



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO
DE HIDALGO**

INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

**ÁREA ACADÉMICA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y GESTIÓN LOCAL

**El Comité de Contraloría Social en el Gobierno del Estado de
Hidalgo: un estudio de caso de su operación, 2011 - 2016**

**PROYECTO TERMINAL QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO
EN GOBIERNO Y GESTIÓN LOCAL**

PRESENTA

JORGE SANTANDER MONROY

DIRECTOR: DR. BERNABÉ LUGO NERIA

PACHUCA DE SOTO, HIDALGO, ABRIL, 2019



ICSHU/MGGL/016/2019

MTRO. JULIO CÉSAR LEINES MEDÉCIGO
DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
PRESENTE:

Estimado Maestro:

Sirva este medio para saludarlo, al tiempo que nos permitimos comunicarle que una vez leído y analizado el proyecto de investigación titulado: "El Comité de Contraloría Social en el Gobierno del estado de Hidalgo: Un estudio de caso de su operación 2011-2016", que para optar al grado de Maestro en Gobierno y Gestión Local presenta el C. JORGE SANTANDER MONROY, matriculado en el programa de Maestría en Gobierno y Gestión Local, sexta generación, con número de cuenta: 106128; consideramos que reúne las características e incluye los elementos necesarios de un proyecto terminal. Por lo que, en nuestra calidad de sinodales designados como jurado para el examen de grado, nos permitimos manifestar nuestra aprobación a dicho trabajo.

Por lo anterior, hacemos de su conocimiento que, el alumno mencionado, le otorgamos nuestra autorización para imprimir y empastar el trabajo de Tesis, así como continuar con los trámites correspondientes para sustentar el examen para obtener el grado.

ATENTAMENTE
"AMOR, ORDEN Y PROGRESO"

Pachuca de Soto, Hgo., a 08 de Marzo de 2019.

Dr. Alberto Severino Jaén Olivares
Director del ICSHu
Vo. Bo



Dr. Bernabé Lugo Nería
Director de Tesis

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO		
DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR		
TITULACIÓN		
DÍA <u>19</u>	MES <u>03</u>	AÑO <u>2019</u>
RECIBIDO:		
NOMBRE: <u>Sarina</u>		
FIRMA:		

Dr. Robert González García
Profesor Investigador

Dr. Juan Antonio Taguena Belmonte
Profesor Investigador



Índice

Introducción.....	6
Capítulo I. Integración del Comité de Contraloría Social	10
1.1 La conformación institucional de la Contraloría Social.	10
1.2 La Transparencia y Rendición de Cuentas como elementos de la Contraloría Social	14
1.3 La participación ciudadana, como un mecanismo para ejercer la transparencia y la rendición de cuentas	19
1.4 Integración del Comité de Contraloría Social.....	22
Capítulo II. La corrupción y la Contraloría Social.....	33
2.1 Entendiendo a la corrupción desde un aspecto institucional.....	33
2.2 El control de la corrupción desde un aspecto institucional	41
2.3 Capacitación en materia de Contraloría Social entre los años del 2011 al 2016 y la integración de indicadores en el Programa Operativo Anual	44
2.4 Metodología para identificar acciones que fortalezcan al Comité de Contraloría Social	49
Capítulo III. Análisis de resultados.....	52
3.1 Análisis del Comité de Contraloría Social en su implementación y resultados.....	52
3.2 El Comité de Contraloría Social y su relación con la Secretaría de Contraloría, entre los años 2011 al 2016	59
Capítulo IV. Propuesta de intervención.....	75
4.1 Desarrollo de la propuesta	75
4.2 Proceso de la Propuesta de Intervención	79
4.3 Beneficios al implementar la Propuesta de intervención	86
Conclusiones	95
Referencias bibliográficas.....	100

Índice de cuadros

Cuadro 1. Acciones de promoción de la Contraloría Social por sexenio desde su aparición.....	10
Cuadro 2. Cronología de los principales artículos de la Constitución Mexicana que sustentan la transparencia y rendición de cuentas.....	16
Cuadro 3. Seguimiento a las actividades que realiza Comité de Contraloría Social.....	53
Cuadro 4. Actividad con la que mantiene contacto el Comité de Contraloría Social con el Órgano Estatal de Control.....	55
Cuadro 5. Unificación de criterios para asesorar al Comité.....	56
Cuadro 6. Estructura organizacional vigente entre los años 2011 al 2016	57
Cuadro 7. Estructura organizacional de la Dirección General de Inspección y Vigilancia de Obras, Acciones y Contraloría Social, aplicada entre los años 2011 al 2016.....	58
Cuadro 8. Relación entre el Comité de Obra y el Comité de Contraloría Social.....	67
Cuadro 9. Contacto con el Comité de obra.....	69
Cuadro 10. Solicitud de asesorías al Órgano Estatal de control.....	70
Cuadro 11. Matriz de Indicadores para Resultados Ejercicio Fiscal 2018 de la Dirección General de Vinculación y Contraloría Social	74
Cuadro 12. Matriz de Indicadores para Resultados Ejercicio Fiscal 2018 de la Dirección General de Inspección y Vigilancia de Obras y Acciones	75
Cuadro 13. Las actividades diarias que se desempeñan en el área laboral influyen para alcanzar las metas de grupo	87
Cuadro 14. En algún momento haz modificado tu comportamiento para poder alcanzar tus metas laborales	87
Cuadro 15. Comportamiento adaptado en algún grupo laboral para mantener la estancia en él	89
Cuadro 16. Toma de decisiones en el ambiente laboral bajo la influencia de las personas	90
Cuadro 17. Al trabajar en una institución debes adaptar tu comportamiento para poder permanecer en ella.....	90

Índice de Figuras

Figura 1. Actores involucrados en las capacitaciones de Contraloría Social.....	24
Figura 2. Propuesta de implementación del Comité de Contraloría Social.....	79

Índice de gráficas

Grafica 1. Prevalencia de la corrupción.	34
Gráfica 2. Capacitaciones en Contraloría Social realizadas en el estado de Hidalgo durante el año 2011 al 2016	45
Gráfica 3. Asesoría y capacitación en materia de Contraloría Social entre los años 2011 al 2016	47

Introducción.

Con el propósito de contribuir a la gestión gubernamental, en el adecuado manejo de los recursos públicos, nos apegaremos a la Contraloría Social con base a Ley General de Desarrollo Social que estipula en sus artículos 69 y 70, las acciones que debe desempeñar y su objetivo. Además, la define como una forma de participación ciudadana que realizan los beneficiarios de programas sociales, con la finalidad de verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social, de igual forma se constituyen sus funciones en el artículo 71 de la misma ley.

A la Contraloría Social se le puede considerar como un instrumento que concibe a la transparencia y la rendición de cuentas como la base al momento de supervisar y vigilar la aplicación de los recursos públicos, además de realizar una rendición de cuentas vertical ya que por medio del Comité de Contraloría Social dirigen acciones que verificarán la apropiada distribución de los recursos públicos en las personas que son beneficiarias por algún programa social.

A nivel estatal el encargado de ejecutar las acciones de la Contraloría Social corresponde al Órgano Estatal de Control, conocido también dentro de la estructura organizacional del estado de Hidalgo como la Secretaría de Contraloría, esta dependencia tiene la finalidad de supervisar la adecuada aplicación del recurso público en las obras y en la entrega de apoyos de programas sociales, mismas que tienen una estrecha relación con las tareas que derivan de la Contraloría Social. Dicho de otra manera, la Contraloría Social es fomentada por

servidores públicos, quienes, a través de la participación ciudadana, promueven acciones entre la población de manera organizada y en un modelo de derechos y compromisos ciudadanos; su implementación, se lleva a cabo en la relación de cuatro actores, siendo estos las Ejecutoras, Comités de Contraloría Social, Capacitadores/ras en materia de Contraloría Social y Beneficiarios, estos actores son fundamentales para que la Secretaría de Contraloría lleve a cabo las capacitaciones en materia de Contraloría Social

Hay que tener en cuenta que la Contraloría Social, principalmente se desempeña en dos líneas de acción; la primera de ellas en la atención de quejas y denuncias, mientras que la segunda en la constitución de Comités para la vigilancia de obras específicas, cuya finalidad radica en la vigilancia ciudadana en la adecuada aplicación de los recursos públicos y así evitar actos de corrupción, entendiendo este último término como acciones que buscan sacar ventaja de la posición de un individuo sobre otro/s individuo/s, o como lo establece Transparencia Internacional: es el abuso del poder público para beneficio privado (Amparo,2016).

Lo anterior, ligado a las relaciones internas que se desempeñan en las organizaciones, como las normas de comportamiento que asume el individuo al momento de convivir con su grupo de amigos y de compañeros de trabajo, puesto que, esta interacción abre la posibilidad de asumir actos indebidos en una red de convivencia se van a estar reproduciendo, como lo estableciera Bordieu y Passeron (1979) “los usos sustancialitas de la noción de la inconsciente cultura, puede conducir a eternizar y más tarde a naturalizar relaciones significantes que

son producto de la historia”, sin importar caer en un juego de dominación en el que tanto el dominado y el dominante optan por posturas que a través del tiempo siguen manteniendo y reproduciendo en prácticas que disfrazan el interés por mantener las condiciones por conveniencia a las dos partes.

Es así como este proyecto se basará en verificar si el Comité de Contraloría Social tiene un respaldo institucional en su aplicación por parte de la Secretaría de Contraloría, y para llevarlo a cabo se conformará por 4 capítulos, en los cuales, con respecto al capítulo uno; se desarrolla la percepción de la aplicación de la Contraloría Social y de los conceptos que la integran, tal como, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, al igual que las normativas en las que sustenta su labor, siendo dicha tarea reflejada en la sociedad con la implementación del Comité de Contraloría Social, mismo que la Secretaria de Contraloría se encarga de capacitar bajo los Lineamientos para la Promoción y Operación de la Contraloría Social en Programas Federales de Desarrollo Social.

En lo correspondiente al capítulo dos, se aborda el tema de la corrupción desde un aspecto institucional, como un resultado de un proceso de socialización que se presenta al interior de una organización laboral, no obstante, la administración pública contempla regulaciones legales que contrarrestan estos actos indebidos, en los cuales la Secretaria de Contraloría suma sus esfuerzos, mediante la capacitación de los Comités de Contraloría Social, actividad que es examinada en su aplicación en el periodo correspondiente a los años del 2011 al 2016 con un soporte de acciones programadas en el Programa Operativo Anual, con la finalidad de generar un proceso metodológico que permita la creación de

mejores bases y así fortalecer su labor. En lo que refiere al capítulo tres, se presenta los resultados de la metodología planteada en el anterior capítulo, con el propósito de encontrar la mejor alternativa que permita fortalecer las actividades del Comité de Contraloría Social, examinando de forma comparativa lo expuesto en las entrevistas realizadas para identificar como se desempeñó su labor, de igual manera, se expondrán los resultados de los cuestionarios aplicados a los capacitadores e inspectores, lo cual permitirá identificar las deficiencias que presenta la Secretaría de Contraloría y así llevar a cabo una propuesta de mejora que brinde un mejor funcionamiento por parte del Comité de Contraloría Social.

En lo concerniente al capítulo cuatro, se hace una propuesta de intervención, la cual integra un proceso de colaboración entre las áreas que integran la Secretaría de Contraloría, como primer paso de integración; se plantea capacitar a los Comités de Contraloría Social, posteriormente los inspectores asesorarán a dicho Comité en las dudas técnicas que surjan durante la supervisión que realiza, estas actividades tendrán un seguimiento por medio de la matriz de indicadores para resultados del ejercicio fiscal de la Secretaría de Contraloría, que es el medio con el que actualmente se evalúa los resultados, de igual manera, se analizará la trascendencia que podría tener la aplicación de esta propuesta a través de un cuestionario aplicado a un grupo de servidores públicos y así concebir un panorama para determinar si podría ser factible su implementación.

Capítulo I. Integración del Comité de Contraloría Social

En este primer capítulo se expone la conformación de la Contraloría Social de forma institucionalizada y la normativa que sustenta los conceptos que la integran, como la transparencia y la rendición de cuentas, así como como la participación ciudadana, además se muestra todo el proceso que se debe seguir para la integración de un Comité de Contraloría Social, de igual forma los pasos que deben cumplirse para que la Secretaría de Contraloría del gobierno del estado de Hidalgo los capacite en el tema.

1.1 La conformación institucional de la Contraloría Social.

En estos últimos años, la Contraloría Social se percibe como un recurso ciudadano que permite verificar la adecuada aplicación de los recursos públicos en programas sociales (Cejudo, 2011), además que incide en la construcción de una sociedad participativa e interesada en su entorno social, mediante la implementación de mecanismos, acciones y herramientas tecnológicas, que fomentan la transparencia, rendición de cuentas y la participación ciudadana.

A la Contraloría Social se le relaciona su aparición y su participación en la Administración Pública del ex-presidente de la República Mexicana Carlos Salinas de Gortari, posteriormente los ex presidentes: Ernesto Zedillo Ponce de León, Vicente Fox Quesada, Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto, le han sumado o disminuido atribuciones, mismas que actualmente la dotan de actividades a nivel institucional en el marco de la Administración Pública. A continuación, presentamos dicho proceso.

Cuadro 1. Acciones de promoción de la Contraloría Social por sexenio desde su aparición

Sexenios	Acciones de promoción de la Contraloría Social
Carlos Salinas de Gortari	<p>Impulsó su implementación en el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), mediante la integración de Comités ciudadanos cuyas acciones se enfocaban a la vigilancia y supervisión en la aplicación de los recursos públicos, en aquel momento controlado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).</p> <p>El trabajo de los Comités, se desarrolló en dos vertientes: atención ciudadana de quejas, sugerencias y recomendaciones, y control colectivo de obras y servicios.</p>
Ernesto Zedillo Ponce de León	<p>Continuó con algunos programas del sexenio anterior, como los del Instituto Nacional Indigenista, IMSS Solidaridad, Diconsa y Procampo</p>
Vicente Fox Quesada	<p>En términos de transparencia, eficacia y honradez, impulsó a la Contraloría Social como un medio para vigilar la adecuada aplicación de los recursos públicos.</p> <p>Puso en marcha el Sistema de Información de Contraloría Social (SICS), el cual tiene como objetivo recabar información de programas sociales, así como quejas y denuncias derivadas de los mismos, ya que funge como un mecanismo recolector de información para transparentar los recursos y generar una comunicación entre la sociedad y gobierno.</p> <p>En este mismo periodo se constituyó en la Ley General de Desarrollo Social.</p>
Felipe Calderón Hinojosa	<p>Consolidó su definición con base a la Ley General de Desarrollo social en su artículo 69, además que sus funciones quedaron plenamente establecidas en los Lineamientos para la Promoción y Operación de la Contraloría Social en Programas Federales de Desarrollo Social en el año de 2008</p>

(Continúa)

(Continuación)

Sexenios	Acciones de promoción de la Contraloría Social
Enrique Peña Nieto	Dio continuidad en los trabajos previamente desempeñados y la fortaleció llevando a cabo la actualización de los lineamientos antes mencionados en el año 2015

Fuente: Elaboración propia con base en información retomada de Martínez (2014, p.207).

En referencia a la clasificación anterior, la evolución de la Contraloría Social ha ido consolidando una visión de participación ciudadana que permite vigilar y denunciar el actuar de los servidores públicos y así fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, desde un ámbito institucionalizado que converge una relación entre la ciudadanía y el gobierno, mediante dos procedimientos: el primero, en los distintos sistemas de atención ciudadana como buzones de quejas, denuncias y sugerencias, el segundo, en la capacitación de Comités para la vigilancia de obras.

Sin embargo, la cultura ciudadana formula poca participación para involucrar su interés en los problemas públicos que afectan el contexto social, dado que los gobiernos son poco eficaces para el cumplimiento de sus funciones y muchas veces solo crean formas de participación para legitimar decisiones gubernamentales (Ziccardi, 2004), circunstancia que concibe una incertidumbre a la tarea establecida para la Contraloría Social por ser susceptible de constituir un mecanismo de participación ciudadana de simulación.

Cabe agregar que la noción de percibir a la Contraloría Social como un mecanismo de participación ciudadana de simulación, parte de la percepción de considerarle una acción institucionalizada en la práctica de la transparencia y rendición de cuentas, y derivar en procedimientos acoplados a la estructura gubernamental, allegados a procesos administrativos previamente regulados bajo argumentos normativos que se ajustan en parámetros donde la participación ciudadana no tiene injerencia en la resolución de las problemáticas identificadas.

A pesar de lo señalado, no podemos hacer a un lado que su aplicación permite reducir la opacidad en la aplicación de los recursos públicos ya que “responde a un tipo de participación ciudadana que expresa activamente la voluntad de la sociedad de ejercer en forma directa su función de crítica y control sobre el estado” (Cunill, 2008, p.5), además permite construir una sociedad conocedora de sus derechos y obligaciones para transparentar las actividades realizadas por los servidores públicos.

Las acciones que promueve la Contraloría Social, parten de la transparencia y la rendición de cuentas a las que están sujetos los servidores públicos y con base a la normativa puede fomentar en los beneficiarios de los programas sociales; evaluar y verificar colectivamente las actividades que realizan en la aplicación de los recursos públicos, promoviendo el desarrollo con una visión participativa y de conciencia ciudadana.

Es así como la relación de los conceptos que integran a la Contraloría Social, como la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la transparencia, permiten a la ciudadanía generar resultados satisfactorios que establecen acciones para reducir actos de corrupción en los que puedan caer los servidores públicos, dando certeza a la población en general, que los recursos públicos se aplican conforme lo establece la ley.

1.2 La Transparencia y Rendición de Cuentas como elementos de la Contraloría Social

En los últimos años al debate sobre la transparencia se le anexa el de la rendición de cuentas, creando un mayor protagonismo en la escena social mexicana, para un estudio más detallado retomaremos la definición de transparencia como: “mostrar con nitidez la acción gubernamental, el uso y destino de los recursos públicos” (Martínez, 2014, p.203), mientras que la rendición de cuentas hace referencia a un “proceso político-administrativo cuyos rasgos fundamentales están en estrecha relación con el paradigma administrativo imperante en el aparato público y específicamente con un sistema de control” (Ochoa y Montes de Oca, 2004, p.455). Dicho de otro modo, la transparencia es el recurso con el que se cuenta para realizar una determinada actividad y la rendición de cuentas es el cómo se va a utilizar, el cómo se está utilizando y el cómo se utilizó.

Resulta oportuno establecer condiciones que permitan sujetar a los gobiernos a una mayor observación de sus acciones, para limitar el uso del poder, mediante la vigilancia y fiscalización de las actividades que realizan los servidores públicos, es decir, no implica exponer sus actividades a los ojos del público de principio a fin, pero si implica la obligación mínima de parte de las autoridades a que expliquen sus decisiones y defiendan sus bases que motivaron sus decisiones (Schedler, 2004), dicha situación generaría un ambiente pleno para combatir actos de corrupción y concebir una relación entre el gobierno y la ciudadanía al dialogo constante.

En la actualidad, la rendición de cuentas se perfila como un factor primordial en la consolidación de una corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía, su implementación lleva a que los gobiernos cumplan con transparencia, eficiencia y eficacia en el ejercicio de los recursos públicos, con ella se garantiza el uso de mecanismos que controlan el abuso del poder, cabe hacer mención, que esté concepto no aparece de manera explícita en la Constitución Mexicana. Sin embargo, diversas reformas a este ordenamiento han venido conformando un sistema orientado a ese propósito (López y Merino, 2009).

La transparencia y la rendición de cuentas deben sustentarse en un marco normativo, para vigilar y controlar acciones que el Estado realiza, por consiguiente, a través de los últimos cuarenta años, México ha realizado reformas constitucionales para garantizar dicho proceso, adecuaciones en los artículos 6, 7, 73, 76, 89, 105, 108, y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se pueden constatar desde el año 1977, sin embargo, pasaron 30 años para que se le diera un seguimiento legislativo al tema.

Dadas las condiciones que anteceden, a partir del año 2007 se han reforzado otros artículos que instruyen la integración de organismos especializados en el acceso a la información, de protección de datos personales, así como los compromisos que los sujetos obligados asumen para su rendición de cuentas. En el cuadro 2, se puede observar como en el año de 1977 se reforma el Artículo Sexto Constitucional estableciendo el derecho a la información, como una Garantía del Estado, de manera paulatina el artículo 6 ha sufrido modificaciones que regula el acceso y el buen uso de la información. También se observa que el Artículo 7, en su reforma del año 2013, especifica que es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, así como ninguna ley o autoridad puede influir en la difusión de la libre expresión, de igual forma, las reformas del año 2014 decretan en el Artículo 116, que los organismos autónomos, especializados, imparciales, y colegiados tengan plena responsabilidad de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección a los datos personales.

En mencionado cuadro, muestra las Reformas Constitucionales del año 2014, específicamente en los artículos 73 y 108, en relación al primero en mención, queda representado por los principios de transparencia, acceso a la información y protección a los datos personales con facultad de expedición del Congreso, mientras que el segundo, sentencia una rendición de cuentas para los Órganos Autónomos, haciéndolos responsables por el manejo indebido de fondos y recursos federales. Este hecho, pone mayor énfasis en el manejo de los recursos públicos por parte de los sujetos obligados, haciéndolos responsables por el uso indebido de recursos públicos y de su obligación a informar de cada una de las acciones desempeñadas con el erario público.

Cuadro 2. Cronología de los Principales Artículos de la Constitución Mexicana que sustentan la Transparencia y Rendición de Cuentas.

<p>Año: 1977 Artículo 6.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El derecho a la información es una garantía del Estado
<p>Año: 2007 Artículo 6</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se promulga el principio de máxima publicidad de toda información en posesión de cualquier entidad, órgano, y organismo federal, estatal y municipal. Se ordena la creación de Organismos Autónomos Especializados para el acceso a la información.
<p>Año: 2009 Artículo 6</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se decreta el derecho a la protección de datos personales • Instituye que el estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información, comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones e internet bajo la política de inclusión digital universal.
<p>Año: 2013 Artículo 7</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establece que es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas.
<p>Año: 2014 Artículo 73</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se faculta al Congreso para expedir que toda Ley Reglamentaria desarrolle los principios de transparencia, acceso a la información y protección a los datos personales <p>Artículo 76</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se faculta al Senado para nombrar a los comisionados del organismo que establece el artículo 6. <p>Artículo 89</p> <ul style="list-style-type: none"> • Faculta al Presidente de la República para objetar los nombramientos de los Comisionados del Órgano que establece el artículo 6 por parte del Senado <p>Artículo 105</p> <ul style="list-style-type: none"> • Faculta a la suprema corte de justicia de la Nación para tratar a la constitucionalidad de los actos del órgano que establece el artículo 6.

Fuente: Elaboración propia basada de Martínez, 2014 p.207.

Con la aprobación en el año 2002 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), propició la aprobación de leyes estatales de acceso a la información en las cuales el objetivo primordial de las mismas se integraba en el hecho de garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Órganos Constitucionales Autónomos y cualquier otra autoridad federal, entre sus objetivos destacan el transparentar la gestión pública, favorecer la rendición de cuentas, así como contribuir a la democratización de la sociedad mexicana (Guillán, 2011).

Cabe agregar, que la mencionada Ley ha sufrido modificaciones en 2007, 2012, 2015, siendo este último año aprobado la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual dio paso a la abrogación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Estas reformas van estructurando una serie de esfuerzos por prevenir y sancionar los actos de corrupción emitidos por los servidores públicos.

La aprobación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, forma parte de una serie de reformas que tienen la finalidad de fortalecer el combate a la corrupción, concurriendo en las modificaciones de 14 Artículos Constitucionales (22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122) y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y del Código Penal Federal, así como la creación de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Ley General de Responsabilidades Administrativas, Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la

Federación, teniendo el propósito de generar la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, quién se encarga de coordinar a actores sociales y autoridades de los distintos órdenes de gobierno, a fin de prevenir, investigar y sancionar la corrupción, uniendo esfuerzos institucionales con base a la transparencia y rendición de cuentas, además tiene la finalidad de fortalecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones en un marco de promoción de la legalidad y las buenas prácticas (SFP,2016).

1.3 La participación ciudadana, como un mecanismo para ejercer la transparencia y la rendición de cuentas

México avanza en la construcción de una sociedad más incluyente, fortaleciendo las bases de la democracia, prueba de ello son los mecanismos de participación ciudadana, mismos que suelen buscar el bien común, ya que la organización ciudadana permite vigilar y supervisar la aplicación de los recursos con transparencia y rendición de cuentas.

La sociedad civil ha tenido un encause importante en la escena social, propuestas con enfoque de rendición de cuentas han surgido de ella, en el cual se denota un esfuerzo de muchos años, en donde la apertura a la intervención de la sociedad genera una consagración de la participación que prevalece en un panorama crucial entre la relación gobierno y ciudadanía, sin embargo, pese a las acciones anteriores la calidad de sus gobiernos sigue siendo muy baja, “en buena medida porque a pesar de ser electos por la ciudadanía, le rinden pocas cuentas a ella” (Ugalde, 2002, p.53).

A través de los años, la participación ciudadana se transforma en un tema que permite a los integrantes de una comunidad tomar decisiones representativas alineadas al bien común, estudios indican que la participación ciudadana busca concretar el ejercicio de la ciudadanía y reforzar sus derechos en sus diferentes dimensiones: la ciudadanía civil, asociada a derechos propios de la libertad individual (igualdad ante la ley, libertad de palabra, de pensamiento, de religión, de propiedad); la ciudadanía política que se sustenta en los principios de democracia liberal y que supone el derecho a participar como elector y elegido, a través del sufragio universal y la ciudadanía social que hace referencia a los derechos a la salud, la educación, la seguridad social, la vivienda que debe garantizar el Estado al conjunto de la ciudadanía (Guillen, Sáenz, Badii, y Castillo, 2009).

Villarreal (2009) establece la distinción entre diferentes tipos de participación y revisa el papel que juega en el marco institucional para impulsar o limitar su alcance y cita de Nuria Cunill Grau en las siguientes formas de la participación:

- Participación social; es la que se da en razón de la pertenencia del individuo a asociaciones u organizaciones para la defensa de los intereses de sus integrantes, y el interlocutor principal no es el Estado sino otras instituciones sociales.
- Participación comunitaria; es el involucramiento de individuos en la acción colectiva que tiene como fin el desarrollo de la comunidad mediante la atención de las necesidades de sus miembros y asegurar la reproducción social; suele identificarse con la beneficencia. El interlocutor principal de estas acciones no es el Estado y, en todo caso, lo que se espera de él es recibir apoyo asistencial.
- Participación política; tiene que ver con el involucramiento de los ciudadanos en las organizaciones formales y mecanismos del sistema político: partidos, parlamentos, ayuntamientos, elecciones. Es una participación mediada por los mecanismos de la representación política.

- Participación ciudadana; es aquella en la que los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio de ciudadanos. Esta participación pone en contacto a los ciudadanos y al Estado, en la definición de las metas colectivas y las formas de alcanzarlas.

Con las definiciones anteriores, se establece el termino de participación, como una acción conjunta, en donde se desarrolla una interacción de individuos que integran un sector social, en algunos casos estableciendo sus usos y costumbres como medio para alcanzar las metas de su acción colectiva, asumiendo que son “diversas formas de expresión social y prácticas que sustentan en una diversidad de contenidos y enfoques a través de las cuales se generan alternativas organizativas y operativas que inciden en la gestión e intervienen en la toma de decisiones como asuntos públicos en un contexto democrático” (Vargas y Galvan,2014, p.456).

De este modo, hagamos referencia a una sociedad participativa y organizada colectivamente con su gobierno en “un sistema de reglas formales e informales que delimiten los espacios y formas de acción y permitan saber que los compromisos se cumplirán” (Olvera e Inzunza, 2004, p.339), las cuales permitan a ambos cumplir con funciones que realmente obedezcan a las demandas, las carencias y las expectativas de los distintos grupos que integran una sociedad.

Lo anterior, hace notar a la participación ciudadana como una actividad que nos reconoce como ciudadanos, porque permite manifestar de forma organizada las inquietudes y necesidades que se viven dentro de un sector social e inclusive nos da la oportunidad de involucrarnos junto con los gobernantes para establecer

una relación de corresponsabilidad entre la ciudadanía y el gobierno para dejar a un lado la idea de que la mayoría de los problemas sociales han sido ya resueltos por acuerdos previos por las autoridades que nos gobiernan (Meter y Horn, 2000).

De acuerdo con los razonamientos que se han venido realizando, la participación ciudadana pone en contacto a la ciudadanía con el gobierno, incrementando la expectativa de las actividades que realiza la población en busca de su bienestar, y haciendo uso de los mecanismos que el Estado apertura para transparentar el uso de los recursos públicos, siendo utilizada de igual manera la rendición de cuentas de forma coordinada con los actores de los diversos sectores sociales como una forma de controlar y moderar el poder otorgado a los representantes de la Administración Pública.

1.4 Integración del Comité de Contraloría Social

Se le considera a la Contraloría Social como una relación entre la ciudadanía y el gobierno en una rendición de cuentas de tipo vertical, en el marco de los recursos administrados, la cual brinda condiciones que refiere a una relación entre dos actores (A y B) en la que “A” está formalmente obligado a informar, explicar y justificar su conducta a “B” (Cejudo, 2011, p.18), en este caso, la población beneficiada de programas sociales es la que podrá llevar a cabo dicha exigencia, participando bajo los argumentos normativos que establece la implementación de la Contraloría Social.

Significa entonces, que la implementación de la Contraloría Social, se lleva a cabo de forma institucionalizada por el mismo gobierno, quien brinda las facultades normativas para supervisar y vigilar la adecuada aplicación de los recursos públicos con bases de transparencia, fomentando así la organización de la ciudadanía para exigir cuentas a los servidores públicos, concibiéndola como una organización social constituida por los beneficiarios de los programas de desarrollo social para evitar actos de corrupción de los servidores públicos, quienes están a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública, mediante acciones que representan una coordinación entre gobierno y ciudadanía.

Hevia (2006) menciona que la Contraloría Social puede ordenarse en tres tipos desde el Sector Público Gubernamental: 1) como sistemas de atención ciudadana, como buzones de quejas y sugerencias, 2) como acciones de control colectivo por parte de los beneficiarios, mediante la constitución de Comités para la vigilancia de obras específicas y 3) como participación en los órganos colegiados de decisión ya sean estos consultivos o resolutivos.

De igual forma se le debe sumar a la Contraloría Social, la conformación de aspectos culturales, lo cuales serán legitimados por los integrantes de un sector social que desde una expresión normativa fungen como beneficiarios, cuya promoción de la vigilancia y seguimiento de la forma en que se implementan los programas de gobierno irán consolidando una labor conjunta que involucra actores como: ciudadanos, organizaciones civiles, dependencias y entidades de gobierno.

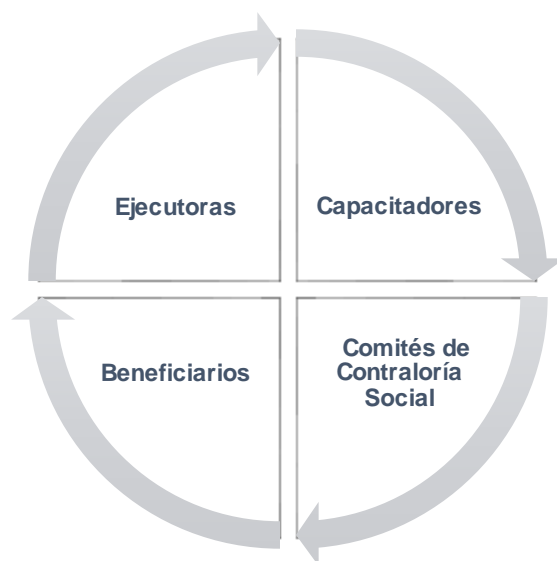
Tal y como se mencionó, de las tres formas de implementar la Contraloría Social desde el sector público gubernamental, planteadas por Hevia (2006), solo la atención ciudadana con buzones de quejas y denuncias, y la vigilancia de obras mediante la constitución de Comités por parte de los beneficiarios, son promovidas de forma institucionalizada por la Secretaría de Contraloría del Gobierno del Estado de Hidalgo, ya que a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo, se desprende el Reglamento Interior de dicha Secretaría, y en su Artículo 25 fracción XX, refiere que es competencia de la Dirección General de Vinculación y Contraloría Social capacitar y proporcionar a los representantes comunitarios y beneficiarios de obras y acciones de gobierno, la información y asistencia técnica suficiente y necesaria para el conocimiento en materia de Contraloría Social.

Ante la situación planteada, para llevar a cabo dicha labor involucran cuatro actores primordiales: 1) beneficiarios, 2) Comités de Contraloría Social, 3) Ejecutoras y 4) Capacitadores del Órgano Estatal de Control; a continuación, se presentan las características de cada uno de ellos.

1. **Beneficiarios:** como dicho nombre lo menciona, son las personas que son beneficiadas con una obra o acción ejecutadas con recursos públicos.
2. **Comités de Contraloría Social:** son las formas de organización social constituidas por los beneficiarios de los programas de desarrollo social a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para el seguimiento, supervisión y vigilancia de la ejecución de dichos programas, así como de la correcta aplicación de los recursos asignados.

3. **Ejecutoras:** encargada/os del ejercicio de los recursos federales y a la que se le otorga la responsabilidad de operar el Programa de Desarrollo Social. Pueden ser dependencias o entidades federales, gobiernos de las entidades federativas, municipios o alcaldías de la Ciudad de México, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas e inclusive los beneficiarios de las obras, apoyos o servicios (SFP, 2016).
4. **Capacitadores/ras en materia de Contraloría Social:** es el personal que forma parte del Órgano Estatales de Control o también conocidas como las dependencias de la Administración Pública de los gobiernos estatales que tienen a su cargo las atribuciones en materia de control y fiscalización de la gestión pública, capacitan a los beneficiarios y los miembros del Comité de Contraloría Social de una obra o acción en dicho tema (Secretaría de la Función Pública, 2016).

Figura 1. Actores involucrados en las capacitaciones de Contraloría Social.



Fuente: Elaboración propia basada en los actores de la Contraloría Social.

Estos actores son fundamentales para que se lleven a cabo las capacitaciones en materia de Contraloría Social, en cada uno de los lugares donde se estén aplicando recursos públicos en obras o en la entrega de apoyos, en ellos recae el impulso a la corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía cuyo desempeño debe ser una pieza más para incrementar el buen funcionamiento de la gestión pública, de tal manera que el cumplimiento adecuado de las metas de los programas sociales, se relaciona con el desempeño apropiado de las actividades que derivan de los actores antes mencionados.

A efecto de lo señalado, la integración de los Comités de Contraloría Social, ha permitido generar entre la población beneficiada de programas sociales la inquietud por vigilar y supervisar la adecuada aplicación de los recursos públicos, tomando un mayor sustento en el año 2008, cuando se aprueba el acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para la Promoción y Operación de la Contraloría Social en Programas Federales de Desarrollo Social, los cuales facilitan la implementación de las actividades de la Contraloría Social, y a su vez forjan una conciencia en la relevancia de la colaboración entre el gobierno y sociedad; ya que permite concebir a la transparencia y a la rendición de cuentas como base al momento de supervisar y vigilar la aplicación de los recursos públicos.

Sobre la base de la consideración anterior, el proceso de capacitación de los Comités de Contraloría Social inicia cuando de forma organizada los beneficiarios de una obra o acción por votación eligen de manera responsable a los miembros de un Comité de Contraloría Social, quienes serán los encargados de vigilar la adecuada aplicación de los recursos asignados a la obra o entrega de

apoyos en la que son beneficiarios, conforme a lo señalado por la Sección III, Artículo Décimo Noveno de los Lineamientos para la Promoción y Operación de la Contraloría Social en los Programas Federales de Desarrollo Social, que a continuación se describe:

Para la constitución y registro de los Comités, la Representación Federal y, en su caso, la Instancia Ejecutora correspondiente organizará una reunión al inicio de la ejecución del Programa Federal de que se trate, en la cual estén presentes los beneficiarios y los representantes de las mismas; pudiendo estar presentes en su caso, los servidores públicos del Órgano Estatal de Control respectivo, en la que se llevará a cabo lo siguiente:

- I. Los beneficiarios del Programa Federal acordarán la constitución del Comité. La representación federal o, en su caso, la Instancia Ejecutora promoverá que el Comité se integre equitativamente por mujeres y hombres; salvo el caso de los programas federales cuya población beneficiaria sean las mujeres.
- II. Los integrantes del Comité entregarán a la Representación Federal y, en su caso, a la Instancia Ejecutora un escrito libre para solicitar el registro del propio Comité. El escrito deberá contener el nombre del programa federal de que se trate, el ejercicio fiscal respectivo, la representación y domicilio legal donde se constituye el Comité, así como los mecanismos e instrumentos que utilizará para el ejercicio de sus actividades, además de la documentación que acredite la calidad de beneficiario.
- III. La Representación Federal y, en su caso, la Instancia Ejecutora tomará nota de la solicitud y, en su caso, se verificará conforme al padrón correspondiente que los integrantes del Comité tengan la calidad de beneficiarios. En el caso de que alguno de los integrantes no tenga el carácter de beneficiario, la Representación Federal y, en su caso, la Instancia Ejecutora deberá informarlo inmediatamente al Comité, a efecto de que éste realice las aclaraciones conducentes o se elija al nuevo integrante debiendo formular un nuevo escrito de solicitud de registro.

- IV. La Representación Federal y, en su caso, la Instancia Ejecutora asesorará al Comité para la elaboración del escrito libre y le proporcionará la información sobre la operación del Programa Federal, así como la relacionada con el ejercicio de sus actividades.

Para que asista el Órgano Estatal de Control, las ejecutoras realizan un oficio de invitación para capacitar en el tema de Contraloría Social, dirigido al titular de la Secretaría de Contraloría, que funge como el Órgano Estatal de Control (OEC) con 5 días de anticipación a la fecha que desea la capacitación. Cabe hacer mención, que dicho oficio se basa mediante la firma del Programa Estatal de Trabajo de Contraloría Social (PETCS) que realiza la Secretaría de Contraloría con otras dependencias federales y estatales al inicio de cada año, a estas dependencias también se les nombra como las “Normativas” son las encargadas de los programas, dicho en términos coloquiales los que ponen el “dinero” y las ejecutoras, son las que gastan el “dinero”, un ejemplo sería a nivel federal la Secretaría de Educación Pública quien fungiría como la normativa y el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED) como el encargado de ejecutar el recurso en obras educativas, a nivel estatal se podrían considerar como normativa a la Secretaría de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial y como ejecutoras la Comisión Estatal de Vivienda, la Comisión Estatal de Agua y Alcantarillado.

Para el caso de las presidencias municipales s, ellos pueden licitar para que una empresa ejecute la obra, situación recurrente cuando trabajan con el del Ramo 33, siendo este el mecanismo presupuestario diseñado para transferir a los estados y municipios recursos que les permitan fortalecer su capacidad de

respuesta y atender demandas de gobierno en los rubros de: educación, salud, infraestructura básica, fortalecimiento financiero y seguridad pública, programas alimenticios y de asistencia social, infraestructura educativa (SHCP,2014), situación que permite firmar con las presidencias municipales el Programa Municipal de Trabajo en Contraloría Social (PMTCS) el cual también es firmado a inicios de cada año. Hecho que es relatado con la entrevista realizada a la capacitadora Ericka Soto.

“Bueno, inicia con un oficio de invitación que nos hace la Presidencia Municipal, dependencia o los mismos beneficiarios de la obra, lo ingresan por medio de la Unidad Central de Correspondencia, ese oficio debe contener ... el anexo técnico de autorización según sea el caso ... una vez que llega a la dirección de Contraloría Social... el director designa quien es la persona que va asistir para atender dicha solicitud ... se pasa a una persona quien es la encargada de elaborar los oficios de comisión y lo anota en un calendario de comisiones para que todas las solicitudes que llegan sean atendidas” (Soto, 2017).

Complementando la explicación anterior, las capacitaciones en materia de Contraloría Social surgen a solicitud de los beneficiarios y las ejecutoras quienes se coordinan para formalizar el Comité de Contraloría Social emitiendo dicha solicitud al Órgano Estatal de Control (OEC), quien a su vez lo turna a la Dirección de Contraloría Social; una vez recibida la solicitud de capacitación, se atiende programándola en un calendario de capacitaciones con base al personal disponible y, a un mapeo de rutas establecido por regiones integradas de acuerdo a la distancia de los municipios; y en caso de no contar con la existencia de transporte público se asigna un vehículo para su traslado (Del Ángel, 2017).

El capacitador será el encargado de representar a la Secretaría de Contraloría ante los actores involucrados en dicha capacitación (Beneficiarios, Comité de Contraloría Social y Ejecutora de la Obra), su labor se concentrará en asesorar en cada una de las dudas que tengan los miembros del Comité de Contraloría Social, y así, ellos puedan llevar a cabo el objetivo por el cual fueron constituidos. En complemento de lo señalado, la capacitadora Soto nos comenta en un fragmento de dicha entrevista, como se realiza la capacitación.

“Una vez que se asiste a la capacitación se les habla sobre que es la Contraloría Social... en la capacitación se les habla sobre la Contraloría Social, para que nos sirve hacer Contraloría Social, como va constituido un Comité de Contraloría Social, como se reestructura un Comité cuales son las obligaciones de la dependencia, cuales son las funciones que tienen ellos como integrantes del Comité, sus derechos y obligaciones, también se les habla de lo que contiene el expediente o la ficha técnica, como poner una queja o una denuncia , que es lo que debe contener el escrito para que proceda la queja o cuales son los medios que tienen ellos para poner una queja o denuncia así como también se les dice de donde viene la Contraloría Social, el marco legal, se les invita a que ellos sean corresponsables en vigilar las obras como beneficiarios de un programa de desarrollo social” (Soto, 2017).

Cumpliendo con la designación de su comisión, el capacitador/a llega al lugar y en la hora programada, se procede a la difusión de la Contraloría Social y de las actividades que le corresponde realizar al Comité, sustentando su capacitación en los Lineamientos para la Promoción y Operación de la Contraloría Social en los Programas Federales de Desarrollo Social, puntualizando lo establecido en su sección III del artículo Vigésimo Primero, el cual dicta lo siguiente:

Los Comités realizarán las siguientes actividades de Contraloría Social, sin perjuicio de las que establezca la Instancia Normativa atendiendo a las características de cada programa federal:

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

Vigilar que:

- II. Se difunda información suficiente, veraz y oportuna sobre la operación del programa federal.
- III. El ejercicio de los recursos públicos para las obras, apoyos o servicios sea oportuno, transparente y con apego a lo establecido en las reglas de operación y, en su caso, en la normatividad aplicable.
- IV. Los beneficiarios del programa federal cumplan con los requisitos de acuerdo a la normatividad aplicable.
- V. Se cumpla con los períodos de ejecución de las obras o de la entrega de los apoyos o servicios.
- VI. Exista documentación comprobatoria del ejercicio de los recursos públicos y de la entrega de las obras, apoyos o servicios.
- VII. El programa federal no se utilice con fines políticos, electorales, de lucro u otros distintos al objeto del programa federal.
- VIII. El programa federal se ejecute en un marco de igualdad entre mujeres y hombres.
- IX. Las autoridades competentes den atención a las quejas y denuncias relacionadas con el programa federal.
- X. Registrar en los informes los resultados de las actividades de Contraloría Social realizadas, así como dar seguimiento, en su caso, a los mismos;

- XI.** Recibir las quejas y denuncias sobre la aplicación y ejecución de los programas federales, recabar la información de las mismas y, en su caso, presentarlas junto con la información recopilada a la Representación Federal o, en su caso, a la Instancia Ejecutora del programa federal, a efecto de que se tomen las medidas a que haya lugar.
- XII.** Recibir las quejas y denuncias que puedan dar lugar al seguimiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales relacionadas con los programas federales, así como turnarlas a las autoridades competentes para su atención.

Cabe señalar que los puntos anteriores, son las acciones que el Comité de Contraloría Social debe realizar y es obligación de cada capacitador/a explicarlos, ya que son de suma importancia, porque sus integrantes tendrán claridad en sus funciones, y sobretodo que sus actividades tienen su sustento en los Lineamientos para la Promoción y Operación de la Contraloría Social en los Programas Federales de Desarrollo Social y en las Reglas de Operación del programa que se está ejecutando.

Capítulo II. La corrupción y la Contraloría Social

En este capítulo vamos a considerar que el problema de la corrupción tiene su origen desde un aspecto institucional ocasionado por factores de su misma estructura organizacional dado que se construye un modelo de interacción en el cual van calculando sus acciones en beneficio propio, tanto que se vuelve una actitud habitual reproducida por los demás integrantes, también se presentan los aspectos normativos que le permiten a la Secretaría de Contraloría combatir a la corrupción por medio del Comité de Contraloría Social, analizando las capacitaciones en materia de Contraloría Social entre los años del 2011 al 2016.

2.1 Entendiendo a la corrupción desde un aspecto institucional

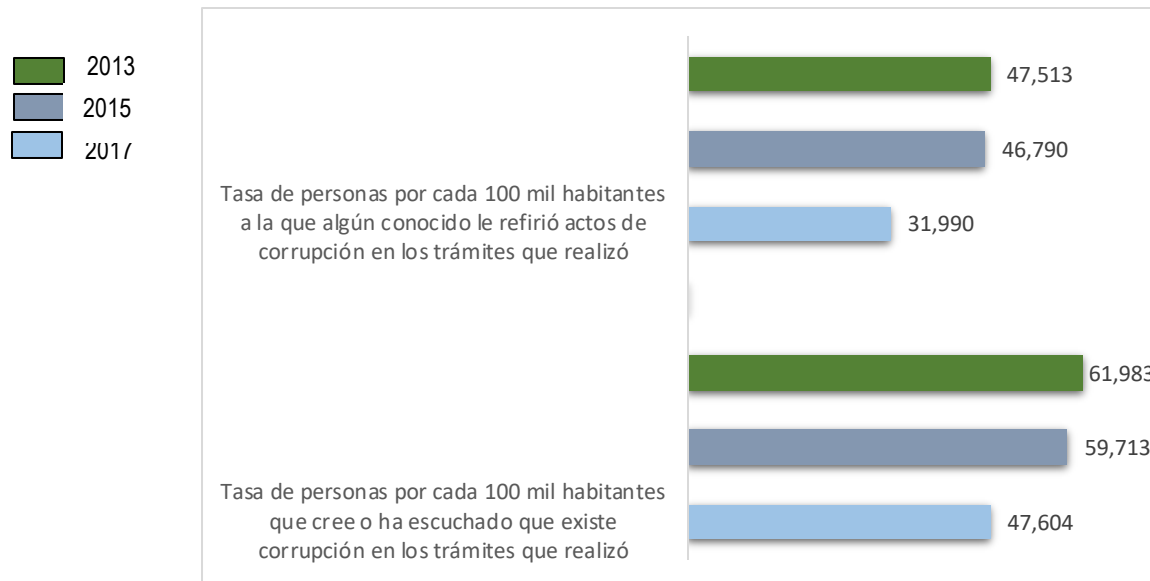
Una de las finalidades de conformar un Comité de Contraloría Social se concentra en prevenir actividades corruptas, ya que actualmente la corrupción desafía a las sociedades del mundo de manera activa, con acciones corrosivas llevadas a cabo de forma disimulada por sus mismos integrantes, anteponiéndose a la regularización establecida por las leyes en el tema y a la mirada desaprobadora de los demás integrantes, de modo que, se comprende no más allá de una acción que busca sacar ventaja de la posición de un individuo sobre otro/s individuo/s, en una de sus definiciones por su “sencillez y precisión es la adoptada por la organización Transparencia Internacional: el abuso del poder público para beneficio privado” (Amparo,2016. p. 11), de igual forma la podemos percibir como un acto inapropiado o desviado de acuerdo a ciertos parámetros o

valores sociales relativamente aceptados en una sociedad o agrupación, llevando a comprender que lo inapropiado del comportamiento del individuo en cuestión, puede considerarse bajo ciertas circunstancias como un comportamiento racionalmente aceptado (Arellano, 2017).

La corrupción, se extiende como un cáncer por todo el país, desde el nivel más alto al más bajo, está presente en todas las oficinas gubernamentales (Martínez, 2013). Según en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) aplicada del 6 de noviembre al 15 de diciembre del 2017; el porcentaje de personas a nivel nacional que consideran que los actos de corrupción son frecuentes o muy frecuentes por entidad federativa es del 91.1 %, un dato más que manifiesta la encuesta en mención, se dirige a la población que tuvo contacto con algún servidor público y experimentó al menos un acto de corrupción, contemplando de 14, 635 por cada 100,000 habitantes.

En la gráfica 1, que a continuación se presenta, la cual es extraída del informe presentado el mes de marzo del año 2018, se puede observar la percepción que tienen los habitantes al momento de realizar un trámite, así como un claro aumento en la apreciación de la corrupción de forma comparativa en los años 2013, 2015 y 2017, exponiendo una creciente desconfianza por parte de la ciudadanía hacia los servidores públicos que laboran en las instituciones gubernamentales.

Gráfica 1. Prevalencia de la corrupción



Fuente: Tomada del informe de la ENCIG 2017.

En el orden de las ideas anteriores, establezcamos que las instituciones gubernamentales están integradas por servidores públicos, entendiendo este término como lo establece la Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos; como las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito federal y local, conforme a lo dispuesto en el Artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual define como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

En este mismo sentido se puede identificar a los servidores públicos como aquellas personas que son empleadas por el Estado para desempeñar funciones a nombre de él, en los diferentes niveles por las que se integra orgánicamente cada institución gubernamental.

Ante la situación planteada, la desconfianza por parte de la ciudadanía hacia los servidores públicos que laboran en las instituciones gubernamentales, puede ser fomentada por factores que podemos observar en los ejemplos que expondremos a continuación, y que hacen alusión a un comportamiento organizacional por parte de sus integrantes en la que envuelven sus ocupaciones diarias, volviéndose una red de interacciones de común acuerdo que permite un juego de dominación que beneficia a los involucrados.

Una de esas redes de común acuerdo es lo que construyó la Profesora Elba Esther Gordillo, cuando fungía como titular del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), quien en el año 2013 la Procuraduría General de la Republica (PGR) la acuso por el desvío de 2 mil 600 millones de pesos.

Hacienda presentó una denuncia y se inició la investigación que llevó a la detección de presuntas operaciones financieras irregulares, depósitos en dólares en cuentas extranjeras, pagos en tiendas departamentales, galerías de arte y la compra de dos casas en una isla de California, Estados Unidos. También se detectaron pagos de tarjetas de crédito, mantenimiento de aviones, capacitación de pilotos y renta de hangares, pagos en clínicas de belleza y para cirugías plásticas, todos con fondos procedentes del SNTE y a nombre u ordenadas por Gordillo. La PGR también dio a conocer que en este caso están involucrados Nora Guadalupe Ugarte Ramírez, Isaías Gallardo Chávez, José Manuel Díaz Flores y la empresa Comercializadora TTS de México, SA de CV, cuya socia mayoritaria es Estela Morales Ochoa, madre de Elba Esther, quien falleció en 2009 (Vicinteño y González, 2013).

La red de corrupción que predominaba en el sindicato era evidente, sin embargo, ¿por qué se permitió? y la respuesta centra su dirección a lo planteado anteriormente, existía una socialización de la corrupción al interior del sindicato, las actividades estaban tan normalizadas que las personas involucradas ya ni racionalizaban si lo que hacían se podía considerar como una acción de corrupción.

Un proceso semejante que también podría entrar en la clasificación de una red de común acuerdo, es lo ocurrido en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) con la presunta desaparición de mil 787 mdp, en las gestiones de Rosario Robles y José Antonio Meade, en las cuales se admitió una simulación de servicios por parte de los servidores públicos involucrados.

Verificaciones financieras practicadas por la Auditoría Superior de la Federación detectaron que en 2015 se tejió una oscura y complicada trama que implicó “simulación de servicios” y la complicidad de varias universidades locales, gracias a la cual casi dos mil millones de pesos de la SEDESOL, originalmente destinados a diversos programas sociales, se esfumaron. Una parte de esos recursos reapareció en las cuentas bancarias de un reducido grupo de empresarios de La Laguna. Los desvíos de los recursos de la SEDESOL quedaron impunes gracias a la complicidad de su Órgano Interno de Control (OIC): la ASF determinó en la auditoría 288-DS que “en general, no se promueven sanciones a los servidores públicos que han infringido la normativa” y que aquella entidad no supervisa los programas con mayores recursos ni investiga la “causa origen de los problemas” (Mathieu, 2017).

Este segundo ejemplo se basa en una red de solapamiento que permite construir una estructura corrupta en donde el interés por el beneficio propio sobre pasa la expectativa normativa que rigen las organizaciones gubernamentales, la supuesta red expuesta por la Auditoría Superior de la Federación va más allá de las labores que hizo o dejó de hacer cada una de las instituciones señaladas, queda claro que el rol de las personas involucradas ya estaba interiorizado, como lo estableciera Arellano (2017), quién considera que es necesario que la persona se incorpore a las reglas y tradiciones o prácticas organizacionales, aceptándose como un agente incrustado o embebido como tal en dichas reglas y prácticas, la persona en la organización sigue siendo aquel individuo que entró a ella, pero a la vez es otro: el que obedece, es aceptado, sabe interpretar y comprender la cultura o la naturaleza de la organización como un submundo donde muchos de sus comportamientos y sentimientos solo adquieren lógica mientras está dentro de la organización.

Significa entonces, que como individuos llevamos a cabo dentro de una sociedad un comportamiento de afinidad con los demás integrantes creando al tiempo una conducta socialmente aceptable, llevando a considerar la conducta de un individuo, como un proceso de socialización establecido por características culturales de una acción social a partir de las relaciones que desempeña en un conjunto de interacciones organizadas, como la forma elemental de sociabilidad que permite a un individuo relacionarse y ser relacionado con los demás. El ser en sociedad y el ser aceptado por la sociedad (Lutz, 2010).

Con referencia a lo anterior, podríamos contemplar que las relaciones de los individuos que integran como tal una sociedad son sistematizadas en una acción lineal dictada formalmente en una norma de conducta, puesto que toda acción social implica estructura, y toda estructura implica acción social, dando como resultado que la acción y estructura se encuentran relacionadas en toda actividad o práctica humana (Ritzer, 1997).

Si realizamos una reflexión en cada acción que realizamos en nuestra vida diaria desde nuestro despertar hasta el momento que volvemos a dormir, nos daremos cuenta que interactuamos con el modelo de varias instituciones, cuando estamos en casa nos tenemos que apegar nuestro comportamiento a lo establecido por la familia, al salir de casa si viajamos en vehículo particular, existe un reglamento de tránsito, si nos trasladamos en transporte público se tienen que seguir las indicaciones de este, al fungir como usuario, y al entrar a realizar un trámite a una institución, o acudir a clases en una escuela o en su caso trabajar en una empresa o dependencia gubernamental, en cada una de ellas tenemos que respetar las normas que nos establecen para poder relacionarnos con los demás individuos de nuestra sociedad.

Teniendo en cuenta que las instituciones son “todas las creencias y todos los modos de conducta instituidos por una colectividad” (Reséndiz, 1998). Conformadas en su interior por una estructura y una norma con la finalidad de enfocar aspectos esenciales, como en su diseño, en su clasificación de las actividades que le corresponden llevar a cabo a cada uno de sus integrantes.

De igual manera, la suma de un trabajo en equipo permite a las instituciones alcanzar los objetivos por los que fueron creadas, mismos que servirán para sustentar la labor realizada, en función a la productividad requerida para lograr las metas previamente definidas en los principios generales que rigen el actuar de cada una de las partes que integran su estructura, sobre la base de un diseño organizacional y de un diseño de los puestos de trabajo que permitan un desempeño adecuado y dar cumplimiento a los aspectos planteados, incluida por supuesto, la misión de la organización (Valdés, 2010).

Con lo anterior, se pretende expresar que el trabajo individual se ve reflejado por la productividad de las relaciones sociales dentro de su estructura organizacional, conformando en su interior por grupos que socializan bajo afinidades culturales, entendidas como un patrón de supuestos que son aprendidos por un individuo mientras solucionan sus problemas de adaptación externa e integración interna, que han sido trabajados lo suficientemente bien para ser considerados como válidos y, por lo tanto, son enseñados a los nuevos miembros como la forma correcta de asumir su comportamiento (Shein, 2015), siendo así que la apropiación de las dinámicas internas permiten integrar un proceso de interrelaciones en la reproducción de ciertos hábitos de comportamiento que permean y que mediante un proceso de aprendizaje se asumen como una conducta cotidiana.

2.2 El control de la corrupción desde un aspecto institucional

Para contrarrestar los actos indebidos que llevan a cabo algunos servidores públicos, México asume en la Convención Interamericana Contra la Corrupción, la cual se llevó a cabo en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) en el año 2003, compromete su labor mediante el Art.3 fracción 11 para establecer mecanismos que estimulen la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales con la finalidad de aumentar la transparencia, en acciones encaminadas a los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.

...la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa. Esa participación debería reforzarse con medidas como las siguientes: a) Aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones; b) Garantizar el acceso eficaz del público a la información; c) Realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública, incluidos programas-escolares y universitarios; d) Respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción (Bautista, 2006).

Cabe destacar que en el año 2002 se crea la Secretaría de la Función Pública, esta dependencia tiene como una de sus finalidades la de vigilar que los servidores públicos se apeguen a la legalidad durante el ejercicio de sus funciones; sanciona a los que no lo hacen, y promueve el cumplimiento de los procesos de control, fiscalización y de igual manera difunde la aplicación de la Contraloría Social como una fomentar la participación de la ciudadanía.

Para llevar a cabo dichas acciones la Secretaría de la Función Pública se apoya en el Acuerdo de Coordinación que Celebran el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo de las Entidades Federativas, en este caso en la del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, cuyo objeto es la realización de un programa de coordinación especial, denominado “Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública, y Colaboración en Materia de Transparencia y Combate a la Corrupción”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 2008, en el cual se establece, además de lo señalado, construir acciones conjuntas entre la Secretaria de la Función Pública y los gobiernos de las Entidades Federativas, enfocadas a inspeccionar, controlar y vigilar el ejercicio y aplicación de los recursos federales otorgados a la administración estatal y municipal por medio de asignaciones, reasignaciones, subsidios y donativos.

Es así como en la sección IV del Capítulo IV, menciona las acciones de colaboración en materia de transparencia y combate a la corrupción que llevará a cabo la Secretaria de la Función Pública con la Secretaría de Contraloría del Gobierno del Estado de Hidalgo, en la instauración de medidas preventivas para combatir los actos de corrupción e impunidad de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

La Secretaría de Contraloría, tiene su sustento en la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo en su Artículo 33, donde le destacan para nuestro tema los asuntos XI, XII, XV XIX, XXVIII de los 37 totales, los cuales contemplan las siguientes acciones.

XI. Verificar que se efectúe, en los términos establecidos, la correcta aplicación de los subsidios que otorgue el Estado y la transferencia de recursos a los municipios, implementando los mecanismos de evaluación que correspondan, de conformidad a lo dispuesto por la fracción primera del presente Artículo.

XII. Verificar la correcta aplicación de los recursos federales y estatales que, a través de los diversos ramos de inversión, se transfieran a los municipios.

XIV. Recibir y atender directamente, o a través de los órganos internos de control, las quejas o denuncias que presenten particulares en contra de los servidores públicos, por incumplimiento en sus obligaciones o con motivo de acuerdos o convenios que celebren con las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal, de acuerdo con las normas establecidas para tal efecto.

XV. Conocer e investigar los actos u omisiones de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestando para tal efecto la colaboración que le fuere requerida.

XXVIII. Promover la participación ciudadana, a través de la figura de Contraloría Social, en los sistemas de control, vigilancia y evaluación de los programas y acciones de la Administración Pública Estatal, a efecto de contribuir a un correcto desempeño de la gestión pública, bajo principios de transparencia, eficacia, legalidad y honradez.

En los asuntos XI, XII, XIV y XV destacan por las acciones de vigilancia en la aplicación de los recursos públicos, además de investigar presuntas responsabilidades de los servidores públicos y realizar el trámite correspondiente, sin embargo, en el asunto XXVII, como lo denomina la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo, concreta la promoción de la participación ciudadana mediante la Contraloría Social.

Es así como podemos comprender al Comité de Contraloría Social como un conjunto de voluntades representativas que dan paso a un trabajo que permite generar certeza en la aplicación de los recursos públicos, y una vía que permite prevenir la corrupción, al asumir el reto de integrar un Comité, cada integrante debe tener conciencia de su representación como beneficiario y que además representa a todos los beneficiarios de la obra o de la entrega de apoyos que se llevará a cabo, siendo su actividad primordial para contribuir a la transparencia de la gestión pública y a la rendición de cuentas de las actividades programadas por las diferentes dependencias gubernamentales, teniendo en cuenta que las acciones de gobierno en la actualidad han dejado de ser vistas como objeto exclusivo del servidor público, evolucionando a la integración de la corresponsabilidad que permea desde un mayor activismo ciudadano.

2.3 Capacitación en materia de Contraloría Social entre los años del 2011 al 2016 y la integración de indicadores en el Programa Operativo Anual

Para crear una dinámica de colaboración que estimule las responsabilidades en los actores que se ven involucrados en las capacitaciones de la Contraloría Social, y así lograr con el tiempo una conformación ideológica que contenga aspectos culturales y normativos que permitan construir una sociedad más justa, eficiente y equitativa, es necesario generar acuerdos entre las dependencias que reitere el compromiso por realizar acciones que den garantía que el uso del recurso público se realiza en términos apropiados y en simpatía de la transparencia y de la rendición de cuentas.

En referencia a lo anterior, cabe hacer mención que con la aprobación de los Lineamientos para la Promoción y Operación de la Contraloría Social en Programas Federales de Desarrollo Social en el año 2008, tuvo más relevancia la práctica de la Contraloría Social, a través de la consolidación de acuerdos con las delegaciones federales, como es el caso de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) con la cual se estableció un Programa de Estatal de Trabajo de Contraloría Social (PETCS) que permitía una colaboración para que el gobierno estatal en representación por la Secretaria de Contraloría realizará capacitaciones en materia de Contraloría Social en programas como OPORTUNIDADES (posteriormente PROSPERA), 70 y más (posteriormente 65 y más) teniendo gran afluencia de sus beneficiarios.

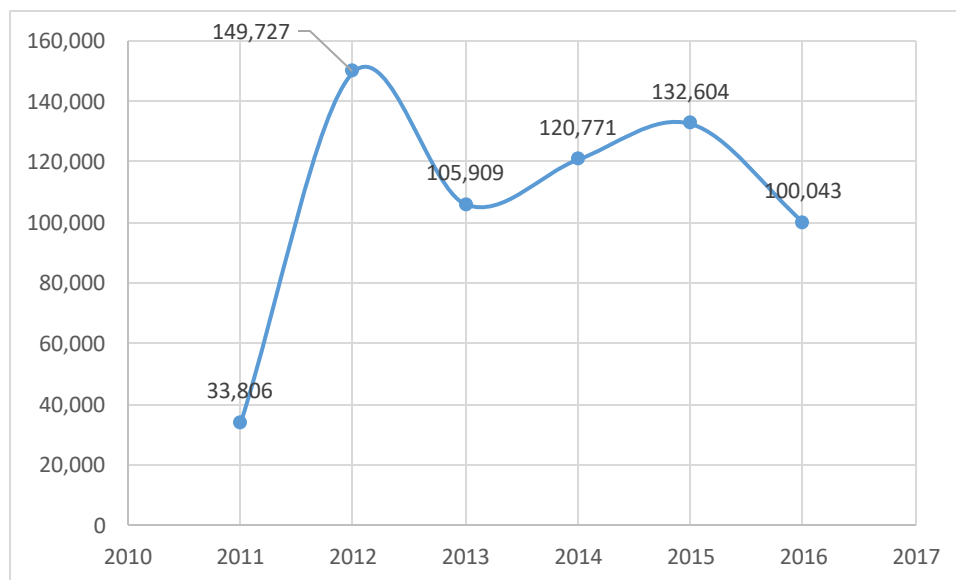
Cabe destacar que el resultado del acuerdo de coordinación citado anteriormente, el cual compete a la Secretaría de la Función Pública con la Secretaria de Contraloría, conformó una mejor estructura de trabajo, tal y como lo comparte en uno de los fragmentos de la entrevista realizada al ex subdirector del Ángel de la Dirección de Contraloría Social, quien fingió en dicho cargo en el periodo que comprende del año 2011 al 2016, y a continuación se puede apreciar.

“La Secretaría de la Función Pública, signaba un convenio con el órgano Estatal de Control... en la que nos encargábamos de supervisar la vigilancia de la integración de los Comités de Contraloría Social en los programas donde existía recurso federal, la función pública derivado de ese convenio que se firmaba cada año, emitía una lista de los programas en los cuales teníamos que participar en carácter de Obligatorio con los ejecutores y ellos firmaban un Programa Estatal de Trabajo de Contraloría Social con el Órgano Estatal de Control de acuerdo a la normativa de cada uno de los programas a nivel nacional, la normativa a nivel nacional le mandaba el formato de trabajo de Contraloría Social... y de ahí se

derivaba acciones concretas de supervisión del Órgano Estatal de Control para que se hiciera el Programa Estatal de Contraloría Social, el cual era firmado por la ejecutora y el Órgano estatal de Control y se le daba el puntual seguimiento” (Del Ángel 2017).

Situación que llevó a registrar un gran número de beneficiarios capacitados entre los años del 2011 al 2016, tal y como se puede observar en la gráfica 2, destacando el año 2012 con la mayor cantidad de capacitaciones en el estado de Hidalgo, cabe hacer mención que en el año 2011 y 2016 fueron años de transición de la Administración del Gobierno Ejecutivo del Estado, incidiendo como un posible factor en el declive dentro de la gráfica, haciendo notar que en momentos de transición del gobierno estatal, son momentos de mucha inestabilidad en la implementación y seguimiento de las políticas públicas, como el caso de la ejecución de la Contraloría Social.

Gráfica 2. Capacitaciones en Contraloría Social realizadas en el estado de Hidalgo durante el año 2011 al 2016.



Fuente: Elaboración propia, datos de la Secretaria de Contraloría.

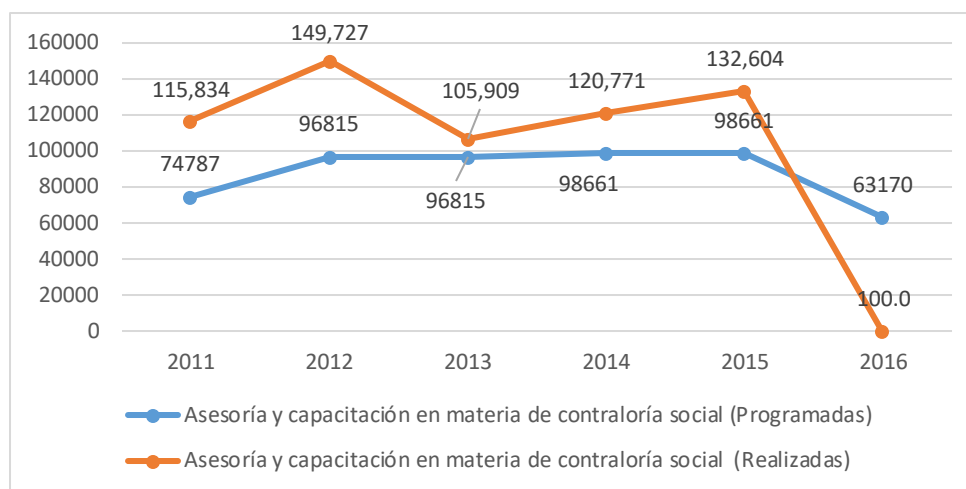
Para los años 2013, 2014 y 2015 el desarrollo de las capacitaciones en materia de Contraloría Social giró en torno a los programas de la Secretaría de Salud, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Desarrollo Territorial y Urbano, Secretaría de Hacienda (Ramo 33), programas estatales, entre otros, siempre y cuando hubiera lugar un Programa Estatal de Trabajo de Contraloría Social (PETCS), prueba de esto es la suma de 359,284 beneficios en los tres años mencionados al principio del presente párrafo y un total de los seis años de 642,860 beneficiarios en el estado de Hidalgo.

Los resultados que muestra la gráfica 2, permiten analizar dentro de la Secretaría de Contraloría sus objetivos planteados, concretamente en el seguimiento a lo establecido por la Ley de Presupuesto y Contabilidad Gubernamental del Estado de Hidalgo, específicamente en su artículo 26, el cual señala que la programación del gasto público se efectuará con base en el Programa Operativo Anual (POA), y se debe alinear con la planeación de cada dependencia u organismo gubernamental y su especificación sirve para concretar las metas a conseguir cada año, de manera que si se desea alcanzar mejores resultados en las capacitaciones en materia de Contraloría Social se deben consolidar líneas de acción más concretas en los Programas Estatales de Trabajo en Contraloría Social.

Y para tener un mejor panorama se presentan una de las metas programadas de la Dirección de Contraloría Social en el periodo correspondiente del año 2011 al 2016, cuyo resultado se refleja en la gráfica 3, respectivamente en lo que compete a la asesoría y capacitación en materia de Contraloría Social y se puede observar dos líneas de diferente color, una de ellas corresponde al color

azul y hace alusión a las metas programadas que se establecieron en cada año, mientras que la línea naranja representa lo realizado, siendo evidente entre los años 2012 al 2015 la obtención de una cifra superior a lo programado, solo en el año 2016 no se cumplió tal proyección.

Gráfica 3. Asesoría y capacitación en materia de Contraloría Social entre los años 2011 al 2016



Fuente: Elaboración propia, datos de la Secretaría de Contraloría.

Las gráficas 2 y 3 presentan un trabajo enfocado en el cumplimiento en las metas programadas en el Programa Operativo Anual, teniendo la finalidad de proporcionar un sentido organizacional, reconociendo los objetivos trazados para alcanzar objetivos establecidos que a su vez logran una consolidación institucional, siendo la asesoría y capacitación en materia de Contraloría Social entre los años 2011 al 2016 una de las líneas de acción que se implementó y como recordaremos es una de las tres perspectivas señaladas por Hevia (2006) correspondiente a las acciones de control colectivo por parte de los beneficiarios, mediante la constitución de Comités para la vigilancia de obras específicas. Hemos observado que se cumplen las medidas exigibles a nivel normativo e

institucional en lo correspondiente a la asesoría y capacitación en materia de Contraloría Social, sin embargo, se considera pertinente analizar si dichas acciones pueden llevar a conformar un trabajo sólido que identifique al Comité de Contraloría Social.

2.4 Metodología para identificar acciones que fortalezcan al Comité de Contraloría Social

Lo anterior, nos lleva a considerar que las acciones realizadas por la Secretaría de Contraloría en lo correspondiente a la asesoría y capacitación a beneficiarios en materia de Contraloría Social se está enfocando en cumplir lo que se establece sus metas programadas en el Programa Operativo Anual, y así cumplir lo establecido por la Ley de Presupuesto y Contabilidad Gubernamental del Estado de Hidalgo.

De esta manera, hasta este momento podemos expresar que el Comité de Contraloría Social tiene un respaldo institucional en su aplicación por parte de la Secretaría de Contraloría para su cumplimiento en las metas establecidas en una línea de acción del Programa Operativo Anual, por medio de acciones relacionadas en la “verificación en el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social “ (SFP, 2016), sin embargo, bien puede servir como un mecanismo de gestión para un mejor financiamiento que facilitaría llevar a cabo la capacitaciones de los Comités por parte de la Dirección de Contraloría Social.

Para poder construir un adecuado planteamiento que permita conformar un Comité de Contraloría Social más fortalecido en el desempeño de sus actividades, es necesario analizar su desarrollo actual mediante la implementación de tres entrevistas, de las cuales dos de ellas ya han sido expuestas en estos dos primeros capítulos y que han servido para reforzar varios aspectos en los que se relacionan la conformación de las capacitaciones a los comités, siendo la primera aplicada a una capacitadora en el tema de Contraloría Social adscrita a la dirección del mismo nombre, quien relata el proceso que se lleva a cabo en las capacitaciones, la segunda entrevista al ex - subdirector de la misma área, ya que su opinión nos brinda un panorama institucional que se tiene que cumplir para que el Comité de Contraloría Social pueda ser capacitado por la Secretaría de Contraloría, misma que es debatida con la tercera realizada a un ex director, el cual estuvo encargado directamente de desempeñar actividades organizacionales y que daban seguimiento a los trabajos desempeñados

Asimismo, se aplicaron cuestionarios a los inspectores de obra adscritos a la Dirección General de Inspección y Vigilancia de Obras y Acciones, el cual fue implementado mediante un muestreo sistemático seleccionando a 10 inspectores de un total de 41, a través de la aplicación de la fórmula $k=N/n$, en donde K es el número que deseamos encontrar de la división entre "N" que es el total de inspectores y "n" el tamaño muestral en la que deseamos aplicar el cuestionario, para el caso de los capacitadores en materia de Contraloría Social adscritos a la Dirección General de Vinculación y Contraloría Social, se realizó el cuestionario al total de sus integrantes, ya que están integrados por 9.

A lo largo de la realización de las entrevistas y la aplicación de los cuestionarios, el Comité de Contraloría Social, fue el punto de análisis con la finalidad de conocer la manera en que se percibe tanto por quienes lo promueven, y por los que de alguna manera tienen contacto con él, en las supervisiones de obras y entrega de apoyos, tomando en cuenta su conformación organizacional, misma que permitirá integrar aspectos importantes para elaborar una propuesta que mejore su desempeño.

Capítulo III. Análisis de resultados

Para este capítulo se analizarán los resultados de dos de las tres entrevistas realizadas específicamente la del ex – subdirector y la del ex – director, las cuales recaban información sobre el proceso de capacitación que realizaba en el periodo correspondiente a los años 2011 al 2016, al igual que la relación del trabajo desempeñado entre los capacitadores en el tema de la Contraloría Social y los inspectores de obra y entrega de apoyos por medio de un cuestionario, generando un panorama que pueda garantizar que un Comité de Contraloría Social tenga los conocimientos técnicos para vigilar lo concerniente al presupuesto de una obra, al igual que a las entrega de apoyos de programas de asistencia social.

3.1 Análisis del Comité de Contraloría Social en su implementación y resultados

La ejecución del Comité de Contraloría Social se establece en parámetros más integrales con la aparición de normativas que poco a poco han ido empoderando este mecanismo de participación ciudadana tomando una mayor trascendencia ante la sociedad, tal motivo nos lleva a emprender un análisis en el cual haremos uso de la entrevista realizada al ex - subdirector de la Dirección de Contraloría Social, al igual que su similar realizada al ex -director de la Dirección de Auditoría de Obra Pública, con el propósito de exponer sus opiniones en el tema de la vinculación de la Contraloría Social, específicamente al seguimiento que se le daba al Comité de Contraloría Social.

Es así como a partir de este momento nos enfocaremos a explorar si la Secretaría de Contraloría proporciona las herramientas adecuadas para que los Comités de Contraloría Social pueda desempeñar dicha labor, y se genere una corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía, iniciaremos este análisis tomando como referencia otro fragmento de la entrevista al ex subdirector de la Dirección de Contraloría Social durante la gestión administrativa que comprende del año 2011 al 2016, cabe hacer mención que dicho servidor público comenzó su participación en la ya comentada área. Desde el año 2004 al 2016, condición que le permite concebir y emitir una opinión basada en la experiencia que le fue dando la consolidación de las normativas aplicables que han ido dando sustento a la implementación de la Contraloría Social.

“Anteriormente nada más utilizaban al Comité para nombrarlo y para que firmara el acta de entrega recepción sin participación alguna del Comité, con la participación del Órgano Estatal de Control y la capacitación que se les daba a los Comités, se permitió o se obligó a la ejecutora a entregar el expediente de la obra, o la ficha técnica por lo menos para que el Comité tuviera la participación en la vigilancia del recurso... obra o acción” (Del Ángel,2017).

Resulta oportuno, resaltar lo comentado por el ex subdirector, quién señala que el Comité de Contraloría Social logra un mayor protagonismo con la participación del Órgano Estatal de Control y la Secretaría de la Función Pública, esta situación llega con el respaldo de la Ley General de Desarrollo Social y de los Lineamientos para la Promoción y Operación de la Contraloría Social en Programas Federales de Desarrollo Social, del Acuerdo de Coordinación que

Celebran el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado Libre y Soberano, y en el plano estatal con la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo y el Reglamento Interno de la Secretaría de Contraloría, ya que anteriormente solo se conformaba para aparecer como una figura que era parte del trámite administrativo de una obra o acción, y que aparecía al final para firmar el acta de entrega-recepción, simplemente para formar parte de un cargo simulado.

Como se mencionó con anterioridad, otro factor que hemos considerado en la labor que realizan los Comités de Contraloría Social, será la implementación de un cuestionario a los capacitadores en el tema de Contraloría Social, asignados a la dirección del mismo nombre, dicha actividad tiene la finalidad de conocer el tipo de orientación y de seguimiento que le otorgan a los beneficiarios, al momento de la aplicación se encontraban integrados por un total de 9 integrantes, siendo aplicados acorde a los días que se encontraban en su oficina, resultando al final en una calendarización emprendida por ellos, asimismo el tamaño de la muestra se enfocó al total de integrantes.

Mostrando en el siguiente cuadro la relación entre la pregunta y su respuesta abierta sobre su conocimiento en la acción que lleva a cabo la Secretaría de Contraloría como Órgano Estatal de Control al seguimiento de las actividades que realiza el Comité de Contraloría Social dentro de la obra o acción que vigila.

Cuadro 3. Seguimiento a las actividades que realiza Comité de Contraloría Social

		¿Conoce si la Secretaría de Contraloría como órgano Estatal de Control le da un seguimiento a las actividades que realiza Comité de Contraloría Social dentro de la obra u acción que vigila?		Total
		Si	No	
Si la respuesta es afirmativa, podría mencionar el tipo de seguimiento		0	1	1
	• Atender quejas y denuncias.	1	0	1
	• Captación y análisis de quejas y denuncias.	1	0	1
	• De vigilancia, dudas o entrega de expediente.	1	0	1
	• Estar en contacto con el Comité.	2	0	2
	• Recibir quejas y denuncias.	1	0	1
	• Supervisión de obras por parte del área de inspección y vigilancia.	1	0	1
	• Visitas en comunidades a fin de verificar sus controles aplicados.	1	0	1
Total		8	1	9

Fuente: Elaboración propia, datos del cuestionario aplicado a los capacitadores.

Ocho de nueve capacitadores respondieron que si tienen conocimiento de que la Secretaría de Contraloría le da seguimiento a las actividades que realiza el Comité de Contraloría Social: tres de ellos mencionan en su respuesta, que la relación se da en el seguimiento a quejas y denuncias, una de las respuestas menciona al área de inspección y vigilancia como un área que brinda seguimiento a las actividades del Comité y las otras cuatro respuestas son enfocadas a un tipo de asesoría que deriva de las peculiares del entorno en donde se desenvuelve el Comité

El siguiente cuadro hace una relación de las preguntas; ¿Conoce en que situación la Secretaría de Contraloría como órgano Estatal de Control tiene contacto con el Comité después de la capacitación? ¿Conoce en qué casos la Dirección de Contraloría Social sigue en contacto con el Comité de Contraloría Social después de su capacitación? resultando las quejas y denuncias como la respuesta con mayor porcentaje entre los capacitadores, siendo la relación más frecuente en que los Comités de Contraloría Social mantienen contacto con el área a la que ellos pertenecen, así como de forma directa con la secretaría.

Cuadro 4. Actividad con la que mantiene contacto el Comité de Contraloría Social con el Órgano Estatal de Control

		¿Conoce en qué casos la Dirección de Contraloría Social sigue en contacto con el Comité de Contraloría Social después de su capacitación?			Total
		Queja o denuncia	Otra	Desconoce	
¿Conoce en que situación la Secretaría de Contraloría como órgano Estatal de Control tiene contacto con el Comité después de la capacitación?	Queja o denuncia	5	0	0	5
	Otra	1	2	0	3
	Desconoce	0	0	1	1
Total		6	2	1	9

Fuente: Elaboración propia, datos del cuestionario aplicado a los capacitadores.

A continuación se muestra el cuadro 5, cuyo objetivo fue medir la unificación de criterios que tienen los capacitadores sobre las actividades que realiza el Comité de Contraloría Social, siendo 7 los que coincidieron en que la principal actividad de la Contraloría Social radica en vigilar la adecuada aplicación de los recursos públicos, aunque dividen su opinión, sobre la acción que realizarían al realizar su capacitación si el Comité de Contraloría Social le manifiesta alguna duda sobre los materiales y el uso de los mismos en la construcción, aplicando las siguientes respuestas: cuatro lo conducirían con la ejecutora para que sea la encargada de responder dicha duda, tres de ellos tratarían de responder acorde al conocimiento que ellos tienen, sin embargo, ninguno lo llevaría con el Órgano Estatal de Control.

Cuadro 5. Unificación de criterios para asesorar al Comité

		¿Cómo capacitador en el tema de Contraloría Social, que acción realiza si el Comité de Contraloría Social al momento de realizar la capacitación le manifiesta alguna duda sobre los materiales y al uso de los mismos en la construcción?			Total
		Lo conduce con la ejecutora para que lo oriente	Trata de responderle acorde al conocimiento que tiene en el tema	Otra	
¿En su experiencia como capacitador, qué actividades realiza el Comité de Contraloría Social?	Vigilar la adecuada aplicación de los recursos públicos	4	3	1	8
	Otra	1	0	0	1
Total		5	3	1	9

Fuente: Elaboración propia, datos del cuestionario aplicado a los capacitadores.

Hasta este momento lo que hemos notado con la información recabada, es un trabajo más estructurado en los parámetros de la normatividad mencionada, sin embargo, el principal seguimiento que suele surgir entre el Comité de Contraloría Social y la Dirección de Contraloría Social o en su caso con el Órgano Estatal de Control, es con las quejas y denuncias, pero deja como evidencia el cuadro 5 que los capacitadores al momento en el que algún integrante del Comité presenta alguna duda, no lo vincularían con alguna área del Órgano Estatal de Control para una mayor orientación.

Hechas las consideraciones anteriores, la conformación de un control ciudadano como práctica cotidiana sobre el gobierno, resulta una opción todavía difícil ya que varios pasos hay que recorrer para asumir colectivamente acciones que permitan prevenir, proponer, sancionar, vigilar y controlar las acciones que ejecutan los servidores públicos en la gestión pública, para garantizar una administración que brinde un buen servicio a la comunidad, si bien el Comité de Contraloría Social puede figurar como un mecanismo para hacer posible lo anterior, su desarrollo se ve afectado al momento de no existir la disponibilidad de ser asesorado y respaldada su labor por quien institucionalmente lo promueve.

3.2 El Comité de Contraloría Social y su relación con la Secretaría de Contraloría, entre los años 2011 al 2016

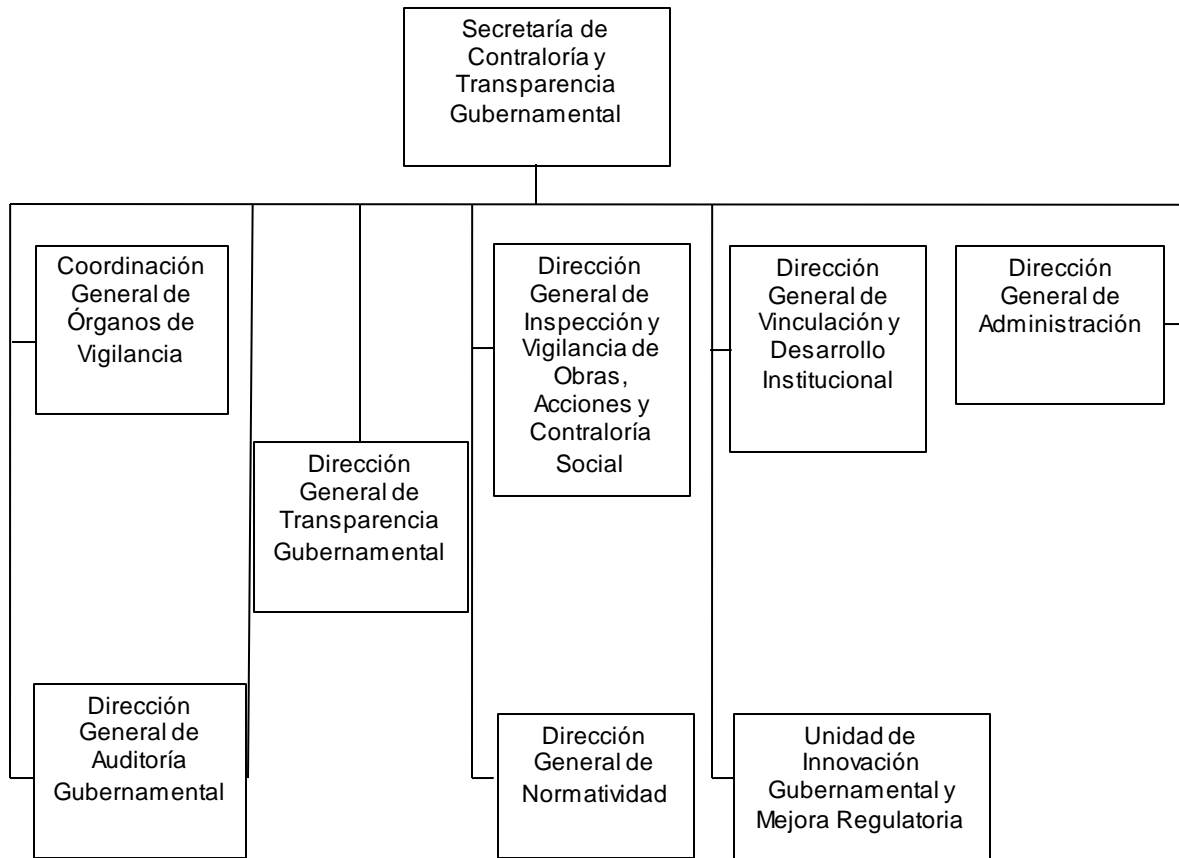
Antes de continuar con las dos entrevistas señaladas con anterioridad (ex-subdirector y ex-director), vamos a mencionar que hasta el año 2017 la implementación del tema de la Contraloría Social estuvo a cargo de la Dirección General de Inspección y vigilancia de Obras Acciones y Contraloría Social, a finales de dicho año de forma operativa el área de Contraloría Social pasa a formar parte de la Dirección General de Vinculación, quedando plenamente normado mediante la aprobación del Reglamento Interno de la Secretaría de Contraloría el 27 de julio de 2017, quedando para la actual administración como la Dirección General de Inspección y vigilancia de Obras Acciones y la Dirección General de Vinculación y Contraloría Social.

De igual forma, la Secretaría de Contraloría cambio de nombre con la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo, aprobada el 10 de julio del 2017, ya que hasta esta fecha se le denominaba Secretaría de Contraloría y Transparencia Gubernamental. La anterior explicación, tiene la finalidad de contextualizar la estructura orgánica establecida en el Manual de Organización de la Secretaría de Contraloría y Transparencia Gubernamental, vigente hasta el año 2017.

Se considera pertinente examinar cómo se realizaba la operatividad de la capacitación en el tema de la Contraloría Social, de las supervisiones de obras y de las entregas de apoyo en las que participa el Órgano Estatal de Control, porque al momento de revisar algunos aspectos que nos compartirán los entrevistados se podrá identificar la referencia a la que hacen alusión, y así generar una perspectiva en la forma en que se ha ido integrando las actividades desempeñadas por la Dirección de Contraloría Social.

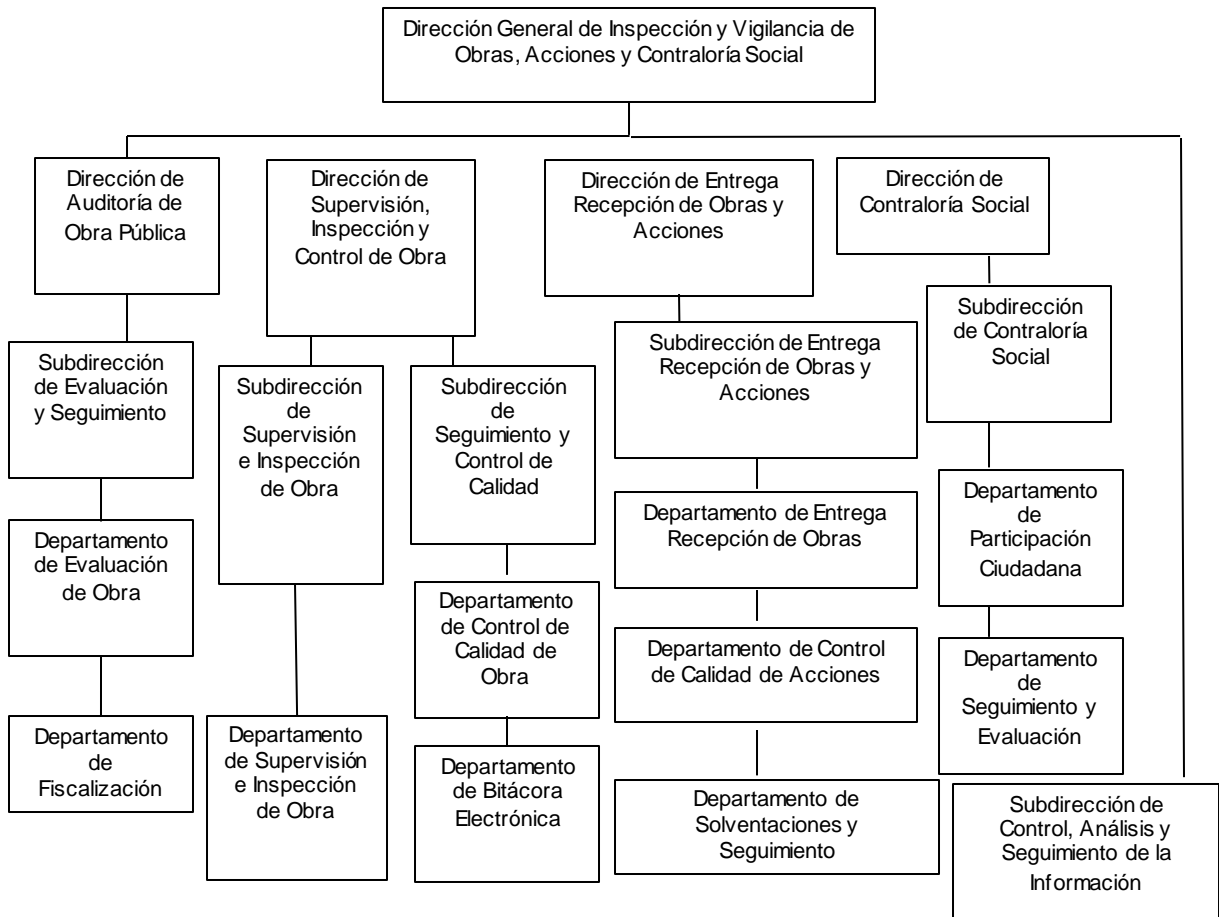
A continuación, se presenta el cuadro 6, en el cual se visualiza de forma orgánica la integración por Direcciones Generales la Secretaría de Contraloría y Transparencia Gubernamental en el periodo que contempla los años del 2011 al 2016, la Dirección General de Inspección y Vigilancia de Obras, Acciones y Contraloría Social, se encarga de inspeccionar, realizar actos de entrega recepción de obras y acciones, así como desempeñar de manera coordinada con otras áreas acciones de auditoría. Para llevar a cabo las anteriores tareas se dividía en cuatro direcciones de área; Dirección de Auditoría de Obra Pública, Dirección de Supervisión, Inspección y Control de Obra, Dirección de Entrega Recepción de Obras y Acciones y la Dirección de Contraloría Social.

Cuadro 6. Estructura Organizacional vigente entre los años 2011 al 2016



Fuente: Tomado del Manual de Procedimientos de la Secretaría de Contraloría y Transparencia Gubernamental, aplicado entre los años 2011 al 2016.

Cuadro 7. Estructura Organizacional de la Dirección General de Inspección y Vigilancia de Obras, Acciones y Contraloría Social, aplicada entre los años 2011 al 2016



Fuente: Tomado del Manual de Procedimientos de la Secretaría de Contraloría y Transparencia Gubernamental, aplicado entre los años 2011 al 2016.

El cuadro 7, aporta aspectos interesantes que no podemos pasar por alto para comprender la parte organizacional que se establecía en la Dirección General de Inspección y Vigilancia de Obras, Acciones y Contraloría Social, específicamente en su objetivo específico y en las funciones que el Manual de Procedimientos de la Secretaría de Contraloría y Transparencia Gubernamental establecía para esta Dirección General, siendo atractivos para nuestro estudio ya que denotan actividades vinculantes con el manejo de mecanismos de vigilancia, con propuestas que contemplan instrumentos de colaboración y coordinación, promoción de la participación ciudadana, y particularmente para nuestro tema llama la atención la Implementación de mecanismos de Contraloría Social para la prevención, detección y combate a la corrupción.

A continuación, se presentan los puntos más relevantes del manual, los cuales tienen un asunto similar a los términos que hemos utilizado anteriormente, ya que hacen referencia a la Contraloría Social.

Objetivo específico:

Vigilar que el recurso público destinado a la realización de obras públicas y acciones, sea ejercido correctamente en cada una de sus etapas con base en la normatividad aplicable, a través de mecanismos de verificación, con el objeto de favorecer la eficacia y transparencia en la rendición de cuentas.

Funciones Específicas:

- Implementar los mecanismos, lineamientos y criterios de inspección, supervisión, vigilancia, control, auditoría y verificación de acciones, obra pública y servicios relacionados con la misma.
- Proponer instrumentos de colaboración y coordinación en materia de revisión de acciones, obra pública y Contraloría Social.

- Implementar mecanismos para la atención de observaciones derivadas de revisiones, acciones y obras públicas.
- Promover la participación ciudadana para control, vigilancia y evaluación de acciones y obra pública.
- Promover la participación ciudadana en la vigilancia y control de los programas estatales y municipales.
- Implementar mecanismos de Contraloría Social para la prevención, detección y combate a la corrupción.

Fuente: Tomado del Manual de Procedimientos de la Secretaría de Contraloría y Transparencia Gubernamental, aplicado entre los años 2011 al 2016.

A lo anterior, la promoción de la participación ciudadana y la implementación de mecanismos son los elementos que podemos visualizar de manera constante en los puntos señalados cuya finalidad centra su atención en la vigilancia y supervisión de las obras públicas. De tal manera que la Dirección General de Inspección y Vigilancia de Obras y Acciones y Contraloría Social, en dicho periodo tenía la encomienda de vigilar la aplicación de los recursos públicos principalmente en los programas federales como; Programa 3 x 1 para Migrantes, Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, Programa de Coinversión Social, Programa de Empleo Temporal (PET), Programa de Fomento a la Agricultura, Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola, Programa de Apoyos a Pequeños Productores, Programa de Infraestructura, Agua Potable, Drenaje y Tratamiento, Comunitarios, Programa de Infraestructura Indígena, PROSPERA Programa de Inclusión Social, entre otros (Del Angel,2017).

A nivel estatal supervisaba las obras o entrega de apoyos llevadas a cabo por las ejecutoras como la CEEA (Comisión Estatal del Agua y Alcantarillado), CNA (Comisión Nacional del Agua), DIF (Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia), (Secretaría de Desarrollo Agropecuario), SEDECO (Secretaría de Desarrollo Económico), Secretaría de Salud, SECTUR (Secretaría de Turismo), SEDAGRO SEDESOH (Secretaría de Desarrollo Social), SEGOB (Secretaría de Gobierno), SEMARNATH (Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales de Hidalgo), SEPH (Secretaría de Educación Pública de Hidalgo), SEPLADERYM (Secretaría de Planeación, Desarrollo Regional y Metropolitano), SOPyOT (Secretaría de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial), SSH (Servicios de Salud de Hidalgo), STPS (Secretaría del Trabajo y Previsión Social) y con respecto a las Presidencias Municipales lo referente al Ramo 33.

La labor que desempeña dicha Dirección General, resulta fundamental para supervisar la aplicación de los recursos públicos, lo anterior expresado el contexto en el cual se desarrollan los diferentes temas que conforman las diversas tareas que dicha Secretaría tiene como objetivo principal, mediante un apego a la transparencia, rendición de cuentas y el combate a la corrupción, se encarga de garantizar, que tanto las dependencias estatales y las presidencias municipales debidamente ejerzan el recurso público que les fue otorgado.

Después de establecer un análisis de forma retrospectiva que permitió contextualizar la organización de la Dirección General de Inspección y Vigilancia de Obras y Acciones y Contraloría Social en el periodo correspondiente a los años 2011 al 2016, es momento de retomar los testimonios de los dos servidores públicos mencionados con anterioridad, ya que como se indicó, integraron

actividades desde dos perspectivas; el primero como director de la Dirección de Auditoría de Obras y Acciones Públicas y que además tenía participación en aspectos organizativos, y el segundo como subdirector de la Dirección de Contraloría Social y con una amplia trayectoria en el tema.

Testimonio de dos ex servidores públicos:

Testimonio del ex-director de la Dirección de Auditoría de Obras y Acciones Públicas, respecto a los trabajos que relacionaban a las áreas que integraban la Dirección General de Inspección y Vigilancia de obras, Acciones y Contraloría Social:

“Tenían relación las cuatro direcciones una vez que se conforma el Comité de Contraloría Social por parte de los ejecutores de obra se solicita la capacitación del Comité a la dirección de Contraloría Social quien asiste a los municipios y en grupos pequeños y grupos grandes se imparte la información que es de utilidad a los integrantes del Comité se genera un documento que notifica lo sucedido y las otras tres direcciones en todas sus revisiones documentales que hacen a las obras deben encontrar en el expediente unitario el acta de integración de este Comité y el acta de capacitación de este Comité, el cual es parte fundamental para poder dar por concluida una obra, ya que de ahí se deriva que la mejor forma de vigilar una obra”.

Testimonio del ex-subdirector de la Dirección de Contraloría Social, respecto a los trabajos que relacionaban a las áreas que integraban la Dirección General de Inspección y Vigilancia de obras, Acciones y Contraloría Social

“Siento que faltó vinculación... tenía varias áreas... recepción de obras, tenía auditoría y obviamente no tenía mucha vinculación entre una y otra área, había casos en que las capacitaciones se hacían por invitaciones por las dependencias, no es obligatorio, mientras exista esa laguna de obligatoriedad cuando sea obligatorio para la ejecutora formar los Comités de Contraloría Social será otra circunstancia y que existiera la vinculación entre las demás áreas con la Contraloría Social dentro de la misma Dirección General”.

Se manifiesta una discrepancia en cada una de las posiciones de los entrevistados, principalmente en la vinculación del Comité, de igual forma, llama la atención lo indicado por el ex – director cuando menciona que; “el acta de capacitación de este Comité, el cual es parte fundamental para poder dar por concluida una obra” y lo sugerido por el ex subdirector; “cuando sea obligatorio para la ejecutora formar los Comités de Contraloría Social será otra circunstancia”, de igual forma hace un énfasis en que no existía una vinculación de las áreas dentro de la Dirección General con la Contraloría Social, de tal forma que no hubo una coordinación para un seguimiento apropiado del Comité de Contraloría Social, esto mismo lleva a suponer que las metas programadas por cada área solo se cumplen para integrar indicadores a partir del programa Operativo Anual.

Otro aspecto que llamo la atención en esta investigación, radica en la interacción con los inspectores de obra, ya que se descubrió que hacían referencia a la presencia de un Comité en las acciones de supervisión y entrega recepción de las obras o entrega de apoyos, aunque se denomina Comité de Obra. Tal situación, llevó a la aplicación de un cuestionario, para recabar información al respecto, dicha encuesta fue implementada a los Inspectores que integran la Dirección General de Inspección y Vigilancia de Obras Acciones.

Fue implementada mediante un muestreo sistemático seleccionando a 10 inspectores de un total de 41, a través de la aplicación de la formula $k=N/n$, en donde K es el número que deseamos encontrar de la división entre "N" que es el total de inspectores y "n" el tamaño muestral en la que deseamos aplicar el cuestionario, vista de la siguiente forma.

$$K= N/n$$

$$K= 41/10$$

$$K= 4$$

El motivo de emplear este muestreo fue por la complejidad de localizar a los inspectores, por las constantes visitas que realizan a campo, resultando más benéfico para el proyecto designar previamente a quienes se les aplicarían las encuestas y posteriormente formular un calendario de visitas que permitiera lograr el objetivo de la encuesta y al mismo tiempo no interrumpir sus actividades laborales.

En charlas informales con algunos de los inspectores se pudo notar que estaban muy familiarizados con el término “comité de obra”, por lo cual, la aplicación de muestreo sistemático, muestra en el cuadro 8 la relación entre la identificación que tienen entre el Comité de Obra y el Comité de Contraloría Social, de los diez inspectores encuestados solo uno expresa que no hay relación entre ambos Comités, de las respuestas de los restantes nueve inspectores queda claro que la mayoría tiene confusión entre el Comité de Obra y el Comité de Contraloría Social.

Cuadro 8. Relación entre el comité de obra y el comité de contraloría social

		¿Conoce si existe relación entre el Comité de Obra y el Comité de Contraloría Social?		Total
		Si	No	
Qué tipo de relación		0	1	1
	Ambos vigilan la correcta aplicación de los recursos	1	0	1
	Debe ser el mismo Comité	1	0	1
	El Comité comunitario realiza funciones de Contraloría Social	1	0	1
	El Comité cuida el proceso de la obra	1	0	1
	Recabar quejas y exposición de las mismas	1	0	1
	seguimiento de la obra	1	0	1
	Son Similares	1	0	1
	Tienen relación con la obra	1	0	1
	Vigila los procesos de la obra	1	0	1
Total		9	1	10

Fuente: Elaboración propia, datos del cuestionario aplicado a los inspectores.

Algo interesante que nos muestra el cuadro 9, es la manifestación de siete inspectores, quienes establecen su acercamiento con el Comité de obra al ser comisionado por la Dirección de Inspección y Supervisión de Obras además que lo identifican en la labor de vigilar el proceso de la obra.

Cuadro 9. Contacto con el Comité de Obra

		¿Cómo inspector de obra, en qué etapa de una obra en construcción tiene contacto con el Comité de obra?			Total
		Al ser comisionado por la Dirección de Inspección y Supervisión de obras	Al ser comisionado por la Dirección de Entrega - Recepción	En ningún momento	
¿En su experiencia como inspector de obra, qué actividades realiza el Comité de Obra en una obra o acción?	Vigilar el proceso constructivo de la obra	7	2	0	9
	Otra	0	0	1	1
Total		7	2	1	10

Fuente: Elaboración propia, datos del cuestionario aplicado a los inspectores.

En la descripción de las acciones de la Dirección de Inspección y Supervisión de Obras y Acciones en las cuales se especifica que es la encargada de verificar el avance físico y financiero en las diversas fases que presenta una obra, también se le une lo que es verificable en el cuadro anterior, ya que se muestra que es el área que tiene contacto con el Comité considerando la posibilidad de crear un seguimiento entre el Comité de Contraloría Social, sin

embargo se ha omitido la posibilidad de relacionar en un proceso coordinado entre las distintas áreas para fomentar un seguimiento de en la vigilancia de la aplicación de los recursos públicos por parte de los ciudadanos.

Con la implementación de las encuestas tanto a los capacitadores que integran a la Dirección de Contraloría Social como a los inspectores que revisan las obras y que en el periodo de la gestión administrativa del gobierno del Estado del año 2011 al 2016 pertenecían al área de la Dirección General de Inspección y Vigilancia de Obras, Acciones y Contraloría Social, se pudo verificar que no se consolido un trabajo vinculatorio en los trabajos que realizan los Comités de Contraloría Social, sobre todo para que los Comités tuvieran mayores herramientas para fortalecer una labor de corresponsabilidad entre la ciudadanía y el gobierno, y de este modo, ir promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas.

Resulta oportuno, encaminar actividades más constantes y que cada vez se conozcan casos en donde el Comité solicite una asesoría para fortalecer sus actividades, tal y como lo presenta el cuadro 10, ya que evidencia un resultado de una coordinación de actividades que van más allá de superar metas programadas y establecidas en un Programa Operativo Anual, ya que se puede observar casos en los cuales por medio de los inspectores se solicita una asesoría ante la Secretaría de Contraloría para fortalecer sus actividades de vigilancia, aunque debería de ser categorizado con el termino de Comité de Contraloría Social, con sustento a la normatividad revisada con anterioridad.

Cuadro 10. Solicitud de asesorías al Órgano Estatal de Control

		¿Conoce de algún caso en el cual un Comité de Obra haya solicitado asesoría para fortalecer sus actividades?		Total
		Si	No	
Si la respuesta es afirmativa, podría indicar el tipo de asesoría		0	3	3
	Asesoría para explicar el proyecto (en los planos)	1	0	1
	Asesoría técnica	1	0	1
	En quejas	1	0	1
	La Dirección de Contraloría Social es la encargada de asesorar e indicar obligaciones, responsabilidades de los Comités ya que son Comités de seguimiento	1	0	1
	Los Comités de obra son capacitados previamente al inicio de los trabajos por la dirección de Contraloría Social y a esta área llegan las quejas, denuncias y solicitudes	1	0	1
	Solicitaron visita de la Dirección de Inspección durante el proceso de construcción	1	0	1
	Solo cuando hay capacitación social, o cuando presentan quejas durante el proceso o al término de la obra	1	0	1
Total	7	3	10	

Fuente: Elaboración propia, datos del cuestionario aplicado a los inspectores.

Hasta este momento hemos ido descubriendo varios aspectos que no favorecen el desempeño del Comité de Contraloría Social, como un mecanismo de participación ciudadana que permita inhibir las acciones indebidas en las que algunos servidores públicos desempeñan al efectuar su trabajo, mismos que a continuación haremos referencia.

- Su labor cuenta con poco respaldo y seguimiento por parte del Órgano Estatal de Control (Secretaría de Contraloría), ya que solo se capacita a los beneficiarios de programas sociales en el tema de la Contraloría Social, sin embargo, no se ha implementado un plan alternativo que vincule al Comité de Contraloría Social con otras áreas que de igual manera supervisan la ejecución de obra o la entrega de apoyos.
- Se promueve la integración de Comités de Contraloría Social por parte del Órgano Estatal de Control (Secretaría de Contraloría) para verificar la adecuada aplicación del recurso público en obras y entregas de apoyo de los programas sociales por parte de la Dirección de Contraloría Social, aunque dentro de la Dirección General de Inspección y Vigilancia de Obras y Acciones, no aparece dicha figura y como ejemplo es lo identificado en la encuesta aplicada a los inspectores en donde quedo de manifiesto que existe confusión entre el Comité de obra y el Comité de Contraloría Social.
- Con los resultados de las encuestas aplicadas a los capacitadores que integran a la Dirección de Contraloría Social y a los inspectores que revisan las obras y que en el periodo de la gestión administrativa del gobierno del estado de Hidalgo que comprende el periodo del año 2011 al 2016

perteneían al área de la Dirección General de Inspección y Vigilancia de Obras, Acciones y Contraloría Social, dan muestra de un trabajo con poca vinculación en el seguimiento a los trabajos que realizan los Comités de Contraloría Social.

Es así como se puede observar, que tanto en la capacitación en materia de Contraloría Social realizada a los beneficiarios de programas y de la supervisión de obras realizada por los inspectores, se llevan a cabo de forma aislada, situación que provoca la generación de indicadores aislados induciendo una desvinculación de las metas programadas por parte del Órgano Estatal de Control.

Como hemos mencionado con anterioridad, el Programa Operativo Anual permite organizar actividades concretas para consolidar una comunicación interna en el trabajo que realiza cada área, sin embargo, como hemos detectado en el desarrollo de este proyecto, la desvinculación de actividades de las áreas dentro de la Secretaría de Contraloría en el periodo que comprende del año 2011 al 2016 y sumando actualmente la modificación del Reglamento Interno de la Secretaría de Contraloría, en donde la Dirección de Contraloría Social deja de formar parte de la Dirección General de Inspección y Vigilancia de Obras y Acciones pasando a integrar la Dirección de Vinculación y Contraloría Social, generan una situación que denota una implementación confusa por parte del Comité de Contraloría Social, específicamente en el seguimiento de la adecuada aplicación recurso público por parte de las ejecutoras.

Capítulo IV. Propuesta de intervención

Se desarrollará la propuesta de intervención, la cual tiene como objetivo vincular las actividades de capacitación en materia de Contraloría Social por parte de la Dirección General de Vinculación y Contraloría Social con las de inspección de obras llevadas a cabo por la Dirección General de Inspección y Vigilancia de Obras y Acciones, por medio del Comité de Contraloría Social.

4.1 Desarrollo de la propuesta

Actualmente las tareas que lleva a cabo el Comité de Contraloría Social dentro de la Dirección General de Vinculación y Contraloría Social se enfoca en el porcentaje de capacitaciones en materia de Contraloría Social otorgadas, establecido en uno de los componentes de la matriz de indicadores para resultados del ejercicio fiscal 2018, en lo correspondiente a la Dirección General de Inspección y Vigilancia de Obras y Acciones, cumpliendo el mismo objetivo podemos encontrar el porcentaje de inspecciones y supervisiones de obras realizadas, mismas que pueden ser observadas en los cuadros 11 y 12 en su apartado de actividades en relación con los indicadores de cada dirección.

Cabe mencionar que la Matriz de Indicadores para Resultados de cada ejercicio fiscal concentra las actividades y las proyecciones que se desean alcanzar, conformando un medio en el que a través de un seguimiento, primero en capacitación y posteriormente en asesoría al Comité de Contraloría Social, por parte de la Secretaría de Contraloría podría vincular acciones de manera interna.

Cuadro 11. Matriz de Indicadores para Resultados Ejercicio Fiscal 2018 de la Dirección General de Vinculación y Contraloría Social

Datos del Programa Presupuestal

Unidad Responsable	Secretaría de Contraloría	Unidad Presupuestal Responsable de la Elaboración de la MIR	Dirección General de Políticas de Transparencia
Programa Sectorial	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Programa Presupuestario	Contraloría Social y Transparencia

Matriz

	Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Componente	Dirección General de Vinculación y Contraloría Social, participación ciudadana en materia de Contraloría Social realizada	Porcentaje de participación ciudadana en materia de Contraloría Social de acuerdo a las capacitaciones, atención de quejas y denuncias realizadas	Programa Operativo Anual ubicado en el expediente de la Dirección General de Vinculación y Contraloría Social	Ejecutores responsables de acciones y obras públicas y beneficiarios participan en la vigilancia de la aplicación de los recursos públicos
Actividad	Capacitación en materia de Contraloría Social	Porcentaje de capacitaciones en materia de Contraloría Social otorgadas	Programa Operativo Anual, actas de capacitación ubicado en la dirección de Contraloría Social	Solicitud oportuna de capacitación en materia de Contraloría Social

Fuente: Tomado de la Matriz de Indicadores para Resultados Ejercicio Fiscal 2018 de la Secretaría de Contraloría

Cuadro 12. Matriz de Indicadores para Resultados Ejercicio Fiscal 2018 de la Dirección General de Inspección y Vigilancia de Obras y Acciones

Datos del Programa Presupuestal

Unidad Responsable	Secretaría de Contraloría	Unidad Presupuestal Responsable de la Elaboración de la MIR	Secretaría de Contraloría
Programa Sectorial	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Programa Presupuestario	Inspección y Vigilancia de Obra Pública

Matriz

	Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Componente	Dirección General de Inspección y Vigilancia de Obras y Acciones Seguimiento a Obras Públicas realizadas	Eficacia de la Dirección de Inspección, Supervisión y Control de Obra	Reportes de inspección y reportes de control de calidad de materiales ubicados en la subdirección de control, análisis y seguimiento de la información	Ejecutores responsables de acciones y obras públicas las realizan apegados a la normatividad
Actividad	Realización de inspecciones y supervisiones de obra	Porcentaje de inspecciones y supervisiones de obras realizadas	Reportes de inspección y supervisión de obra y Programa Operativo Anual ubicado en la Subdirección de Control, Análisis y Seguimiento de la Información y en la Dirección de Inspección, Supervisión y Control de Obra.	Se cuenta con órdenes de inicio

Fuente: Tomado de la Matriz de Indicadores para Resultados Ejercicio Fiscal 2018 de la Secretaría de Contraloría

El cuadro 11 y 12 representan un trabajo aislado por parte de las acciones que realizan las áreas que integran la Secretaría de Contraloría, ya que acorde a su Matriz de Indicadores para Resultados del Ejercicio Fiscal 2018 la Dirección General de Vinculación y Contraloría Social respalda su Programa Operativo Anual con las actas de capacitación generadas por la Dirección de Contraloría Social, mientras que la Dirección General de Inspección y Vigilancia de Obras y Acciones realiza la misma acción con los reportes de inspección y supervisión de obra y el Programa Operativo Anual de la Dirección de Inspección, Supervisión y Control de Obra.

Lo anterior, nos permite identificar dos Programas Operativos Anuales para alcanzar el mismo objetivo, vigilar la adecuada aplicación del recurso público, y es aquí donde comienza la elaboración de nuestra propuesta de intervención, la cual se ajustará a relacionar actividades entre la Dirección de Contraloría Social y la Dirección de Inspección, Supervisión y Control de Obra, el vinculador de esas actividades será el Comité de Contraloría Social, quien al ser capacitado en el tema de la Contraloría Social, generaría un seguimiento a las acciones que desempeña cada área, ya que no sería necesario cambiar o en su caso generar nuevos indicadores si no solo concentrar un adecuado seguimiento monitoreando los trabajos establecidos en el Programa Operativo Anual de cada dirección.

El trabajar con el Comité de Contraloría Social no solo vincula acciones operativas, además podría inhibir las acciones corruptas en las que algunos funcionarios pueden caer, ya que el Comité de Contraloría Social podrá identificar si existe un común acuerdo entre los inspectores que representan la Secretaría de Contraloría y los residentes de obra encargados de la realización de la misma.

4.2 Proceso de la Propuesta de Intervención

Los resultados obtenidos por el Comité de Contraloría Social se pueden encontrar un tanto dispersos en varios conceptos; uno de ellos reflejado en el cumplimiento de metas mediante indicadores se sustentan las actividades realizadas en el día a día, sin embargo, esto lleva a que en ocasiones cada área solo se enfoque a cumplirlas, sin hacer un análisis de los resultados de los objetivos cumplidos.

Un ejemplo de estas acciones cotidianas fijadas como tareas diarias para cumplir metas, son los puntos de vista recabados de la entrevista realizada al ex-director de la Dirección de Auditoría Obras y Acciones Públicas y del ex-subdirector de Contraloría Social, en las cuales se exploró su percepción sobre las actividades que realizaron los distintos actores involucrados en los Comités de Contraloría Social, Reflejando un trabajo aislado que por consecuencia hace que exista poca relación en los trabajos derivados de las acciones de las áreas que integraban la Dirección General de Inspección y Vigilancia de Obras, Acciones y Contraloría Social.

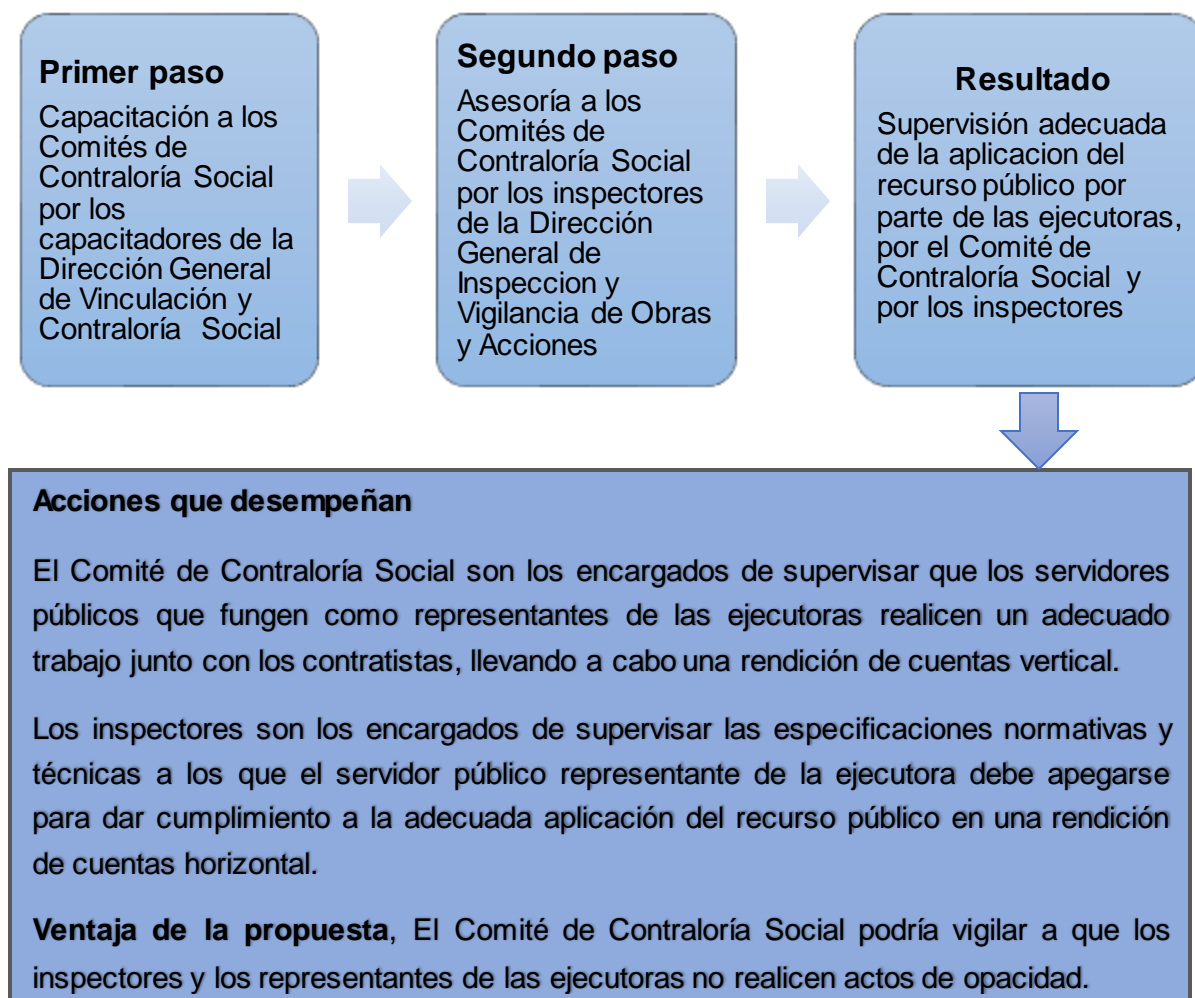
Derivando como consecuencia de lo anterior, en el tema de la Contraloría Social, el Comité juega un papel central para los capacitadores y para los inspectores, puesto que cada uno de ellos manifiesta tener contacto con él, sin embargo, se nota poca claridad en el resultado, provocando que la ciudadanía difícilmente vaya encontrando una familiaridad con el término, ya que acorde a las normativas que hemos revisado en este proyecto con su labor puede evitar actos de corrupción de los servidores públicos.

Si bien, hay un trabajo definido en las capacitaciones en materia de Contraloría Social a beneficiarios de programas sociales, también debería existir de forma concreta un registro que detalle un seguimiento de inspección a las obras y a la entrega de apoyos, con la finalidad de establecer una base de datos, en la cual se relacione el Comité de Contraloría Social con las inspecciones de obras y servicios al interior de la Secretaría de Contraloría.

En seguimiento a lo antes citado, el primer paso sería la capacitación por parte de la Dirección de Contraloría Social al Comité, posteriormente el inspector sería el encargado de supervisar la obra, al igual que asesorar a los miembros del Comité de Contraloría Social, en una corresponsabilidad que fomentaría la transparencia en la aplicación del recurso público, pero también habría una rendición de cuentas horizontal entre los inspectores de obra y los encargados de aplicar el recurso, y a su vez también rendirían cuentas al Comité de Contraloría Social, de forma vertical.

Entendiendo a la rendición de cuentas vertical como la que responsabiliza a los funcionarios públicos ante el electorado o la ciudadanía a través de elecciones, la libertad de prensa, una sociedad civil activa y otros canales similares, y la rendición de cuentas horizontal, somete a los funcionarios públicos a restricciones y controles, o a un “sistema de contrapesos”, por parte de organismos gubernamentales con facultades para cuestionar, e incluso sancionar, a los funcionarios en casos de conducta indebida (SFP, 2013).

Figura 2. Propuesta de implementación del Comité de Contraloría Social.



Fuente: Elaboración propia en referencia a la información recabada.

Al realizar un trabajo coordinado entre los inspectores de obra y los capacitadores de Contraloría Social, se podría reforzar la vigilancia de la adecuada aplicación de los recursos públicos y evitar actos de corrupción, e inclusive habría la posibilidad de evitar actividades de opacidad que pudieran surgir entre los servidores del Órgano Estatal de Control (Secretaría de Contraloría) y los servidores públicos de las dependencias ejecutoras (residentes de obra), ya que el Comité de Contraloría Social vigilaría los procesos institucionales en los que cada uno de los mencionados desempeña, previniendo actividades corruptas.

La anterior propuesta estaría sustentada en las condiciones que a la Contraloría Social le otorga la Ley General de Desarrollo Social y los Lineamientos para la Promoción y Operación de la Contraloría Social en los Programas Federales de Desarrollo Social, para identificar a estos programas basta revisar el anexo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018.

Para el caso de los programas estatales se pueden apreciar en la aplicación de los fondos como; Fondo de Aportaciones de Infraestructura Social Estatal (FAISE), Fondos de Infraestructura Social Municipal (FAISM), El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), entre otros, cuyos resultados se reflejan en la construcción y rehabilitación de drenajes, pavimentaciones, viviendas, áreas deportivas, electrificaciones, ampliaciones de red de agua potable, infraestructura educativa, etc. Por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal de conformidad con lo dispuesto en el acuerdo de sectorización.

En los anteriores programas estatales la Contraloría Social tiene su sustento normativo en la Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo, la cual establece en los artículos 79 y 80, que el gobierno estatal y los municipales impulsarán la Contraloría Social, acción manifestada en los puntos XVIII, XIX, XX y XXV del artículo 25 del Reglamento Interno de la Secretaría de Contraloría, los cuales, como ya se mencionó promueven y difunden la Contraloría Social, siendo el Comité de Contraloría Social una de sus formas de ser implementada, cuyo objetivo es verificar y supervisar la adecuada aplicación de los recursos federales transferidos y asignados a las entidades federativas y los recursos estatales transferidos y asignados a los municipios, cabe destacar que esta misma acción se ve reflejada en su aplicación por los inspectores de obra y servicios, ya que ellos realizan una labor de verificación más técnica del recurso, fundamentado en las fracciones VII y VIII en su artículo 21 del mismo reglamento.

Con lo antepuesto, se puede entrever que los dos primeros pasos de la propuesta planteada; correspondiente a la capacitación de Comités de Contraloría Social por los capacitadores de la Dirección General de Vinculación y Contraloría Social y la Asesoría a los Comités de Contraloría Social por los de la Dirección General de Inspección y Vigilancia de Obras y Acciones, podría llevarse a cabo de forma coordinada entre el Comité de Contraloría Social y los inspectores de las obras y entrega de apoyos.

Dentro de la propuesta de intervención se hace mención de un rendición de cuentas horizontal, esta se enfocaría a supervisar las tareas que realiza el residente supervisor de obra por parte de la ejecutora, identificándolo como lo indica el reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas en su artículo 112, el cual establece que el titular del área responsable de la ejecución de los trabajos designará al servidor público que fungirá como residente, debiendo tomar en cuenta los conocimientos, habilidades y capacidad para llevar a cabo la supervisión, vigilancia, control y revisión de los trabajos; el grado académico; la experiencia en administración y construcción de obras y realización de servicios; el desarrollo profesional y el conocimiento en obras y servicios similares a aquéllos de que se hará cargo.

La designación del residente, deberá constar por escrito, tal de la misma manera como hace mención la ley antes mencionada en su artículo 53. En donde las dependencias y entidades establecerán la residencia de obra o servicios con anterioridad a la iniciación de las mismas, la cual deberá recaer en un servidor público designado por la dependencia o entidad, quien fungirá como su representante ante el contratista y será el responsable directo de la supervisión, vigilancia, control y revisión de los trabajos, incluyendo la aprobación de las estimaciones presentadas por los contratistas. La residencia de obra deberá estar ubicada en el sitio de ejecución de los trabajos.

Muy semejante situación se establece en el artículo 60 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas para el Estado de Hidalgo, en donde las dependencias, entidades y municipios, establecerán la residencia de obra pública o de los servicios relacionados con la misma, con anterioridad al

inicio de los trabajos, la cual deberá recaer en un servidor público con la experiencia necesaria, acorde al tipo de los trabajos a realizar, quien fungirá como su representante ante el contratista y será el responsable directo de la supervisión, vigilancia, control y revisión de los trabajos, incluyendo la aprobación de las estimaciones presentadas por el contratista, entendiendo a este como la persona física o moral que celebre con la dependencia, entidad o municipio, contratos de obras públicas o de servicios relacionados con la misma.

Es así como los inspectores van a supervisar el trabajo del residente supervisor de obra con fundamento a los artículos 78 y 84 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas para el Estado de Hidalgo, ejerciendo una rendición de cuentas horizontal.

ARTÍCULO 78. La ejecución de los trabajos, estará a cargo de la Dependencia, Entidad o Municipio a través de la residencia de supervisión de obra correspondiente, para lo cual, dentro de los diez días siguientes al inicio de los trabajos, se informará a la Contraloría mediante acta, en los términos que establezca la normatividad aplicable; concluida la obra, se entregará al área responsable de su operación o mantenimiento, con la intervención de la Secretaría y de la Contraloría, lo que se hará constar en el acta respectiva.

ARTÍCULO 84. La Secretaría y la Contraloría, establecerán los procedimientos de información que se requieran, para el seguimiento y control del gasto que realicen las Dependencias, Entidades y Municipios, por concepto de la ejecución de la obra pública y de los servicios relacionados con las mismas, así como la adquisición de materiales, equipo y maquinaria o cualquier otro accesorio relacionado con la ejecución de la obra pública.

La Contraloría en cualquier tiempo, podrá realizar las visitas e inspecciones que estime pertinentes a las obras y servicios relacionadas con las mismas, que realicen las Dependencias, Entidades y Municipios e igualmente podrá solicitar a los servidores públicos y a los contratistas que participen en ellas, aportando para tal efecto, los datos e informes relacionados con los actos de que se trate.

También se menciona en la propuesta de intervención, la realización de una rendición de cuentas vertical, misma que sería ejercida por el Comité de Contraloría Social, puesto que supervisan la adecuada aplicación del público en programas federales y estatales, tanto en obras, como en entrega de apoyos, un factor más en el que estaría aportando la propuesta de intervención, incluiría la supervisión de las actividades que realizarían los inspectores con los residentes de obra.

Para llevarlo a cabo la propuesta de intervención, se requiere una suma de voluntades de las autoridades que dirigen la Secretaría de Contraloría, puesto que es necesario consolidar al Comité de Contraloría Social como una figura que promueva más la representatividad de la ciudadanía, en este sentido, se deberá consolidar un trabajo vinculatorio que como ya se mencionó con anterioridad.

4.3 Beneficios al implementar la Propuesta de intervención

En cierta medida resulta oportuno plantear cual sería el beneficio de utilizar la propuesta de intervención señalada con anterioridad, recordemos que en el capítulo dos, se menciona que las relaciones corruptas permiten generar una red de interacciones de común acuerdo bajo un comportamiento calculado en intereses comunes, creando una estructura social en la que interactúan los

servidores públicos mediante normas de comportamiento previamente establecidas por la dinámica organizacional en la que convergen en prácticas de interrelación que llevan a cabo los integrantes de una institución y que reclaman asumir comportamientos ya establecidos.

Cabe agregar que también se mencionó que la conducta de un individuo, forma parte de un proceso de relaciones establecidas por características culturales de una estructura social la cual se integra, a partir de las relaciones que desempeña en un conjunto de interacciones organizadas en una descripción de relaciones consolidadas dentro de un grupo que se rige por normas de comportamiento, mismas que en correlación con la estructura social y a un proceso de socialización genera un nivel de influencia en su personalidad.

Las relaciones sociales llevadas a cabo dentro de una estructura organizacional pueden estar inmersas en procedimientos aplicados de forma recurrente en las diversas actividades diarias que realizan los servidores públicos, inclusive en actos indebidos, ya que como se ha indicado anteriormente, las actividades se normalizan y se ejecutan sin previa racionalización, tal es el caso de los dos ejemplos de redes de común acuerdo planteados en el capítulo dos (caso SNTE y SEDESOL), y en referencia a estos ejemplos, vamos a plantear que la propuesta de intervención podría prevenir que los inspectores de obra y entrega de apoyos caigan en actos ilícitos con los residentes de obra y con los encargados de las entregas de apoyos de los programas sociales.

Para encontrar el beneficio de la implementación de la propuesta de intervención se llevará a cabo la aplicación de un cuestionario en la Dirección General de Inspección y Vigilancia de Obras y Acciones, con el fin de identificar los factores en los que sus integrantes pueden ser influenciados por una socialización, misma que los puede exponer de forma no racionalizada en conductas inapropiadas y así desarrollar acciones de común acuerdo en comportamientos indebidos con otros servidores públicos de diferentes dependencias para un beneficio propio. Dicho cuestionario se llevó a cabo con la aplicación de un cuestionario a un total de 70 integrantes, logrando recabar la contestación de 51 cuestionarios, haciendo un representativo del 73 por ciento, siendo representando por la participación de 29 hombres, 18 mujeres y 4 se abstuvieron en contestar esta sección.

Es así como el cuadro 13 recaba información sobre las actividades diarias que se desempeñan que ellos desempeñan en su área laboral, y si consideran que influyen para alcanzar las metas de grupo. En este sentido los servidores públicos consideran con un 41.2 % que siempre influyen, un 31.4% menciona que casi siempre influye y con un 23.5% comenta que, en ocasiones, sumando los tres porcentajes dan la suma del 96.1%, cuyo resultado indica que la totalidad de los encuestados consideran que sus actividades diarias tienen cierta influencia para alcanzar metas programadas.

Cuadro 13. Las actividades diarias que se desempeñan en el área laboral influyen para alcanzar las metas de grupo

		Servidor Público	Porcentaje
	Siempre	21	41.2
	Casi siempre	16	31.4
	En ocasiones	12	23.5
	Nunca	2	3.9
	Total	51	100.0

Fuente: Elaboración propia, datos del cuestionario aplicado a los servidores públicos de la DGIVOA.

En lo correspondiente al cuadro 13, tiene la intención de examinar si en algún momento los servidores públicos en cuestión modifican su comportamiento para alcanzar las metas laborales, obteniendo un resultado del 52.9 % en ocasiones lo modifica, con el 5.9 % siempre lo modifica, mismo porcentaje del 5.9 % para casi siempre lo modifica y un 35.3 % nunca lo modifica.

Cuadro 14. En algún momento haz modificado tu comportamiento para poder alcanzar tus metas laborales

		Servidor Público	Porcentaje
	Siempre	3	5.9
	Casi siempre	3	5.9
	En ocasiones	27	52.9
	Nunca	18	35.3
	Total	51	100.0

Fuente: Elaboración propia, datos del cuestionario aplicado a los servidores públicos de la DGIVOA.

Haciendo un mayor énfasis con lo observado, el cuadro 13 hace referencia a las actividades diarias que desempeñan los servidores públicos en su área laboral, sumando entre las respuestas de siempre y casi siempre, hace un total de 37 de los 51 cuestionarios aplicados, los cuales al realizar sus actividades tienen la satisfacción de influir para alcanzar las metas del grupo laboral al que pertenecen, esto forma una perspectiva en la que los servidores públicos consideran que al cumplir con las metas ya establecidas les puede garantizar su permanencia en la institución, y se ve complementada con la consideración de que si modifica su comportamiento podrá alcanzar sus metas laborales, tal como lo muestra en el cuadro 14, donde se observa que 33 de ellos en algún momento han modificado su comportamiento para llevar a cabo dicha acción, esto lleva a que el 64.7 % de los encuestados han alterado su conducta para lograr sus intereses personales.

Mientras el cuadro 15, expone que el comportamiento de un servidor público se puede adecuar en relación a las exigencias de la actuación grupal para permanecer en él, la cual muestra como resultado que el 3.9% en siempre lo hace, un 7.8% en casi siempre lo hace y un 66.7% en ocasiones lo hace, haciendo un total de 78.4%, quienes en algún momento han decidido adaptar su comportamiento en algún grupo laboral para sobrellevar tu permanencia.

Cuadro 15. Comportamiento adaptado en algún grupo laboral para mantener la estancia en él

		Servidor Público	Porcentaje
	Siempre	2	3.9
	Casi siempre	4	7.8
	En ocasiones	34	66.7
	Nunca	11	21.6
	Total	51	100.0

Fuente: Elaboración propia, datos del cuestionario aplicado a los servidores públicos de la DGIVOA.

Con base a lo recabado en el cuadro 14 y 15, se puede considerar que adaptan su comportamiento para realizar las actividades dentro de una institución, sin embargo, conforme a lo manifestado por el cuadro 16, las decisiones que toman en su ambiente laboral solo un 51 % en ocasiones se ve influido por las personas que lo rodean, es decir por sus compañeros de trabajo, mientras que un 45.1 % nunca influyen en sus decisiones, esto lleva a suponer con lo revisado hasta el momento; que los servidores públicos a los que se les aplico el cuestionario, consideran que al momento de tomar decisiones en su ambiente laboral la decisión se divide de forma equivalente, ya que 28 de ellos lo harían bajo la influencia de las personas que te rodean y los restantes 23 no serían influenciados.

Cuadro 16. Toma de decisiones en el ambiente laboral bajo la influencia de las personas

		Servidor Público	Porcentaje
	Siempre	1	2.0
	Casi siempre	1	2.0
	En ocasiones	26	51.0
	Nunca	23	45.1
	Total	51	100.0

Fuente: Elaboración propia, datos del cuestionario aplicado a los servidores públicos de la DGIVOA.

Cuadro 17. Al trabajar en una institución debes adaptar tu comportamiento para poder permanecer en ella

	Siempre	Casi siempre	En ocasiones	Nunca
	1	0	0	0
	1	0	0	0
	2	6	12	6
	3	3	10	7
Total	7	9	22	13

Fuente: Elaboración propia, datos del cuestionario aplicado a los servidores públicos de la DGIVOA.

En el cuadro 17 se nota una respuesta representada por 7 personas en siempre, 9 en casi siempre y 22 afirman que en ocasiones, haciendo un total de 38 individuos que en cierta medida su comportamiento es adaptado a las condiciones que presenta una institución para permanecer en ella, estamos hablando del 74.5% de los encuestados consideran que su comportamiento al trabajar en una institución se debe adoptar a los requerimientos que demandan las relaciones internas de la dependencia a la que pertenecen para poder permanecer en ella.

A manera de comparativo entre el cuadro 16 y el 17, podemos percibir que el 64% toman en cuenta su ambiente laboral para tomar una decisión y el 74.5% que su comportamiento se debe adaptar para permanecer a la institución a la que pertenecen, podemos puntualizar que el entorno laboral ejerce cierta influencia en su comportamiento.

David Arellano (2017) establece que las organizaciones pueden crear condiciones para que sus integrantes resbalen paulatinamente a cometer actos indebidos en un proceso que facilita que dichos actos sean racionalizados justificados como actos normales o al menos aceptables desde la lógica del grupo o de la organización, al respecto, en los resultados del cuestionario se pudo observar que 38 servidores públicos consideran que en algún momento al trabajar en una institución debes adoptar ciertos comportamiento para poder permanecer en ella, de forma similar sucede para el caso de 40 servidores públicos quienes en algún momento han tenido que adaptar su comportamiento en algún grupo laboral para sobrellevar su estancia y el 64.7 por ciento considera que modificando su comportamiento puede alcanzar sus metas laborales.

Lo anterior, nos permite formar un panorama en el cual, las dependencias gubernamentales pueden manifestar una red de interacción de común acuerdo, en donde sus integrantes se ven influenciados por el ambiente laboral al momento de tomar una decisión, así como adaptar su comportamiento para permanecer en ella, además pueden ir modificando su comportamiento para alcanzar sus metas personales, también adaptan su conducta para conservar su estancia en el grupo al que se encuentran integrados laboralmente, de igual forma pueden tener en algún momento influencia de las personas que lo rodean, como lo evidenciando en

el cuadro 17. En el cual el 74.5% consideran que su comportamiento al trabajar en una institución se adaptó para poder permanecer en su organización, al igual que tomó alguna decisión en su ambiente laboral bajo la influencia de las personas con quien comparte su área laboral.

Es así como el Comité de Contraloría Social se vuelve de un interés muy especial ya que como hemos planteado una de las caras de la corrupción se da desde la estructura y la socialización interiorizada en las instituciones, los cuales surgen de un proceso de socialización que llevan a cabo los servidores públicos a través de actividades cotidianas realizadas en la estructura organizacional de una institución, calculados intencionalmente para su beneficio, a lo cual examinaremos la posibilidad en que esta acción pueda intervenir para romper la red de solapamiento que permite crear condiciones para que sus integrantes resbalen paulatinamente a cometer actos corruptos en un proceso que facilita que dichos actos sean racionalizados de manera justificada como actos normales o al menos aceptables desde la lógica del grupo o incluso de la organización (Arellano, 2017).

Conclusiones

En este proyecto se presentó el desarrollo del Comité de Contraloría Social desde la implementación que realiza la Secretaría de Contraloría, examinando su integración y su cumplimiento de metas conforme al Programa Operativo Anual que se llevó a cabo entre los años correspondientes del 2011 al 2016, ya que las acciones que hemos mencionado tanto históricamente como teóricamente, como lo son las capacitaciones a beneficiarios de programas sociales, son las mismas que da seguimiento la Dirección de Contraloría Social, además forman parte de los indicadores que la Secretaría de Contraloría sigue implementando para dar cumplimiento acorde a lo establecido por la Ley de Presupuesto y Contabilidad Gubernamental del Estado de Hidalgo, específicamente en su artículo 26, el cual señala que la programación del gasto público se efectuará con base en el Programa Operativo Anual (POA).

Las capacitaciones a beneficiarios de programas sociales que realiza la Dirección de Contraloría Social, se enfoca a los Comités de Contraloría Social debido a que están constituidos por los mismos beneficiarios, quienes fungirán como sus representantes y a su vez serán los encargados de coordinar acciones con las autoridades involucradas para avalar que los recursos públicos se estén ejerciendo sin opacidad.

De igual forma encontramos que la implementación de la Contraloría Social era tarea de la Dirección General de Inspección y Vigilancia de Obras, Acciones y Contraloría Social, esta dirección es la encargada de vigilar y supervisar que las obras y las entregas de apoyos de los programas sociales se realicen conforme lo establece la ley, con la aprobación del Reglamento Interno de la Secretaría de Contraloría el 27 de julio de 2017, se designó las labores de la Contraloría Social a la Dirección General Vinculación y Contraloría Social, dicha dirección tiene la encomienda de relacionar las actividades que realiza cada dirección general que integra la Secretaría de Contraloría.

Retomando la labor desempeñada en periodo correspondiente del año 2011 al 2016 por parte de la Dirección General de Inspección y Vigilancia de Obras, Acciones y Contraloría Social, se pudo encontrar mediante la implementación de tres entrevistas realizada a una capacitadora en el tema de Contraloría Social adscrita a la dirección del mismo nombre y al ex subdirector de la misma área, y a un ex director encargado directamente de desempeñar actividades organizacionales de la dirección general nombrada anteriormente, que su labor tiene poco respaldo y seguimiento por parte del Órgano Estatal de Control, ya que solo se les capacita a los beneficiarios de programas sociales en el tema, sin ofrecer un seguimiento que facilite la asesoría del Comité de Contraloría Social al momento de supervisar la obra o la entrega de apoyos, además se promueve la integración de Comités de Contraloría Social en los programas sociales por parte de la Dirección de Contraloría Social, aunque dicha figura no aparece en la normativa expuesta en la página electrónica de la institución.

Las señaladas entrevistas recabaron información sobre el proceso de capacitación que realizaba la Dirección General de Inspección y Vigilancia de Obras, Acciones y Contraloría Social, al igual que la relación del trabajo desempeñado entre los capacitadores en el tema de la Contraloría Social y los inspectores de obra, evidenciando un trabajo aislado por cada uno de ellos, hecho que no garantiza que un Comité de Contraloría Social tenga los conocimientos técnicos para vigilar, primero; las cuestiones técnicas administrativas que conlleva el presupuesto de una obra, segundo; que conozca las actividades técnicas que una obra deba contener al momento de ser construida, y en lo relativo a la entrega de apoyos de programas de asistencia social no cambia mucho, ya que deben apegarse a sus reglas de operación, sin embargo muchas veces estas entregas se lleva a cabo en lugares donde es difícil tener acceso a la información, haciendo compleja la actividad de vigilar la adecuada aplicación de los recursos públicos .

Una problemática encontrada a través de la interacción realizada con los inspectores de obra, es la identificación que ellos tienen al momento de realizar la supervisión de las obras y de las entregas de apoyos, con la presencia de un Comité de Obra. Tal situación, llevó a la aplicación de un cuestionario para recabar información al respecto, fue implementada a dos grupos; a los capacitadores en materia de Contraloría Social que se encuentran adscritos a la Dirección de Contraloría Social y a los Inspectores de obras que integran las tres direcciones de área de la Dirección General de Inspección y Vigilancia de Obras Acciones.

Para el caso de los Inspectores fue implementada la encuesta mediante un muestreo sistemático seleccionando a 10 inspectores de un total de 41, a través de la aplicación de la fórmula $k=N/n$, para el caso de los capacitadores se implementó la encuesta al total de sus integrantes ya que están integrados por 9, con dichas encuestas se pudo constatar que no se consolidó un trabajo vinculatorio en los trabajos que realizaban los Comités de Contraloría Social.

Es así como, se genera una propuesta donde la Secretaría de Contraloría por medio de la Dirección de Contraloría Social se encargaría de seguir capacitando a los Comités, mientras que la Dirección General de Inspección y Vigilancia de Obras y Acciones se le delegaría la tarea de unificar un trabajo en conjunto con el Comité de Contraloría Social para realizar un seguimiento a las obras y a la entrega de apoyos, generando un contrapeso a los inspectores, quienes si bien estarían asesorando a los integrantes del Comité, este mismo podría vigilar que los inspectores en su calidad de servidores públicos no caigan en actividades ilícitas con los residentes encargados de la obra.

Para desarrollar la propuesta antes mencionada, es importante conformar un proceso que vincule las actividades del Comité de Contraloría Social, con las realizadas por cada área que integran la Secretaría de Contraloría, específicamente entre la Dirección de Contraloría Social y la Dirección de Inspección, Supervisión y Control de Obra, la primera en mención adscrita a la Dirección General de Vinculación y Contraloría Social y la segunda a la Dirección General de Inspección y Vigilancia de Obras y Acciones, de este modo generarían tareas específicas desde el Programa Operativo Anual de cada Dirección General.

La injerencia que tendría el Comité de Contraloría Social en cada dirección general permitiría identificar de forma más clara la relación de actividades que desempeña cada área, ya que no sería necesario cambiar o en su caso generar nuevos indicadores si no solo concentrar un adecuado seguimiento, monitoreando los trabajos establecidos en el Programa Operativo Anual de cada dirección, a través de la Matriz de Indicadores para Resultados, presentada por la Secretaría de Contraloría en cada ejercicio fiscal.

Podemos concluir que la Contraloría Social no es una labor aislada, sino que es una tarea que debe ir construyendo un trabajo conjunto que lleve a la ciudadanía involucrada a una comunicación constante con el gobierno para desarrollar una organización que permita exigir cuentas a los servidores públicos, siendo a nivel estatal la Secretaría de Contraloría la vía para dar seguimiento, o en su caso la que dirija las inquietudes de la ciudadanía a la instancia pertinente. No obstante, si no se construye y promueve vínculos al interior de la Secretaría de Contraloría para que los participantes de la Contraloría Social sientan un verdadero respaldo de sus acciones que difícilmente fomenten en conjunto entre la ciudadanía y el gobierno.

Referencias bibliográficas

- Amparo, C. M. (2016). Anatomía de la Corrupción. Recuperado de http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupcion.pdf
- Arellano, G. D. (2017). Corrupción como proceso organizacional: comprendiendo la lógica de la desnormalización de la corrupción. *Contaduría y Administración*, 62(3) 810-826. Recuperado de <http://www.cya.unam.mx/index.php/cya/article/view/975/907>
- Arturo, A. (31 de enero de 2017). Las 7 claves detrás de la corrupción policiaca en México y cómo combatirla. *Animal Politico*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2017/01/claves-corrupcion-policias-mexico/>
- Bautista, O. D. (2006). Marco Institucional para Establecer un Dique Contra la Corrupción. *Cuadernos de Derecho Público*, 29(6), 141-171. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5093/6.pdf>
- Bourdiue, C. P., y Passeron J. C. (1979). La Reproducción. Recuperado de <https://socioeducacion.files.wordpress.com/2011/05/bourdieu-pierre-la-reproduccion1.pdf>
- Cardozo, B. M. (2015). Institucionalización de procesos de evaluación; Calidad y utilización de sus resultados. Recuperado de <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Estudios-e-Investigaciones/Libros/Institucionalizacion-de-procesos-de-evaluacion.-Calidad-y-utilizacion-de-sus-resultados>
- Cejudo, R. G, Hevia F. Camacho Carrasco Beatriz (2011). Contraloría Social: Ciudadanía activa, gobierno responsable, en G. Cejudo (Ed.), *Contraloría Social en México, Experiencias de Participación Ciudadana y Rendición de cuentas* (pp.16-28). Recuperado de http://www.contraloriasocial.uabjo.mx/docs/csocial/pdfs/interes/contraloria_mexico.pdf
- Chinoy, E. (1966). *La Sociedad: una introducción a la Sociología*. D.F.México: FCE.

- Cunill, G. N. (2008). Contraloría Social y derechos sociales, el desafío de la integridad, *Gestión y Política Pública*, 1 (17), 3-37. Venezuela. Recuperado de http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XVIII_No.1_1ersem/01_Nuria_Cunill.pdf Contraloría Social y derechos sociales, el desafío de la integridad,. *Gestión y Política Pública*, 4-37.
- Del Ángel, G. A. (10 de octubre de 2017). Ex – Subdirector de la Dirección de Contraloría Social en el periodo 2011-2016.
- Fernández, M. J. (16 de abril de 2018). Hacer efectivo el aparato institucional de combate a la corrupción. México Evalua. Recuperado de https://www.mexicoevalua.org/2018/04/16/hacer-efectivo-aparato-institucional-combate-a-la-corrupcion/?gclid=EAlaQobChMI84XcvpmB3QIVhT9pCh2JAA6LEAAYASA AEgKTm_D_BwE
- Guillán, M. A. (2011). Los órganos garantes de la transparencia y el acceso a la información en Chile y México. Recuperado de https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2018/01/cplt_ifai_interior.pdf
- Guillen, A., Sáenz, K., Badii, M.H. y Castillo, J. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana, *International Journal of Good Conscience*, 4(1): 179-193. Recuperado de [http://www.spentamexico.org/v4-n1/4\(1\)%20179-193.pdf](http://www.spentamexico.org/v4-n1/4(1)%20179-193.pdf)
- Hevia, F. (2006). La Contraloría Social Mexicana: Participación Ciudadana para la rendición de cuentas. Diagnóstico actualizado a 2004. Recuperado de http://www.academia.edu/1602727/Libro_La_contraloria_social_mexicana_participacion_ciudadana_para_la_rendicion_de_cuentas.
- Lahera, P. E. (2000). Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 4 (16), 1-13. Recuperado de <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/016-febrero-2000/reforma-del-estado-un-enfoque-de-politicas-publicas-1>
- López, A. S., Merino, M. (2009). La rendición de cuentas en México: Perspectivas y retos. Recuperado de http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/la_rendicion_de_cuentas_en_mexico.pdf

- Lutz, B. (2010). La acción social en la teoría sociológica, una aproximación . Nueva Epoca, 23 (64),199 - 218. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/argu/v23n64/v23n64a9.pdf>
- Martínez, R. M. (2014). Acceso a la Información, Transparencia y Rendición de Cuentas en México. 37 Años de Evolución. Recuperado de <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/18717.pdf>
- Martínez, S. (15 de julio de 2013). La corrupción en México, un modus vivendi al alza, El Informador. Recuperado de <https://www.informador.mx/Mexico/La-corrupcion-en-Mexico-un-modus-vivendi-al-alza-20130715-0219.html>
- Mathieu, T. (21 de febrero de 2017). Sedesol: Los mil 787 mdp desaparecidos en las gestiones de Rosario Robles y José Antonio Meade. Proceso. Recuperado de <https://www.proceso.com.mx/475193/sedesol-los-mil-787-mdp-desaparecidos-en-las-gestiones-rosario-robles-jose-antonio-meade>
- Meter, D.S. y Horn C.E. (Ed.). (2000). El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual. D.F. México: Porrúa.
- Morales, M. J. (2009). Observatorio de la Economía Latinoamericana. Obtenido de Observatorio de la Economía Latinoamericana: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2009/jmm.htm>
- Ochoa, H. H. y Montes de Oca Y. (2004). Rendición de Cuentas en la Gestión Pública: reflexiones Teóricas.9(27), 455-472. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/290/29002705.pdf>
- Olvera, A. J. e Insunza V. E. (2004). Participación Ciudadana y Políticas Sociales del Ámbito Local: Participación ciudadana y gestión pública; Modelo asociativo (público/privado) de gobierno electrónico local. Recuperado de <http://ru.iis.sociales.unam.mx/bitstream/IIS/4420/1/Participacion%20ciudadana%20y%20politicas%20sociales%20en%20el%20ambito%20local.pdf>
- Osuna, J. L. y Marquez G.C. (2000). Guía para la Evaluación de Políticas Públicas. Recuperado de <http://coeval.morelos.gob.mx/Acervo-Bibliografico/Libro-GuiaEvaluacionPoliticasyPublicas>
- Ramírez, C. A. (15 de noviembre de 2017). Ex – Director de la Dirección de Auditoría de Obras y Acciones Públicas en el periodo 2011-2016.

- Ramos, J. M., Sosa J. y Acosta F.(2011). La evaluación de políticas públicas en México. Recuperado de https://www.academia.edu/23733875/La_evaluaci%C3%B3n_de_pol%C3%ADticas_p%C3%ABlicas_en_M%C3%A9xico
- Reséndiz, G. R. (1998). Pensamiento Sociológico Clásico, D.F. México: UNAM.
- Ritzer, G. (1997). Teoría Sociológica contemporánea. Recuperado de [http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/teoria_sociologica_contemporanea___ritzer___george.com\).pdf](http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/teoria_sociologica_contemporanea___ritzer___george.com).pdf)
- Schedler, A. (2004). ¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de Transparencia. Recuperado de <http://www.infodf.org.mx/capacitacion/documentos/JURIDICO08/LECTURAS/MODULO%202/RENDICIONDECUENTAS.pdf>
- Secretaría de la Función Pública (2013).Mejores Practicas Internacionales. Recuperado de <http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/index.php/internacionales/practicas-exitosas/mejores-practicas-internacionales/rendicion-de-cuentas.html>
- Secretaría de la Función Pública (2016).Definicion de Rendición de Cuentas.Recuperado de gob.mx: <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-nacional-anticorrupcion-64289>
- Secretaría de Hacienda y Credito Público (2014).Aportaciones Federales, Recuperado de <http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/33/aportaciones.html>
- Shein, E. H. (2015). Cultura organizacional desde la teoría, 9(17), Clio America, 17-25. Recuperado de <https://es.scribd.com/doc/93346458/LIBRO-Cultura-Organizacional-Schein>
- Moyado, F. S. (2015). Contraloría Social y el Sistema Nacional de Transparencia, Transparencia y Contraloría Social. Secretaría de la Función Pública y Comisión Permanente de Contralores Estado-Federación, 1(1) 46-64.
- Soto, E. (6 de octubre de 2017). Capacitadora en el tema de Contraloría Social.
- Subirats, J. (1989). Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Recuperado de <https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/PoliticasyPublicas/QL-J7mu21IL.pdf.pdf>

- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varonne, F. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas Parte 1 . Recuperado de http://www.academia.edu/234911/An%C3%A1lisis_y_gesti%C3%B3n_de_pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas_Parte_1_See_parte_2_http_igop.uab.es
- Ugalde, L. C. (2002). Rendición de cuentas y democracia. El caso de México. Instituto Federal Electoral. Recuperado de http://biblio.ine.mx/janium/Documentos/cuaderno_21.pdf
- Valdés, H. C. (2010). Teoría de la organización y estructuras organizacionales. Recuperado de <https://www.gestiopolis.com/teoria-organizacion-estructuras-organizacionales/>
- Vargas, S. N. y Galván, M. A. (2014). La Participación Ciudadana en la Ciudad de México: Panorama, Retos y Perspectivas. Obtenido de Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3677/21.pdf>
- Vásquez, R. C. (2012). Estructura organizacional, tipos de organización y organigramas. Recuperado de <https://www.gestiopolis.com/estructura-organizacional-tipos-organizacion-organigramas/>
- Vicinteño, D. y González, I. (27 de febrero de 2013). Elba Esther, a la cárcel; PGR la acusa por el desvío de 2 mil 600 millones de pesos. Excelsior. Recuperado de <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/02/27/886367>
- Villareal, M. M. (2009). Participación Ciudadana y Política Pública. Décimo certamen de ensayo político, 44 (10) 31-48. Recuperado de https://www.ceenl.mx/educacion/certamen_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarealMartinez.pdf
- Ziccardi, A. (2004). Participación Ciudadana y Políticas Sociales del Ámbito Local: Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local. Recuperado de <http://ru.iis.sociales.unam.mx/bitstream/IIS/4420/1/Participacion%20ciudadana%20y%20politicas%20sociales%20en%20el%20ambito%20local.pdf>