuerzos, actuando con imaginación y controlando mejor los recursos, habrá mayores beneficios derivados de las aportaciones solidarias del pueblo mexicano.

La contraloría social en solidaridad tiene su representación en el vocal de control y vigilancia de cada uno de los comités de solidaridad, quien es electo democráticamente por la asamblea de participantes y es corresponsable con la autoridad, al verificar que las acciones concertadas por su comunidad se realicen conforme a lo planeado y dentro de la normatividad correspondiente.

Así, los vocales de control y vigilancia representan a la comunidad ante los comités de solidaridad con la función de orientarlos sobre la normatividad aplicable a los diferentes fondos, la forma en la que se están ejerciendo los recursos y la ejecución y desarrollo de las obras acordadas.

De la misma forma, auxiliados por los conocimientos sobre la operación de los elementos básicos de control de que han sido dotados por la contraloría, llevan al cabo la tarea de vigilancia y verificación, con el propósito de prevenir y detectar fallas e irregularidades y a la vez proponer la instrumentación de medidas preventivas y correctivas que se requieran.

También, son responsables de captar y promover ante las autoridades competentes la atención de las quejas y denuncias que los beneficiarios del programa presentan derivadas de la actuación de los servidores públicos y ciudadanos involucrados, de la aplicación de los fondos asignados y de la construcción de las obras, hasta obtener la resolución de las mismas.

A través de lo expuesto, las comunidades asumen plenamente la responsabilidad del control y la fiscalización, en el mismo lugar donde se desarrollan las acciones, recibiendo normatividad, orientación, supervisión y apoyo técnico y capacitación permanente de la Contraloría General de la Federación, los estados y los municipios.

Con la contraloría social se arraiga el control como una expresión de la vida comunitaria, se multiplican los beneficios al hacer más eficiente la utilización de los recursos, se responde al esfuerzo de la nación con mayor disciplina y transparencia del gasto presupuestal involucrado, y se despierta una nueva conciencia y responsabilidad ciudadana por cuidar y acrecentar el patrimonio, por cumplir con sus obligaciones y por hacer respetar sus derechos.