SISTEMA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN

ESTRATEGIA DE INCORPORACIÓN DE LAS FIGURAS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA VIGILANCIA DEL GASTO PÚBLICO

Octubre 2015

ÍNDICE

Presentación 5

CAPÍTULO 1.
LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA VIGILANCIA DEL GASTO PÚBLICO, PREMISA PARA SU GESTIÓN EFICIENTE Y TRANSPARENTE. 7

CAPÍTULO 2.
CONTEXTO Y MARCO NORMATIVO DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA VIGILANCIA DEL GASTO PÚBLICO. 11

CAPÍTULO 3.
LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA VIGILANCIA DEL GASTO PÚBLICO. FORTALEZAS Y ÁREAS DE MEJORA. 23

CAPÍTULO 4.
ELEMENTOS BÁSICOS PARA UNA ESTRATEGIA DE INCORPORACIÓN DE LAS FIGURAS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA VIGILANCIA DEL GASTO PÚBLICO. 29

CAPÍTULO 5.
LA LÍNEA ÉTICA DE DENUNCIA DE LA ASF. 37

CAPÍTULO 6.
GASTO PÚBLICO SUSCEPTIBLE DE VIGILANCIA POR LAS FIGURAS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL. 39

Anexos 45

PRESENTACIÓN

El Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) redefinió su marco estratégico y operativo para atender los requerimientos que se derivan del nuevo contexto en el que se desarrollarán su estrategia y acciones, determinado fundamentalmente por la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, del cual es un componente relevante.

Al respecto, se acordó por el Comité Rector del SNF constituir un Grupo de Trabajo sobre la Participación Social en la Vigilancia del Gasto Público, por la importancia que tiene el desarrollo de efectivos procesos participativos de los beneficiarios de los fondos y programas financiados con recursos públicos, en el logro de sus objetivos, su gestión transparente y la rendición de cuentas.

Se solicitó a este Grupo de Trabajo, por el Comité Rector, como producto a presentarse en la VI Reunión Plenaria del SNF, una Estrategia de incorporación de las figuras de participación social en la vigilancia del gasto público. En este documento se presenta una propuesta de la Estrategia solicitada.

El Grupo de Trabajo se integró por los representantes de la Secretaría de la Función Pública y de la Auditoría Superior de la Federación, así como por los Titulares de los Órganos Estatales de Control de Guanajuato, Hidalgo y Puebla, y de las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales de Oaxaca y Veracruz.

La estrategia para apoyar la incorporación de las figuras de participación social previstas por la normativa de los fondos y programas en su seguimiento y vigilancia, se basa en esquemas y mecanismos sencillos para hacer viable y ágil su desarrollo.

Un reto para los participantes en el SNF es la implementación efectiva de la estrategia, que le permita constituirse en un mecanismo de vigilancia social del gasto público y apoyar el fortalecimiento de la confianza ciudadana en las instituciones.

Los integrantes del SNF reconocen la importancia de la estrategia, se comprometen a impulsarla y apoyar su operación en el ámbito de sus facultades. Igualmente, continuarán con la revisión de los diversos temas inherentes a la participación social en la vigilancia de la gestión pública, con el fin de que se convierta en un componente fundamental del Sistema Nacional Anticorrupción.

CAPÍTULO 1.
LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA VIGILANCIA DEL GASTO PÚBLICO, PREMISA PARA SU GESTIÓN EFICIENTE Y TRANSPARENTE

La participación social es una condición básica para coadyuvar a lograr legitimidad, pertinencia y eficiencia en la definición, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, sus programas y acciones.

La existencia de procesos participativos efectivos apoya el desarrollo de eficientes gestiones públicas, la transparencia y rendición de cuentas. Adicionalmente, la participación social por sí misma inhibe el surgimiento de irregularidades y prácticas inadecuadas en el ejercicio de los recursos públicos, lo que significa un impacto intangible de esa dinámica social, que también debe considerarse en la valoración de una estrategia en esa materia.

De acuerdo con lo anterior, es fundamental el impulso y fortalecimiento de la participación social, cuyo impacto trasciende el ámbito de la gestión de los programas públicos y sus acciones, ya que coadyuva asimismo al enriquecimiento de la vida democrática, particularmente al ejercicio participativo del quehacer gubernamental.

La participación ciudadana en la gestión de los fondos y programas, particularmente en la vigilancia del gasto, adquiere una relevancia especial en el momento actual, por la prioridad que ha alcanzado el tema de la corrupción, que actualmente se reconoce como una barrera al desarrollo del país y que erosiona a las instituciones.

Una exigencia generalizada de la sociedad es la de elevar la eficiencia, transparencia y rendición de cuentas en la aplicación del gasto público, de manera que se incremente su impacto en la atención de las necesidades sociales y se recupere la confianza en las instituciones por parte de la sociedad. En ese contexto, la participación social en la gestión de los programas financiados con recursos públicos es un elemento fundamental para coadyuvar al cumplimiento de esa demanda.

En el ámbito de la fiscalización del gasto público, la participación organizada de los beneficiarios de las obras y acciones puede constituirse en un valioso coadyuvante de esa actividad, por lo que debe promoverse y apoyarse su presencia en el seguimiento y vigilancia del ejercicio de los recursos, así como en la evaluación de sus resultados.

Al respecto, debe señalarse que ni las instituciones ejecutoras, como tampoco las entidades fiscalizadoras, tienen la capacidad suficiente para revisar exhaustivamente la significativa cantidad de operaciones mediante las cuales se realizan las obras y acciones que se financian con el gasto público.

Cabe mencionar por ejemplo que, en el caso del gasto federalizado, con el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) se realizan anualmente entre 80 mil y 100 mil obras y acciones; en materia de salud

se financia la operación de más de 9 mil unidades médicas (12 mil unidades si se incluyen las caravanas de salud) y alrededor de 90 mil médicos; en educación básica existen más de 164 mil centros de trabajo y 1.8 millones de plazas de trabajadores que se financian con el FAEB; asimismo, diariamente son entregados 5.3 millones de desayunos escolares.

Con el apoyo de recursos federales en 2015 existen 9,792 lecherías de Liconsa y 27 mil tiendas comunitarias Diconsa y 300 unidades móviles del Programa de Abasto Rural; en el lapso agosto de 2014-septiembre de 2015, el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias aprobó aproximadamente 212 mil acciones para atender rezagos asociados a la carencia de servicios básicos en las viviendas (energía eléctrica; suministro de agua; drenaje; baños, y estufas ecológicas, entre otras). En ese mismo periodo, en el marco de la Cruzada contra el Hambre se realizaron 52 mil pisos firmes y 135 mil techos.

Esas cifras dimensionan el reto que significa lograr la revisión puntual y con exhaustividad, de los programas públicos, sus obras y acciones.

Por ello, es necesario impulsar una estrategia de vigilancia de la aplicación y resultados de los recursos públicos, basada en la participación de la población beneficiaria de las obras y acciones, organizada en las figuras participativas que considera su marco normativo, con esquemas orientados al apoyo del mejor desempeño y cumplimiento de los objetivos de los fondos y programas.

Lo anterior, bajo la consideración de que los mejores vigilantes de la adecuada realización de las obras y acciones financiadas con recursos públicos son sus beneficiarios; no sólo por el interés legítimo de que se lleven a cabo correctamente, sino también porque su contacto cotidiano con las mismas y con su proceso de ejecución, potencia la acción de vigilancia y seguimiento.

La perspectiva que debe promoverse de la participación social en la vigilancia del gasto no es la de un enfoque con un carácter punitivo, sino proactivo, es decir, como un proceso coadyuvante de las instituciones para lograr el mejor cumplimiento de los objetivos y metas de los programas financiados con recursos públicos.

Si bien la participación tiene una dimensión vinculada con el señalamiento de las situaciones inadecuadas que se presenten en el desarrollo de las obras y acciones de los programas, su vertiente de coadyuvancia y proactividad es importante para apoyar una mejor gestión de los recursos públicos, por lo que este aspecto debe destacarse en la promoción de una estrategia de participación social en la vigilancia del gasto.

En ese sentido, se deberá impulsar la faceta proactiva de ese proceso, para que la participación organizada de los beneficiarios de las obras y acciones se considere como un elemento que apoya a los ejecutores de los recursos para su eficiente y transparente manejo.

Este es un aspecto fundamental a considerar, con el fin de erradicar en la suspicacia y resistencia que existe todavía en algunos espacios de la administración pública, respecto de la participación social.

La participación social apoya indudablemente el logro de mayores niveles de eficiencia en la aplicación de

los recursos, porque los beneficiarios de las obras y acciones, en presencia de un efectivo proceso participativo, vigilan la aplicación correcta y oportuna de los recursos. Sin embargo, no es únicamente en el ámbito de la eficiencia, donde se generan beneficios de esa participación; otro espacio relevante es el de la legitimidad de la gestión gubernamental, que se genera cuando ésta se lleva a cabo en el contexto de una presencia ciudadana fortalecida.

Beneficios adicionales de esa participación son indudables, como es el caso de la construcción de ciudadanía, que se expresa en el interés de las personas por los asuntos públicos, expresados en esta situación por las obras y acciones que se realizan en sus localidades o sus entornos por entidades de gobierno. Esta dinámica social positiva no se agota en la inmediatez del cuidado de dichas obras, sino que coadyuva a generar el desarrollo de una cultura individual y asociativa de atención al quehacer público, lo que a su vez impulsa la vida democrática del país.

De acuerdo con lo mencionado, la participación social en la gestión de los programas públicos y, particularmente, en la vigilancia de su adecuada realización y correcto ejercicio de sus recursos, adquiere un carácter estratégico, por lo que se constituirá en una estrategia prioritaria del Sistema Nacional de Fiscalización y, en una perspectiva más amplia, del Sistema Nacional Anticorrupción.

CAPÍTULO 2.
CONTEXTO Y MARCO NORMATIVO DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA VIGILANCIA DEL GASTO PÚBLICO

Un aspecto inicial y fundamental para conocer las condiciones y características actuales de la participación social en el seguimiento y vigilancia del gasto público es el marco jurídico que la sustenta.

Actualmente no existe un marco normativo integral y suficiente que disponga y regule la participación social en el seguimiento y vigilancia de la gestión, programas y recursos públicos.

Existe un conjunto de disposiciones heterogéneas en su perspectiva y alcance, insuficientes en aspectos relevantes y sin una cobertura nacional, lo que se traduce en un proceso participativo igualmente diverso y desigual en su efectividad y resultados.

En ese sentido, la disponibilidad de un cuerpo jurídico que conjugue la integralidad y suficiencia en sus disposiciones para sustentar un efectivo proceso de participación de la sociedad, especialmente de los beneficiarios, en el seguimiento y vigilancia de la gestión, programas y recursos públicos, constituye una premisa insoslayable para este objetivo.

Por ello, en las actividades que se realicen en el Sistema Nacional de Fiscalización, este aspecto ocupará una posición prioritaria; es decir, deberá promoverse la disponibilidad de un marco jurídico que sustente un proceso participativo de la sociedad y, en especial, de los beneficiarios de las obras y acciones, en su vigilancia y seguimiento.

A continuación se presentan los principales elementos del marco normativo de la participación social en la vigilancia y seguimiento del gasto público:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)

La CPEUM considera disposiciones generales sobre la participación social en materias diversas de la gestión pública:

Ello se establece principalmente en sus artículos 3, 6, 8, 21, 26 y 115, en los términos siguientes:

Artículo 3, fracción III. En esta fracción se prevé la participación social, de los sectores que participan en la educación, limitada a lo referente a planes y programas de estudio; Artículo 6, Apartado “A” fracciones I y III, se refiere al derecho de acceso a la información gubernamental; Artículo 8, párrafo primero, establece que el derecho de petición de los ciudadanos deberá ser respetado por los funcionarios y empleados públicos; Artículo 21, el Sistema Nacional de Seguridad Pública estará sujeto a las siguientes bases mínimas: …se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

Asimismo, en su Artículo 26, indica

que, mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. Asimismo, señala que la ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.

Artículo 115, en su fracción II establece que los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que …aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Además de los referidos artículos Constitucionales, existen otros ordenamientos que norman o contextualizan, de forma general, la participación social.

2. Convenciones y Convenios Internacionales

2.1. Convenciones Internacionales

El Estado mexicano participa en tres Convenciones internacional en materia de combate a la corrupción, las cuales constituyen un contexto general de la participación ciudadana en la vigilancia de la gestión y gasto público. Ellas son:

- La Convención Interamericana Contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos, suscrita el 29 de marzo de 1996.

- La Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE, 17 de diciembre de 1997.

- La Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, 9 de diciembre de 2003, ratificada por el Senado de la República el 29 de abril de 2004.

Cabe señalar al respecto el efecto vinculante para el Estado, de los tratados internacionales suscritos por el gobierno mexicano, de acuerdo con lo establecido por el artículo 133 constitucional.

2.2. Alianza para un Gobierno Abierto (AGA)

Es una iniciativa multilateral que se fundó en 2011 cuyo objetivo es mejorar el desempeño de los gobiernos por medio de la implementación de los principios de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación. Actualmente la integran 65 países.

En septiembre de 2011 el Gobierno Mexicano se adhirió a la Alianza por un Gobierno Abierto (AGA) y asumió la presidencia de ésta en septiembre de 2014.

Es un espacio de diálogo e intercambio de ideas para que, en colaboración con la sociedad civil, el gobierno correspondiente asuma compromisos bajo un Plan de Acción, vinculados con los cuatro principios de Gobierno Abierto, a saber: 1) Transparencia y acceso a la información, 2) Rendición de cuentas, 3) Participación ciudadana y 4) Tecnología e innovación.

En ese contexto, el Plan de Acción 2013-2015 de México define cinco grandes objetivos que se indican enseguida, para cada uno de los cuales se establecen las líneas de acción correspondientes (sólo se presentan en este documento las que se vinculan mayormente con la participación ciudadana):

•Gobierno centrado en la ciudadanía

Promover mayor transparencia y rendición de cuentas así como un mejor acceso a trámites y servicios públicos tomando como punto de partida las necesidades del ciudadano.

Política social:

Padrón único y abierto de beneficiarios: Contar con un padrón único de beneficiarios, abierto y actualizado, de los programas sociales del gobierno federal que integran la "Cruzada Nacional contra el Hambre" que permita conocer con precisión cuál es y en dónde se encuentra la población atendida por parte del Gobierno Federal, sin violar la garantía de protección de datos personales.

•Presupuesto abierto y participativo

Impulsar acciones que permitan conocer a dónde va el dinero público, mejorar la rendición de cuentas y promover la participación ciudadana en el gasto del gobierno.

Compras públicas:

Compras Abiertas: Promover mayor transparencia y participación en los procesos de compras del gobierno, apoyándose en el Sistema de Contrataciones Gubernamentales.

Transparencia presupuestaria:

Gasto abierto: Construir una plataforma pública, abierta e interactiva que permita a las personas conocer y dar seguimiento a la asignación, destino y resultados del gasto federalizado, así como de la obra pública financiada con recursos federales, que incluya las justificaciones técnicas, la localidad y el tipo de proyecto de inversión. La información deberá estar disponible en datos abiertos y contar con mecanismos de consulta accesibles como la georeferenciación interactiva a nivel localidad. Para esto, se deberá actualizar el sistema por medio del cual los gobiernos locales reportan el ejercicio del gasto a la federación.

Infraestructura:

Infraestructura para todos: Transparentar y difundir información de manera georeferenciada sobre proyectos de infraestructura. Esto permitirá que los actores interesados e involucrados puedan dar seguimiento al desarrollo del proyecto.

Sigue la obra pública: Implementar un sistema digital que utilice indicadores y alertas sobre el avance de obras públicas para su difusión, evaluación y seguimiento. Deberá incluir un catálogo por dependencia o entidad con toda la información pertinente desde la planeación hasta la operación de la obra. Este sistema generará mejores procesos de vigilancia y rendición de cuentas al permitir que la ciudadanía haga estas consultas

• Datos abiertos para el desarrollo

Establecer una política de apertura de información pública que permita mayor

transparencia, mejorar los servicios públicos, toma de decisiones basada en evidencia y crecimiento económico.

Datos Abiertos:

Política Nacional de Datos Abiertos - datos.gob.mx: Crear e implementar una política nacional para la publicación y uso de datos abiertos que sea clara, que proporcione certeza jurídica, que utilice estándares abiertos e interoperables, que se oriente por el principio de máxima publicidad y que considere mecanismos de retroalimentación, participación y denuncia de la comunidad de usuarios.

•Empoderamiento y participación ciudadana

Promover la capacidad de los ciudadanos para participar en los asuntos públicos, transformando la relación gobierno-sociedad:

Derechos Ciudadanos:

Retos públicos: Desarrollar un portal en el que las instituciones de los tres órdenes de gobierno compartan los retos públicos a los que se enfrentan. Esto con el objetivo de que, con la participación y colaboración de la sociedad, puedan resolver problemáticas de forma conjunta, promover las mejores ideas, democratizar el gasto público e incentivar la innovación.

Respuesta ante desastres naturales:

FONDEN transparente - reconstruccion.mx: Asegurar que el uso de los recursos que se destinan a la atención de los daños provocados por desastres naturales se ejerzan con estrictos criterios de transparencia y rendición de cuentas. Esto mediante un proyecto integral de información sistematizada de las acciones de atención, rescate y reconstrucción que realiza el gobierno en zonas afectadas. Lo anterior permitirá que la ciudadanía pueda dar seguimiento y se asegure que los recursos públicos se destinan a los fines establecidos.

3. Ley de Planeación, Plan Nacional de Desarrollo y Programa para un Gobierno Cercano y Moderno

3.1. Ley de Planeación

El artículo 20 de la ley establece que la población podrá expresar opiniones sobre la elaboración actualización y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, mediante un proceso de consulta a diversos grupos sociales. También determina que las organizaciones representativas de diversos grupos sociales (obreros, campesinos, profesionistas, empresarios y pueblos indígenas, entre otros), participan como grupos de consulta permanente en los foros sobre planeación democrática.

3.2. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

El artículo 20 de la ley establece que la población podrá expresar opiniones sobre la elaboración actualización y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, mediante un proceso de consulta a diversos grupos sociales. También determina que las organizaciones representativas de diversos grupos sociales (obreros, campesinos, profesionistas, empresarios y pueblos indígenas, entre otros), participan como grupos de consulta permanente en los foros sobre planeación democrática.

Metas Nacionales Estrategias Transversales: I. México en Paz; II. México Incluyente; III. México con Educación de Calidad; IV. México Próspero; V. México con Responsabilidad Global: A. Democratizar

la productividad; B. Gobierno cercano y moderno.

En la meta nacional "México en Paz" se establece que la rendición de cuentas y el combate de la corrupción, la transparencia y el acceso a la información, deben constituirse en herramientas que permitan combatir y prevenir eficazmente la corrupción, mediante el fomento de la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones gubernamentales y en el respeto de las leyes.

En esta meta nacional, el primer objetivo es promover y fortalecer la gobernabilidad democrática, y una de sus líneas estratégicas determina "emitir lineamientos para el impulso y la conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana de las dependencias y entidades de la APF".

El enfoque transversal "Gobierno cercano y moderno" en la meta nacional "México en Paz", expone como línea estratégica de acción "Estrechar desde la Oficina de la Presidencia, la Secretaría de Gobernación y demás instancias competentes, la vinculación con las organizaciones de la sociedad civil y promover la participación ciudadana en la gestión pública".

La meta nacional "México Incluyente", plantea garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales de todos los mexicanos, que vaya más allá del asistencialismo y que conecte el capital humano con las oportunidades que genera la economía en el marco de una nueva productividad social, que disminuya las brechas de desigualdad y que promueva la más amplia participación social en las políticas públicas, como factor de cohesión y ciudadanía.

En las líneas estratégicas de esta meta, se propone transitar hacia una sociedad equitativa. Para lograrlo plantea generar esquemas de desarrollo comunitario con un mayor grado de participación social.

3.3. Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018

Este Programa señala en sus considerandos que, la estrategia transversal Gobierno Cercano y Moderno tiene como propósito que los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se orienten, entre otros, al logro de resultados, la optimización en el uso de los recursos públicos, el uso de nuevas tecnologías de la información y comunicación, y el impulso de la transparencia y la rendición de cuentas.

Este programa contiene elementos relevantes vinculados con la participación social en la vigilancia del gasto público; de entre ellos cabe citar los siguientes:

Objetivo 1. Impulsar un gobierno abierto que fomente la rendición de cuentas en la APF.

Justificación

Un Gobierno Cercano y Moderno debe tener como imperativo rendir cuentas de forma clara y oportuna a la población. En este sentido, impulsar un gobierno abierto, hace referencia a todos aquellos componentes que deben integrar su implementación de manera que se fortalezca la rendición de cuentas, que van desde la apertura de datos de manera que cualquier interesado pueda acceder a ellos y reutilizarlos, hasta facilitar la participación ciudadana para la mejora de los programas y acciones del gobierno que deriven en la generación de espacios para la colaboración entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado.

Para lograr su correcto funcionamiento, es necesario llevar a cabo un esfuerzo transversal y multidisciplinario que articule las diferentes acciones de las dependencias y entidades en la materia, de manera que se cuente con esfuerzos coordinados, procedimientos estables e instrumentos técnicos que generen una rendición de cuentas efectiva.

Estrategias y Líneas de Acción que destacan la participación ciudadana son, entre otras, las que se señalan a continuación:

Estrategia 1.1 Fomentar la participación ciudadana en las políticas públicas y en la prevención de la corrupción.

Líneas de acción

1.1.1 Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana de la APF para orientarlos a la generación de beneficios específicos de la sociedad.

1.1.6 Incorporar la participación y contraloría ciudadana en el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas del Gobierno de la República.

1.1.7 Incentivar la contraloría ciudadana en las obras públicas realizadas con gasto federalizado.

Estrategia 1.5 Fortalecer el uso de la información presupuestaria.

1.5.6 Fomentar el uso de los resultados del seguimiento y evaluación de los programas presupuestarios como instrumento de contraloría ciudadana.

Estrategia 1.6 Fomentar la participación ciudadana a través de la innovación en el uso de las TIC y los datos abiertos.

1.6.6 Aprovechar las TIC para fomentar la participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas.

4. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

Esta ley en su Título Octavo se refiere a la Contraloría Social, en los siguientes términos:

Artículo 109. La Comisión de Vigilancia de la ASF recibirá peticiones, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas por la sociedad civil, las cuales podrán ser consideradas por la Auditoría Superior de la Federación en el programa anual de auditorías, visitas e inspecciones y cuyos resultados deberán ser considerados en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Artículo 110. La Comisión recibirá de parte de la sociedad opiniones, solicitudes y denuncias sobre el funcionamiento de la fiscalización que ejerce la Auditoría Superior de la Federación a efecto de participar, aportar y contribuir a mejorar el funcionamiento de la revisión de la cuenta pública.

5. Ley General de Desarrollo Social

La CPEUM, la Ley de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018 son las principales referencias normativas globales de la participación social; sin embargo, por su naturaleza, sus mandatos son genéricos y no tienen la operatividad necesaria para orientar ese proceso participativo.

En ese contexto, el caso más avanzado de regulación para el impulso de la participación de los beneficiarios de los programas públicos en su vigilancia,

corresponde a los programas sociales federales, para los cuales la Ley General de Desarrollo Social y su Reglamento estipulan e impulsan la contraloría social y definen como coordinadora de esta estrategia a la Secretaría de la Función Pública.

En esta ley se encuentra normada la participación social en los programas de desarrollo social; su capítulo VI, Participación Social (Arts. 61 al 66) corresponde específicamente al tema. De este conjunto de artículos, en el 64 se establece que los tres niveles de gobierno garantizarán el derecho de los beneficiarios y de la sociedad a participar en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de los programas sociales.

A su vez, el capítulo VIII (artículos 69 al 71), establece que el gobierno federal deberá impulsar la Contraloría Social como mecanismo de los beneficiarios para verificar el adecuado cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos federales asignados al desarrollo social.

Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social

En su capítulo X se refiere a la Contraloría Social (Artículos 67 a 74).

De la Contraloría Social

A continuación se presentan las principales disposiciones de dicho capítulo:

Artículo 67.- El Gobierno Federal impulsará la creación de contralorías sociales por parte de los beneficiarios, con el fin de verificar la adecuada ejecución de los programas de desarrollo social, la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los mismos y el cumplimiento de las metas.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los que reciban, gestionen o utilicen total o parcialmente recursos públicos federales, observarán los lineamientos que al efecto emita la Secretaría de la Función Pública, de conformidad con la competencia que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los Convenios de Coordinación y demás disposiciones aplicables.

Artículo 68.- Las reglas de operación de los programas de desarrollo social deberán prever mecanismos de contraloría social y los requisitos para su conformación, para asegurar que los beneficiarios hagan uso de esta práctica de transparencia y rendición de cuentas.

Para tales efectos, el Gobierno Federal difundirá sus esquemas de contraloría social y proporcionará a los beneficiarios la asesoría y colaboración necesarias para su integración y funcionamiento.

Artículo 69.- La contraloría social estará integrada y deberá ejercerse por los beneficiarios que, de manera organizada, independiente, voluntaria y honorífica, se constituyan con tal carácter ante la dependencia o entidad que tenga a su cargo el programa objeto de verificación, seguimiento y vigilancia.

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

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

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

Artículo 72.- El Consejo Nacional de Evaluación deberá informar anualmente al Titular de la Secretaría sobre los resultados de las actividades realizadas por las contralorías sociales.

6. Lineamientos para la Promoción y Operación de la Contraloría Social en los programas federales de desarrollo social (DOF 11 de abril de 2008)

Los lineamientos fueron emitidos por la SFP en cumplimiento del artículo 67 del Reglamento de la LGDS y tienen por objeto normar la promoción y operación de la contraloría social en los programas federales de desarrollo social.

Algunas de las principales disposiciones normativas de estos Lineamientos son las siguientes:

La Secretaría de la Función Pública es la encargada de promover entre los tres órdenes de gobierno la coordinación para la planeación, operación, seguimiento y evaluación de la contraloría social, para ello deberá capacitar a los servidores públicos responsables de su promoción; asimismo debe definir los criterios para el seguimiento de las acciones que se realicen en esta materia, así como para la evaluación de sus resultados. Adicionalmente, debe poner a disposición de instancias normativas y ejecutores de los recursos un Sistema Informático en el que se registrarán todas las actividades de contraloría social.

Las instancias normativas de los programas federales de desarrollo social deberán formular los documentos normativos y metodológicos (Esquema de Contraloría Social, Guía Operativa y Programa Anual de Trabajo de la Contraloría Social) y capacitar a los servidores públicos de las representaciones federales, así como a los de los estados y municipios, cuando estos últimos sean los ejecutores de los recursos, para que a su vez capaciten a los comités de contraloría social.

Asimismo, para la adecuada operación de la contralaría social, se deberá constituir un comité por localidad beneficiada con los recursos de los programas federales de desarrollo social, al que se le proporcionará toda la información sobre sus actividades, así como la referente a la operación del programa; cada comité deberá hacer al menos 2 reuniones para el seguimiento de sus actividades, así como realizar al menos cada tres meses una cédula de vigilancia y al término del ejercicio del recurso un informe final de los resultados de sus acciones.

También las instancias normativas deberán definir mecanismos para la

captación y atención de las quejas y denuncias que surgieran como resultados de la vigilancia de los comités de contraloría social.

7. Acuerdo de coordinación que celebran el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo de las Entidades Federativas de la República Mexicana, 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

El objeto del acuerdo es establecer acciones conjuntas para fortalecer el sistema estatal de control de la gestión pública; para inspeccionar, controlar y vigilar el ejercicio y aplicación de los recursos federales otorgados a la entidad federativa. En este instrumento intervienen como operadores, la SFP por la parte federal y las Contralorías Estatales por las entidades federativas.

El Acuerdo establece que los recursos federales que el gobierno del estado reciba por medio del Ramo General 33 "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios" del PEF, así como las aportaciones para el Sistema de Protección Social en Salud (SPSS), previstas en el título tercero bis de la Ley General de Salud, no son objeto de las acciones conjuntas a que se refiere el presente instrumento.

En tal sentido la aplicación del esquema de Contraloría Social, previsto en dicho Acuerdo, se concentra en la operación de los programas sociales federales diferentes de los del Ramo General 33 y del Seguro Popular.

8. Participación social en el gasto federalizado

En el caso del gasto federalizado, es decir, de los recursos federales que se transfieren a las entidades federativas y municipios, las principales figuras participativas de los fondos y programas financiados con ese gasto, así como su marco normativo, son las siguientes:

CONSEJOS ESCOLARES DE PARTICIPACIÓN SOCIAL

Esta figura opera en el sector educativo y tiene como marco normativo fundamental la Ley General de Educación, en la que un amplio número de artículos se refieren a la participación social; el capítulo VII está dedicado por completo a normarla y entre sus disposiciones más importantes se encuentra la relativa al carácter global de la participación social, de tal forma que se prevé la existencia del Consejo de Participación Social en cuatro ámbitos; el escolar, el municipal, el estatal y el nacional.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Educación en su artículo 9 fracción X adicionado en el DOF 11-10-2012, considera en su estructura interna que sea la Unidad de Coordinación Ejecutiva la encargada de: "planear, programar, organizar, promover, dirigir, ejecutar y evaluar acciones que fortalezcan la participación social en la educación, así como planear, coordinar y evaluar el registro público de consejos escolares de participación social y proponer los lineamientos que regulen la participación de la sociedad en actividades que tengan por objeto fortalecer y elevar la calidad de la educación pública."

Asimismo, para darle operatividad a la figura se tiene el Acuerdo 716 por el que

se establecen los Lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación. (Publicado en el DOF 7 de marzo de 2014). Fue emitido para dar cumplimiento al artículo 86 de la Ley General de Educación y reglamenta la forma de integración, así como las funciones que tendrán los distintos Consejos de Participación Social en la Educación (escolar, municipal, estatal y nacional)

De acuerdo con la SEP existen alrededor de 180 mil Consejos Escolares de Participación Social.

AVALES CIUDADANOS

La figura de los Avales Ciudadanos en el sector salud se encuentra normada por la Ley General de Salud (LGS) en sus artículos 7, 10, 20, 57, 58, 59, 64 bis y 168, en los que se aborda el tema de la participación social en salud, y se precisa que la participación de los usuarios es indispensable para incrementar el nivel de salud de la población; de igual manera, la ley determina que las estructuras administrativas contarán con la participación de los usuarios, en forma individual o como miembro de asociaciones especializadas.

El Reglamento de la LGS dispone que los Regímenes Estatales de Protección Social (REPSS), encargados de la operación financiera del Seguro Popular, promuevan la integración de Avales Ciudadanos en los centros de atención, como parte de los sistemas de calidad en el servicio de salud.

En las Reglas de Operación del Programa Sistema Integral de Calidad en Salud se estipula que en el marco del Sistema Nacional de Salud, las funciones de Contraloría Social en los establecimientos de salud serán cubiertas por la figura del Aval Ciudadano, mecanismo que funcionará como fuente de consulta en relación con el impacto, trato, información y condiciones con que se prestan los servicios, de acuerdo con la regla 7.2 del programa.

Adicionalmente, se apoya normativamente en los Lineamientos Operativos para el desarrollo del Aval Ciudadano, y en los Lineamientos Operativos del Sistema de Monitoreo para la Gestión de la Calidad.

Existen, según la Secretaría de Salud, alrededor de 11 mil Avales Ciudadanos.

CONSEJOS CIUDADANOS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN SEGURIDAD PÚBLICA

El marco normativo de la participación social en seguridad pública se sustenta principalmente en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (LGSNSP), en la que diversos artículos se refieren al tema de la participación social. Estos pueden ser clasificados en tres grupos; el primero compuesto por los artículos 6 y 7 que mandatan a las instituciones de seguridad pública a fomentar la participación de la sociedad en la evaluación de las políticas de prevención del delito; un segundo grupo se integra de los artículos 14, 16, 17, 20, 25, 34 y 35, en los cuales se definen las funciones que sobre participación social observarán instancias como el Consejo Nacional de Seguridad Pública, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional, la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia y los Consejos Locales (estatales) de Seguridad Pública.

Finalmente, en los artículos 128, 129, 131 y 132 se establecen las facultades del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, dependiente

del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Complementan el marco normativo el Reglamento del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (26 de octubre de 2009); los Estatutos de Organización y Funcionamiento de la Comisión Permanente de prevención del delito y participación social del Consejo Nacional de Seguridad Pública. (21 de septiembre de 2011) y las Reglas para el otorgamiento del SUBSEMUN 2014. (30 de enero de 2014).

COMITÉS COMUNITARIOS

La Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 33, Apartado B, Fracción II, inciso b, señala que es obligación de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, respecto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar.

La Secretaría de Desarrollo Social, coordinadora de ese fondo del Ramo General 33, publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de mayo de 2014, el Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se emiten los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, publicado el 14 de febrero de 2014.

En este documento se establece, en su numeral 3.1.2, fracción XII, dentro del apartado referente a las responsabilidades de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales, respecto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que estas instancias deberán impulsar la participación comunitaria en la planeación y seguimiento de los proyectos que se realicen con los recursos del FAIS a través de los Comités Comunitarios.

Para ello define que el Comité Comunitario es el Órgano de participación social y representación de una comunidad, ya sea urbana, rural o indígena, electos de manera democrática en Asamblea General, conforme a lo señalado en los Lineamientos de organización y funcionamiento de los Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre y de los Programas Sociales Federales.

Los Lineamientos de organización y funcionamiento de los Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre y de los Programas Sociales Federales fueron publicados en el DOF el 4 de julio de 2013.

Dicha dependencia publicó en el DOF, el 12 de marzo de 2015, el Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se emiten los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, publicado el 14 de febrero de 2014 y su modificatorio el 13 de mayo de 2014.

En este Acuerdo, dentro de su apartado 3.1.2. Responsabilidades de los gobiernos locales, Fracción XII, se establece que éstos deberán Impulsar la instalación de Comités Comunitarios, o bien, de otras formas de organización con las que cuente el municipio o DTDF para promover la participación comunitaria; así como, informar a las Delegaciones de la SEDESOL sobre las

acciones que los municipios o DTDF lleven a cabo para fomentar la participación comunitaria en la planeación y seguimiento de los proyectos que se realicen con los recursos FAIS.

El aspecto a destacar de este último Acuerdo es que los Comités Comunitarios ya no serán la figura organizativa única para integrar a los beneficiarios de las obras y acciones del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, sino que también podrán considerarse "otras formas de organización con las que cuente el municipio o DTDF para promover la participación comunitaria".

CAPÍTULO 3.
LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA VIGILANCIA DEL GASTO PÚBLICO. FORTALEZAS Y ÁREAS DE MEJORA

La participación de la población y particularmente de los beneficiarios en el seguimiento y vigilancia de los programas y recursos públicos presenta avances, pero también áreas de mejora importantes; el balance es de resultados todavía insuficientes, que no se corresponden con un ejercicio del gasto público, participativo, transparente y sujeto a un efectivo proceso de rendición de cuentas.

En este apartado se presentan algunos elementos de diagnóstico sobre el particular:

La participación social es una materia que ha estado siempre presente en los objetivos, estrategias y líneas de acción de los planes y programas de desarrollo de los tres órdenes de gobiernos. En un plano más específico, ello se aprecia asimismo en las reglas de operación y lineamientos operativos de los programas.

Un elemento contextual que incide en grado importante en la situación que presenta la participación social en la vigilancia del gasto público es su marco normativo.

Este, como se apuntó, carece de integralidad, está disperso en diversos ordenamientos que no presentan la articulación necesaria, muestra insuficiencias, vacíos y para figuras participativas importantes no contiene los elementos suficientes para regular su constitución y operación, es decir son genéricas sus definiciones normativas.

Por la ausencia de un carácter integral de la normativa que regula la participación social en los programas públicos, en diversos programas las dependencias federales coordinadoras han definido modalidades específicas de organización de los beneficiarios, que coexisten con las formas genéricas organizativas previstas por la norma, lo que da lugar a la existencia, en una misma localidad, de varias figuras participativas o bien la presencia de diferentes figuras para un mismo programa, lo que desalienta el proceso ya que absorbe demasiado tiempo de las personas y en ocasiones las figuras no están alineadas en su modalidad de organización y operación.

A ello debe agregarse también que a nivel local existe también una normativa que, en algunos casos define formas específicas de organización de los beneficiarios.

Por otra parte, no ha existido un contexto institucional que incentive ese proceso participativo y de manera correlativa sancione el incumplimiento de las disposiciones normativa en esa materia.

De acuerdo con lo anterior, el desarrollo de dicho proceso ha obedecido, en grado importante, a la convicción que tengan o no las autoridades y los responsables de los programas para impulsar de manera efectiva la participación social en la vigilancia del gasto.

En muchos casos, esta participación

es promovida más en la perspectiva de ser coadyuvante de la operación de los programas, pero no se otorgan a las figuras funciones de vigilancia, ni reciben información sustantiva de las obras y acciones que les permita asumir esta función. También han sido insuficientes los apoyos de capacitación y asistencia en esta materia, a los beneficiarios.

De igual manera, existen algunas resistencias de los responsables de los programas a la participación de los beneficiarios, por considerarse que puede constituir un factor que limite la adecuada realización de las obras y acciones.

Asimismo, las áreas responsables de ese proceso en las dependencias de los tres órdenes de gobierno tienen en general carencias significativas de recursos de todo tipo, por lo que no pueden brindar los apoyos necesarios a los beneficiarios y a sus figuras participativas.

En ese marco de factores incidentes en el grado de desarrollo del proceso de participación social en la gestión de los programas y, particularmente, en la vigilancia del gasto público, se registra una situación que manifiesta avances, pero también insuficiencias.

Algunos elementos importantes que caracterizan la situación existente en materia de participación social son los siguientes:

1) Contraloría Social

En el caso de los programas federales de desarrollo social, como se apuntó, la estrategia de participación social prevista por la Ley General de Desarrollo Social y su reglamento es la de la Contraloría Social.

La estrategia de Contraloría Social constituye el esquema conceptual y metodológico institucional más desarrollado en materia de participación social en la vigilancia del gasto; la figura participativa prevista es el Comité de Contraloría Social. No se considera para los recursos del Ramo General 33, ni para los del Seguro Popular.

En 2014 esta estrategia se aplicó a 54 programas sociales y se refieren esencialmente a los clasificados como programas sujetos a reglas de operación (Anexo 2); en ese ejercicio, como se apuntó en capítulo anterior, en la función de desarrollo social se ubicaron 368 programas presupuestarios. Asimismo, en ese año, el CONEVAL integró en su Inventario de Programas de Desarrollo Social a 233 programas; al respecto cabe comentar que existe coincidencia en 163 programas entre ambas clasificaciones.

Las cifras anteriores manifiestan la existencia de áreas de oportunidad para la ampliación de la estrategia de contraloría social hacia programas importantes financieramente y por su impacto.

La operación de la contraloría social se considera básicamente en los programas con reglas de operación, por lo que sería conveniente ampliar su cobertura a otros programas presupuestarios de desarrollo social que no están dentro de esta clasificación, pero que benefician directamente a la población, sobre todo los del Ramo General 23.

De acuerdo con el Informe de Resultados Generales de Contraloría Social 2014 de la Secretaría de la Función Pública (SFP), se constituyeron 31,530 comités de contraloría social, es decir, un promedio de 583 por programa, en los que participaron 134,124 personas.

La coordinación de esta estrategia de contraloría social está a cargo de la SFP, pero las dependencias federales responsables de cada programa tienen un papel importante en su desarrollo; al respecto, se deben fortalecer las acciones de seguimiento, apoyo y asistencia a los comités de contraloría social, por parte de estas dependencias, ya que existen importantes áreas de mejora en su participación dentro del proceso.

Los Órganos Estatales de Control tienen un rol relevante en el desarrollo de la estrategia, que debe fortalecerse con mayores facultades para la vigilancia en la operación y seguimiento de la misma.

Los Lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los programas federales de desarrollo social establecen las bases para el funcionamiento de esta estrategia, en la cual se considera la implementación de mecanismos para la recepción y atención de quejas y denuncias; no obstante, en algunos casos éstos no tienen el alcance necesario para dar respuesta a los ciudadanos respecto de las mismas y en ocasiones no existen.

La estrategia dispone del Sistema Informático de Contraloría Social (SICS), en el cual se registran los comités existentes, así como sus actividades; este Sistema constituye una valiosa herramienta para apoyar su operación y seguimiento, por lo que a efecto de su consolidación es conveniente atender algunos aspectos para su mejor funcionamiento.

Los Lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los programas federales de desarrollo social han constituido el marco normativo para la conducción de esta estrategia y fueron emitidos en 2008; es conveniente su actualización a fin de que atiendan las áreas de mejora identificadas.

Coadyuvaría asimismo al desarrollo de la estrategia el fortalecimiento de las acciones de seguimiento y supervisión de la misma por parte de la SFP.

2) Figuras de Participación Social en el Ramo General 33 y el Seguro Popular

En lo que respecta a los recursos del Ramo General 33 y del Seguro Popular, la participación social en sus programas tiene las características siguientes:

Son cuatro las figuras de participación social más destacadas, a saber: los Consejos Escolares de Participación Social; los Avales Ciudadanos en el sector salud; los Consejos Ciudadanos de Participación Social en el sector de la seguridad pública; y los Comités asociados a la creación de infraestructura social básica municipal.

Los Consejos Escolares de Participación Social son la figura más consolidada dentro de ese conjunto; existen alrededor de 180 mil en el país. Dentro de sus fortalezas destaca su existencia generalizada y el nivel de consolidación que han alcanzado. Disponen de una normativa adecuadamente estructurada por medio del Acuerdo 716 de la SEP y de un sistema de información en línea en el que se registran las actividades realizadas por los Consejos, lo que permite su seguimiento en tiempo real, y tiene la ventaja de poder servir como vehículo de información recíproca, ya que las autoridades pueden insertar información de los planteles, que puede ser consultada por todos aquellos que posean una clave de acceso.

El Acuerdo 716 establece que la presidencia de los Consejos debe estar a cargo de un padre de familia con al menos

un hijo inscrito en la matrícula de la escuela, lo cual le da un peso importante a la parte ciudadana de ésta figura. Mediante los Consejos se promueve el trabajo en equipo y el compromiso entre los diferentes actores; se contribuye a la mejora educativa; se impulsa la transparencia y la rendición de cuentas, y se promueve la implementación de programas sociales

Entre las debilidades o áreas de mejora de esta figura se encuentra que aún no se cubre el universo total de escuelas; no se han constituido todos los Consejos de nivel municipal, y en los de nivel estatal se tienen casos en los que no se realizan las reuniones de trabajo previstas por la normativa.

Asimismo, se identifican como principales debilidades, el incumplimiento del mandato de la Ley General de Educación de hacer del conocimiento de los consejos y padres de familia las plantillas de profesores adscritos a cada centro escolar; la resistencia de los directivos para trabajar en conjunto con los padres de familia; el desconocimiento frecuente de sus funciones por parte de los miembros del Consejo, y la gestión intrasectorial de las quejas y denuncias que formulan los integrantes de los Consejos.

En lo que corresponde a la figura del Aval Ciudadano, éste es un mecanismo de participación ciudadana que avala la transparencia de los resultados y la mejora del trato digno en los servicios de salud, e impulsa la rendición de cuentas en pro de la confianza ciudadana; dicho mecanismo garantiza una visión independiente en la valoración de los cambios logrados.

Su principal objetivo es recuperar la confianza de los usuarios de los servicios de salud pública; promover la participación de la población, y canalizar a las personas e instancias responsables de los servicios, los resultados e iniciativas que recoge durante su monitoreo, con la finalidad de elevar la calidad de atención de las unidades médicas.

De acuerdo con cifras de la Secretaría de Salud, al primer cuatrimestre de 2014 se registraron 13,570 avales ciudadanos, de los cuales el 86.6% eran ciudadanos a título individual; el resto correspondió principalmente a grupos y asociaciones.

Se trata de una figura que desde su creación se limitó en sus funciones al apoyo en la evaluación de la calidad en el servicio y trato digno de los pacientes, por lo que la extensa cobertura que alcanza se encuentra insuficientemente aprovechada, ya que podría ser la base de un esquema de contraloría social más amplio, así como de una mayor utilidad al sector salud y al mejoramiento de los resultados e impactos en la población si se fortaleciera en su número de integrantes, se ampliaran sus funciones y se le brindara más capacitación y apoyos.

En lo que corresponde a la figura de los comités de obra que operan en la vigilancia del gasto ejercido por medio del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM-DF), su principal fortaleza es que tienen una existencia generalizada en los municipios del país. Sin embargo, es importante señalar que, en general, se trata de figuras de participación heterogéneas en su estructura y funciones, con procesos no documentados, que no reciben atención suficiente de parte de la instancia coordinadora federal en cuanto a su formalización y conceptualización metodológica y operativa.

De hecho, se mantienen principalmente en la esfera y control de las presidencias

municipales para efectos de constitución, capacitación y canales de expresión y respuesta, ya que si bien en algunos casos reciben apoyos de instancias estatales o federales, se trata de casos específicos y no de una política pública generalizada de impulso y apoyo a la participación social en este fondo del gasto federalizado.

En 2014 la concepción metodológica definida por la dependencia coordinadora federal para las figura participativa de este fondo fue la de Comités Comunitarios, del tipo proyectado para la denominada Cruzada Nacional contra el Hambre, que son organismos complejos para su constitución y operación; ante el reducido avance al respecto, en el caso del FISM-DF, para el ejercicio 2015 la normativa de este fondo del Ramo General 33 establece que los Comités Comunitarios ya no serán la figura organizativa única para integrar a los beneficiarios de las obras y acciones del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, sino que también podrán considerarse "otras formas de organización con las que cuente el municipio o DTDF para promover la participación comunitaria".[1]

Finalmente, en lo que corresponde a los Consejos Ciudadanos de Participación Social en Seguridad Pública, no existe una norma metodológica única que le dé homogeneidad a las figuras de participación social en seguridad pública, por lo que las definiciones sobre los consejos o comités ciudadanos de participación social en esa materia varían para cada entidad federativa, así como las estructuras y funciones específicas que cumplen en cada una de ellas; sin embargo, es importante señalar que se tiene coincidencia en que el Consejo de Participación Ciudadana funge como un enlace entre la ciudadanía y las autoridades para la búsqueda del diálogo entre ambas y el mejoramiento en las funciones relacionadas con la seguridad.

La integración, el perfil de los integrantes, la vigencia, y el tiempo de existencia de cada consejo o comité también son diferentes en cada entidad y municipio, por la inexistencia de una norma única o eje; sin embargo, en general estos consejos se integran por personas destacadas en actividades empresariales, educativas, culturales o deportivas; servidores públicos cuya actividad está vinculada a temas de seguridad pública y por ciudadanos interesados de conducta intachable y probada honorabilidad.

La heterogeneidad que prevalece en los consejos deriva de una insuficiente e incompleta regulación, ya que no existe un reglamento o lineamiento específico que determine cómo debe ser su conformación, estructura y operación, por lo que su constitución depende de la normativa local y, bajo este escenario, cada entidad representa un caso diferente.

En general esta figura muestra debilidades en su constitución, sobre todo en el ámbito municipal, así como en su formalización, seguimiento y evaluación en el ámbito estatal, en mucho debido a que sus funciones no se encuentran debidamente reglamentadas, situación que impide incidir en aspectos nodales de la política de seguridad pública, como es el desarrollo policial o la vigilancia de los recursos públicos.

El acceso a la información es una condición necesaria con la que deben contar los Consejos de Participación en Seguridad Pública para realizar de manera adecuada sus funciones; sin embargo, este aspecto

1. DTDF: Demarcación territorial del Distrito Federal.

está determinado por la parte institucional local y tampoco muestra homogeneidad, por lo que el contenido mismo de la participación social varía en cada entidad federativa y municipio.

Particularmente debe señalarse la reducida participación de la instancia coordinadora federal en la regulación y conducción de ese proceso participativo, lo que ha dado lugar a que éste sea insuficiente; desigual en su avance entre las entidades federativas, y heterogéneo en la modalidad formal y funcional de las figuras.

Debilidades que comparten en general las figuras participativas anteriormente referidas (consejos escolares, avales ciudadanos, consejos ciudadanos de seguridad pública y comités comunitarios de obra del FISMDF), en la perspectiva de su mayor presencia en la vigilancia y seguimiento del gasto público, son la falta de información para apoyar sus funciones; insuficiente asistencia y apoyo; debilidades o ausencia de sistemas de atención de las quejas, denuncias y sugerencias, así como la gestión intrasectorial de las mismas, lo que limita la objetividad de su atención; igualmente, la carencia de ejercicios de evaluación respecto de los resultados de los procesos de participación social correspondientes.

CAPÍTULO 4.
ELEMENTOS BÁSICOS PARA UNA ESTRATEGIA DE INCORPORACIÓN DE LAS FIGURAS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA VIGILANCIA DEL GASTO PÚBLICO

Una estrategia para fortalecer la participación social en la vigilancia del gasto público debe integrarse por los elementos que garanticen el desarrollo de un efectivo proceso participativo en el marco de ese objetivo.

Un proceso de ese tipo es resultado de la convergencia de diversos factores que determinan la viabilidad y alcance de la participación de la ciudadanía y, sobre todo, de los beneficiarios organizados, en la vigilancia de los recursos públicos.

La estrategia que se propone tiene una perspectiva de implementación de mediano plazo, por la integralidad que se plantea para la misma, si bien existen acciones que habrá que realizar en lo inmediato para avanzar en el sentido proyectado.

De acuerdo con lo anterior, la estrategia considera los aspectos fundamentales que contextualizan y condicionan la presencia de la participación social en la vigilancia del gasto público; es decir, se busca que dicha estrategia sea integral en su diseño, independientemente de que algunos de sus elementos se desarrollen y consoliden, como se apuntó, en un mediano plazo.

La formulación de un planteamiento integral en materia de participación social es conveniente, a efecto de disponer de un referente que conduzca tanto las acciones que tienen una perspectiva de concreción en el mediano plazo, como las de carácter inmediato o de corto plazo.

En el marco de esas consideraciones, los componentes sustantivos de la estrategia propuesta son los siguientes:

1) Disponibilidad de un marco jurídico y normativo suficiente para la participación social en la vigilancia del gasto público; 2) existencia y operación efectiva de las figuras de participación social; apoyo para el desarrollo de sus capacidades organizativas y de participación; 3) acceso de las figuras de participación social a la información sobre los programas públicos, sus obras y acciones; 4) existencia de mecanismos de captación de quejas, denuncias y sugerencias de las figuras de participación social, y atención de las mismas; 5) Seguimiento y evaluación de la estrategia.; 6) Coordinación de las instancias de los tres órdenes de gobierno.

A continuación se presentan los elementos más importantes de cada componente de la estrategia:

1. Disponibilidad de un marco jurídico y normativo suficiente para la participación social en la vigilancia del gasto público.

Como se manifestó en el apartado II de este documento, actualmente no se dispone de un marco normativo adecuado para apoyar la presencia de un proceso de participación social con el alcance necesario.

Las disposiciones existentes son dispersas, heterogéneas y con diversa

perspectiva; es decir, se carece de un marco normativo integral, que dé suficiencia al proceso participativo que se busca desarrollar.

Por lo anterior, se debe promover por los participantes en el Sistema Nacional de Fiscalización, la revisión y actualización de la normativa sobre la participación social en la vigilancia del gasto público, con el objetivo de darle suficiencia e integralidad.

Lo anterior, si se considera, sobre todo, que el Sistema Nacional Anticorrupción tiene en la participación ciudadana uno de sus componentes básicos y este proceso participativo no adquiere actualmente el alcance que le demanda el esfuerzo nacional en materia de combate a la corrupción, así como el Sistema proyectado.

A efecto de que la participación social asuma la función que debe tener en esa estrategia prioritaria para la Nación, se requiere de su presencia efectiva en la vigilancia de la gestión gubernamental, particularmente en el ejercicio de los recursos públicos.

Por lo mencionado, se debe profundizar en el diagnóstico presentado en este documento, respecto del marco jurídico de la participación social, así como formular una propuesta para su actualización o modificación.

Esta propuesta deberá formularse a la brevedad, con el fin de que pueda considerarse en el proceso de formulación de las leyes generales y adecuaciones legislativas que es menester efectuar, para atender las disposiciones derivadas de las modificaciones constitucionales publicadas en el DOF el 27 de mayo de 2015, que determinaron la creación del Sistema Nacional Anticorrupción.

Aspectos a revisar y eventualmente a considerar en esa propuesta serán, entre otros, los siguientes:

- Promover la emisión de una Ley General de Participación Social en la gestión, seguimiento, vigilancia y evaluación del gasto y programas públicos.

Un ordenamiento de este tipo garantizaría la integralidad que actualmente no tiene el marco normativo de la participación social; coadyuvaría asimismo a homologar en sus aspectos fundamentales, en los tres órdenes de gobierno, y para todos los fondos y programas ese proceso participativo, renglón en el que actualmente se registra una gran diversidad.

- Enriquecer el alcance de lo dispuesto en materia de participación social por las leyes generales de desarrollo social; educación; salud; del sistema nacional de seguridad pública; la ley de desarrollo rural sustentable y otras materias prioritarias, con el fin de profundizar el alcance de ese proceso participativo.

En su caso, se alinearían las disposiciones de la Ley General de Participación Social y las de estas leyes generales.

- Incorporar o fortalecer las disposiciones referentes a la participación social en la vigilancia y seguimiento del gasto público, en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley de Coordinación Fiscal, en el PEF de cada ejercicio y en los lineamientos para formular los convenios de descentralización y reasignación de recursos federales a las entidades federativas y municipios.

- Prever que todos los fondos y programas cuyo objetivo es la realización de obras y acciones de beneficio directo para las personas, consideren en su normativa la

participación social; los programas sociales serán la base de este universo, pero no sólo éstos, ya que se deberán incorporar otros programas y acciones, por ejemplo los referentes a seguridad pública.

•Hacer explícita y con el detalle necesario la reglamentación sobre la constitución, integración y operación de las figuras de participación social, ya que para algunas sólo existen definiciones genéricas.

•Prever lo correspondiente en la normativa, a efecto de evitar la duplicidad y hasta la triplicidad de figuras participativas en algunos programas.

•Incorporar en la normativa procedente la disposición para que en las estructuras administrativas de las dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno exista un área responsable de implementar y conducir el proceso de participación social, con los apoyos necesarios para garantizar su existencia efectiva.

•Considerar en la Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como una irregularidad grave, la falta de promoción y apoyo, por parte de los responsables de los fondos y programas, de la participación social en la vigilancia del gasto público.

•La participación social en la vigilancia del gasto también debe ser apoyada con la consideración, en la normativa de los fondos y programas, del requisito de que la constancia de constitución de las figuras de participación social sea una condición para la ministración de los recursos o el inicio de las obras y acciones. Al respecto debe realizarse un análisis para determinar la viabilidad de esa medida.

•Con ese mismo objetivo, la suscripción del acta de entrega recepción de las obras a los beneficiarios sería un requisito para el finiquito de los contratos de obra pública. Igual que en el caso anterior, debe analizarse la viabilidad de esta medida.

Esta disposición deberá incorporarse a la Ley de Obra Pública y las respectivas leyes locales.

2. Existencia y operación efectiva de las figuras de participación social. Apoyo para el desarrollo de sus capacidades organizativas y de participación.

La disponibilidad de un marco jurídico y normativo adecuado en materia de participación social es una condición necesaria, pero no suficiente para hacer efectivo ese proceso participativo. Por ello, es importante, entre otras acciones, realizar un intenso programa de promoción y concientización entre los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno, respecto de la relevancia de esta materia, particularmente entre los responsables de los programas a los cuales se referirá con un carácter más específico la estrategia de participación social.

Los integrantes del SNF promoverán el fortalecimiento de las áreas de apoyo a la participación social en las dependencias y entidades de la administración pública de los gobiernos federal, estatal y municipal, particularmente las vinculadas con las figuras participativas más relevantes.

Para apoyar lo anterior, es importante promover ante las instancias correspondientes, particularmente en la Cámara de Diputados, la asignación de una partida presupuestal para la promoción y apoyo de la participación social; otra alternativa es que un porcentaje de los recursos que se otorguen a cada fondo y programa se destine a ese fin.

Es conveniente la integración de un registro nacional de figuras de participación social por programa o fondo que coadyuve a implementar la estrategia para fortalecer ese proceso. Sería un instrumento dinámico que facilitaría la interacción de dichas figuras con los integrantes del SNF, así como con los coordinadores de los programas y fondos. Para ello debe promoverse y acordarse con las dependencias federales coordinadoras este compromiso.

Como se apuntó, el condicionamiento de la ministración de recursos a los ejecutores de los programas, al cumplimiento del requisito de que las figuras de participación social estén constituidas y operen, será un factor fundamental para impulsar este proceso.

Las instituciones participantes en el SNF incorporarán a sus procedimientos de auditoría la verificación del cumplimiento de la normativa, por parte de las instancias de gobierno, sobre la participación social y promoverán, en el caso de inobservancias a la misma, las acciones correspondientes. En tal sentido, es necesario que se arraigue como una práctica institucionalizada de auditoría la revisión de ese aspecto fundamental; esta acción estratégica coadyuvará en forma destacada a impulsar el desarrollo de esa materia. A efecto de lo anterior, se deberán realizar las acciones necesarias de capacitación para el personal auditor de las instituciones que integran el SNF.

La consideración en la normativa en materia de responsabilidades, como una falta grave la omisión u obstaculización de la participación social, apoyará de manera importante el avance de ese proceso.

Es necesario además, garantizar que la participación social no se limite solamente a la constitución meramente formal de las figuras participativas, sino que éstas operen efectivamente y se conviertan en órganos vigilantes de la gestión de los programas y recursos. Esta insuficiencia se presenta frecuentemente.

Para ello se requiere de un programa permanente de promoción, asistencia y capacitación, en el que participen las dependencias y entidades coordinadoras de los programas, los ejecutores de los mismos y las instituciones que integran el SNF.

Esa capacitación y asistencia deberá referirse, entre otros, a los aspectos referentes a los objetivos y normativa de los programas y fondos; características de las obras y acciones realizadas con los mismos; derechos y obligaciones de los beneficiarios; mecanismos existentes y su operación para que, en su caso, reporten sus quejas, denuncias y sugerencias.

Es conveniente implementar un sistema nacional de registro y seguimiento de todas las actividades de vigilancia que realicen las figuras participativas; este instrumento permitirá conocer los avances y áreas de mejora en el proceso, a fin de retroalimentar las estrategias correspondientes.

3. Acceso de las figuras de participación social a la información sobre los programas públicos, sus obras y acciones.

Con el fin de hacer viable que las figuras de participación social intervengan en la vigilancia del gasto público, una premisa es la disponibilidad de información sobre las obras y acciones que se llevan a cabo en sus localidades y entornos.

Para apoyar el logro de ese objetivo, es necesario que las dependencias federales coordinadoras de los fondos y programas

incorporen a la normativa de éstos, la disposición para que los ejecutores de los recursos informen a los beneficiarios de las obras y acciones, los aspectos fundamentales de las mismas, entre otros elementos, su costo; metas físicas; características técnicas principales; modalidad de ejecución; periodo de realización; origen de los recursos y nombre del fondo o programa; instancias a las que se podrán reportar, con su domicilio, teléfono y correo electrónico, las observaciones o comentarios de las figuras de participación social y, en general, de los beneficiarios, respecto de las obras y acciones.

Igualmente, deberá informarse a los beneficiarios la disponibilidad de la Línea Ética de Denuncia de la ASF y similar mecanismo de la Secretaría de la Función Pública, para que presenten sus quejas, denuncias y sugerencias sobre las obras y acciones que se realizan en sus localidades y entornos.

Las anteriores disposiciones deberán incorporarse a la normativa de los fondos y programas, así como también en la Ley de Coordinación Fiscal, en el PEF de cada ejercicio, en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y en los convenios de descentralización y reasignación que se formulen para llevar a cabo las obras y acciones.

Adicionalmente a la información proporcionada a las figuras de participación social, los ejecutores de los fondos y programas deberán realizar reuniones informativas con las figuras participativas integradas por los beneficiarios de las obras y acciones, respecto de las características de las mismas y el avance de su ejecución.

En esa misma perspectiva de objetivos, la normativa de referencia y la demás que sea necesaria, incorporará la obligación de que todas las obras y acciones que se realicen con recursos públicos deberá disponer de su acta de entrega recepción suscrita por las figuras de participación social. Asimismo, dicha normativa establecerá la disposición de que la versión electrónica de las actas deberá ser proporcionada a la ASF, SFP, EFSL y Órganos Estatales de Control, quienes las utilizarán para apoyar sus acciones de fiscalización.

En ese contexto, acciones específicas referentes a la entrega de la información sustantiva de los fondos y programas deben ser las siguientes:

En el caso del gasto en educación básica, es necesario que se dé cumplimiento a la disposición de la Ley General de Educación, artículo 65, fracción VII, que establece el derecho de los padres de familia de conocer la relación oficial del personal docente y empleados adscritos en la escuela en la que estén inscritos sus hijos o pupilos, misma que será proporcionada por la autoridad escolar.

A efecto de lo anterior, es conveniente que se explicite con mayores elementos en ese ordenamiento la forma de atender esa disposición; al respecto se propone que, entre otras modalidades, sea mediante la publicación en cada centro de trabajo de la relación de docentes y trabajadores, así como de sus funciones; esta información deberá ser también proporcionada a los Consejos Escolares de Participación Social.

Para ello se deberá realizar la promoción y gestión respectiva ante la SEP a efecto de que se avance en ese sentido y se defina asimismo la estrategia para que difunda la información referida, conforme a esa modalidad u otras que favorezcan la publicidad de la misma en los centros

escolares, así como ante los padres de familia y Consejos Escolares de Participación Social.

Igualmente, es conveniente acordar con la SEP, que se incorpore en el Registro Público de Consejos Escolares (REPUCE) el vínculo electrónico con la Línea Ética de Denuncia de la ASF y mecanismo similar de la SFP, a efecto de que los Consejos Escolares puedan acceder de manera ágil y directa a estos mecanismos.

En igual sentido se debe proceder respecto de las unidades de salud, a efecto de que sea pública también la información sobre los médicos, enfermeras y demás personal que laboran en cada unidad de salud y centro de trabajo; la información sobre la línea ética de denuncia de la ASF y mecanismo similar de la SFP les será también informado para apoyar esta medida deberá promoverse la adecuación de la normativa correspondiente. También en este caso se acordará la estrategia correspondiente con la Secretaría de Salud.

Por otra parte, en todas las obras que se realicen con recursos públicos deberá colocarse una placa o cartel con la información básica de la obra correspondiente (entre otra, el costo, metas, modalidad de ejecución, contratista y número de contrato, número de beneficiarios y principales características físicas). De igual manera, se incorporará la información sobre la existencia de la Línea Ética de Denuncia de la ASF y de la correspondiente a la SFP, con los datos básicos para acceder a las mismas.

En el caso de fondos o programas cuyos recursos se traducen en acciones o servicios deberán diseñarse mecanismos adecuados a cada uno para que se informe a sus figuras de participación social y beneficiarios la información necesaria, a efecto de que pueda ser viable su vigilancia.

Las anteriores estrategias y acciones se deberán complementar con todas aquellas medidas que coadyuven a que las figuras participativas tengan acceso a la información necesaria de las obras y acciones que se realizan en sus localidades o entornos y que les permitan desarrollar sus actividades de vigilancia y de contraloría social.

4. Existencia de mecanismos de captación de quejas, denuncias y sugerencias de las figuras de participación social, y respuesta a las mismas.

La viabilidad de un efectivo proceso de participación social en la vigilancia del gasto público depende en grado importante de la existencia de mecanismos que permitan a las figuras de participación social, a los beneficiarios y a la ciudadanía en general, manifestar sus quejas, denuncias y sugerencias respecto de las obras y acciones realizadas con recursos públicos.

Estos mecanismos deberán ser diferentes de los que dispongan los propios ejecutores de los fondos y programas, a efecto de garantizar a los beneficiarios una mayor neutralidad en su atención. Si no existe esta independencia el proceso estará significativamente limitado, por lo que se requiere el cumplimiento de este requisito.

La Línea Ética de Denuncia de la ASF y la de la Secretaría de la Función Pública serán los principales mecanismos para tal fin; asimismo, se considerarán los que dispongan los órganos estatales de control y las EFSL. Existirá una adecuada coordinación entre todos ellos a efecto de lograr su integralidad funcional.

En el siguiente apartado de este documento se explica la Línea Ética de

Denuncia de la ASF y la estrategia para la implementación de su nueva versión.

Se realizará una amplia difusión de la existencia de estos mecanismos entre la ciudadanía y especialmente en las figuras de participación social.

Estos mecanismos deberán ser altamente accesibles y facilitar la presentación de las quejas, denuncias y sugerencias de las figuras participativas y de los beneficiarios de las obras y acciones. Es decir, serán instrumentos proactivos de la participación social en la vigilancia del gasto público, por lo que en su diseño se descartará la presencia de elementos inhibitorios o que puedan desalentarla, tales como complejidad técnica, requisitos difíciles de atender y ausencia de privacidad y seguridad para el denunciante.

Las referidas Líneas Éticas de Denuncia o mecanismos similares si bien podrán operar como instrumentos propios de cada institución, es conveniente que dispongan de una estrategia que los articule y apoye su integralidad funcional en el marco del Sistema Nacional de Fiscalización.

En tal sentido, se buscaría en el mediano plazo, conformar con la información de esos instrumentos una base de datos compartida por los participantes en el SNF, que apoyaría el diseño de las estrategias correspondientes de atención.

La información que se aporte por las figuras de participación social mediante esos mecanismos de captación de quejas, denuncias y sugerencias, será un insumo fundamental para el diseño de los programas de auditoría de los integrantes del SNF.

Un aspecto medular para darle viabilidad a la estrategia de participación social en la vigilancia del gasto público es la respuesta de las instituciones que integran el SNF a las quejas, denuncias y sugerencias de las figuras participativas y, en general, de la población. Este hecho generará su confianza en el proceso, lo fortalecerá y lo hará viable.

Efecto contrario generaría la falta de respuesta, por lo que es fundamental diseñar los esquemas e instrumentos más factibles y convenientes para ello.

5. Coordinación de las instancias de los tres órdenes de gobierno.

La estrategia de participación social, además de requerir la acción coordinada de los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización, demanda también el compromiso de las dependencias federales coordinadoras de los programas, de sus instancias correlativas en los gobiernos locales y de los ejecutores de los recursos, por lo que se deberán prever los mecanismos de coordinación correspondientes.

6. Seguimiento y evaluación de la estrategia.

La estrategia será objeto de un seguimiento constante por el Comité Rector del SNF y del Grupo de Trabajo sobre la Participación Social en la Vigilancia del Gasto Público, para lo cual se definirán los mecanismos e indicadores necesarios para garantizar un monitoreo adecuado de ese proceso, que permita la adopción, en su caso, de las acciones que fuesen requeridas para su desarrollo en los términos previstos.

El mecanismo de seguimiento tendrá dos vertientes, una de nivel central, operada por el Comité Rector y el Grupo de Trabajo referido, así como una de nivel estatal a cargo de la EFSL y el Órgano Estatal de Control correspondientes.

Igualmente al término de cada ejercicio se llevará a cabo una evaluación de los resultados de la estrategia, con el fin de su retroalimentación para el siguiente periodo; las instancias participantes en el seguimiento realizarían igualmente la referida evaluación. Al respecto será deseable considerar un mecanismo para consultar a las figuras de participación social sobre los logros, avances y áreas de mejora de la estrategia.

CAPÍTULO 5.
LA LÍNEA ÉTICA DE DENUNCIA DE LA ASF

La reestructuración de la Línea Ética de Denuncia de la Auditoría Superior de la Federación obedece a la necesidad de dar una mayor sofisticación a la interacción de la institución con el público en general haciendo una distinción entre los distintos tipos de usuario que pueden recurrir a este mecanismo para dar a conocer la comisión de actos irregulares o sugerir alternativas de auditoría para el proceso de planeación y programación.

Se distinguen cinco vertientes de la Línea Ética de Denuncia:

1.La denuncia realizada por el público sobre de funcionarios de la ASF.

2.La denuncia formulada por funcionarios de las dependencias que decidan dar aviso de la existencia de irregularidades a las autoridades competentes, en la figura de “informantes”.

3.La presentación de temas o asuntos que el público sugiere a la ASF incluya en su plan anual de auditorías.

4.La denuncia por parte de grupos de usuarios de bienes y servicios del gobierno vinculados con las transferencias de gesto federalizado en sectores como infraestructura municipal, salud, educación, seguridad, etc. que contemplen en sus reglas de operación la participación de figuras específicas de vigilancia ciudadana (Consejos Escolares de Participación Social, Avales Ciudadanos, Consejos Ciudadanos de Seguridad Pública y Comités Comunitarios o de Obra, así como a los Comités de Contraloría Social) sobre el uso de recursos públicos.

5. La conducción de encuestas o estudios basados en grupos de enfoque a sectores especializados acerca del funcionamiento y del desempeño de la Auditoría Superior de la Federación.

Se prevé la utilización de formularios electrónicos que permitan obtener información detallada y elementos de prueba que sustenten la denuncia realizada, buscando desalentar un uso injustificado de este medio.

CAPÍTULO 6.
GASTO PÚBLICO SUSCEPTIBLE DE VIGILANCIA POR LAS FIGURAS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL

En una perspectiva deseable, todo el gasto público debe ser objeto de vigilancia social, por los beneficiarios de las políticas y programas; sin embargo, para una parte del mismo no es factible desarrollar esta modalidad del proceso participativo, en el esquema de las figuras participativas o comités de contraloría social por la naturaleza de las acciones a las cuales se destina, así como por su forma de gestión. Para ese tipo de recursos deben definirse o fortalecerse los mecanismos de vigilancia ciudadana que la hagan factible.

En una perspectiva deseable, todo el gasto público debe ser objeto de vigilancia social, por los beneficiarios de las políticas y programas; sin embargo, para una parte del mismo no es factible desarrollar esta modalidad del proceso participativo, en el esquema de las figuras participativas o comités de contraloría social por la naturaleza de las acciones a las cuales se destina, así como por su forma de gestión. Para ese tipo de recursos deben definirse o fortalecerse los mecanismos de vigilancia ciudadana que la hagan factible.

En ese sentido y a efecto de hacer viable en el esquema de dichas figuras y comités de contraloría social, una estrategia de incorporación de las figuras de participación social en la vigilancia del gasto público, es conveniente definir el universo de fondos y programas, así como sus recursos correspondientes, a los cuales se referiría la estrategia propuesta.

En el marco de esa perspectiva, en este apartado se presentan los resultados de un ejercicio para determinar ese universo.

De acuerdo con el Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016, el gasto neto total ascendería a 4,746.9 miles de millones de pesos.

De dicho monto, para el grupo funcional de desarrollo social se prevén 2,694,701.5 mdp que serán distribuidos mediante 255 programas presupuestarios. Cabe señalar que en 2015 el número de programas en esta función ascendió a 358 con un monto de 2,585,998.5 mdp y en 2014 a 368 con un importe de 2,477,343.4 mdp.

De acuerdo con la modalidad del programa presupuestario, en 2016 su distribución sería la siguiente:

RECURSOS DE LA FUNCIÓN DESARROLLO SOCIAL POR LA MODALIDAD DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO, PPEF 2016
(Millones de pesos)

Modalidad del Programa Presupuestario		Monto PPEF 2016
A	Funciones de las Fuerzas Armadas	10,634.3
B	Provisión de Bienes Públicos	3,991.7
E	Prestación de Servicios Públicos	429,662.2
F	Promoción y fomento	846.1
G	Regulación y supervisión	8,223.9
I	Gasto Federalizado	621,217.6
J	Pensiones y jubilaciones	912,037.0
K	Proyectos de Inversión	20,856.6
M	Apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional	94,440.9
N	Desastres Naturales	9,234.8
O	Apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión	31.7
P	Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas	13,006.4
R	Específicos	37,628.9
S	Sujetos a Reglas de Operación	234,810.2
T	Aportaciones a la seguridad social	99,391.8
U	Otros Subsidios	207,347.7
W	Operaciones ajenas	-8,660.5
Total general		**2,694,701.5**

FUENTE: Proyecto del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016.

De los 2,694,701.5 mdp de la función de desarrollo social, 621,217.8 mdp corresponden a 16 programas presupuestarios del Ramo General 33 y del Ramo General 25 (en ambos casos sólo se incluye el monto de desarrollo social bajo la modalidad del programa presupuestario I "Gasto Federalizado");[1] 234,810.2 mdp a 45 programas con clasificación S "sujetos a reglas de operación"; 207,347.7 mdp a 33 programas U "otros subsidios" y 9,234.8 mdp a 3 programas de la modalidad N "Desastres Naturales". Estos 97 programas presupuestarios suman un importe de 1,072,6140.4 mdp, y se trata de programas presupuestarios con una mayor susceptibilidad de ser objeto de su vigilancia por parte de sus beneficiarios organizados.

Por ramo presupuestario, la distribución de dichos programas es la siguiente:

1. No incluye el FASP; considera 16 programas presupuestarios ya que el FAM se divide en sus tres vertientes: asistencia social, infraestructura educativa básica e infraestructura educativa media superior y superior; el FAETA en dos: educación para adultos y educación tecnológica, y el FONE en cuatro: servicios personales, otros de gasto corriente, gastos de operación y fondo de compensación.

	Ramo	Gasto Federalizado I		Sujetos a Reglas de Operación S		Otros Subsidios U		Total	
		Núm. de Programas	Monto	Núm. de Programas	Monto	Núm. de Programas	Monto	Núm. de Programas	Monto
6	Hacienda y Crédito Público					1	38.5	1	38.5
11	Educación Pública			10	66,216.4	7	96,307.5	17	162,523.9
12	Salud			8	10,419.7	4	80,043.5	12	90,463.2
15	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano			6	24,046.7	1	253.5	7	24,300.2
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales			4	13,341.4	7	1,550.0	11	14,891.3
19	Aportaciones a Seguridad Social			1	10,201.3	2	450.0	3	10,651.3
20	Desarrollo Social			13	100,189.2	2	3,220.4	15	103,409.6
23	Provisiones Salariales y Económicas					7	25,060.1	7	25,060.1
25	Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	2	11,694.3			1	133.7	3	11,828.0
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	14	609,523.3					14	609,523.3
47	Entidades no Sectorizadas			3	10,395.6	1	290.6	4	10,686.1
	Total	**16**	**621,217.6**	**45**	**234,810.2**	**33**	**207,347.7**	**94**	**1,063,375.5**

FUENTE: Proyecto del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016.

Cabe señalar que en el caso de los programas de gasto federalizado, los 2 del Ramo General 25, al final del ejercicio para la integración de la Cuenta Pública, se suman al FONE y al FAETA, por lo que para fines de este análisis no se consideran como 2 programas adicionales sino como parte de dichos fondos. Asimismo, en el caso del FONE, no obstante que se integra de 4 componentes, sólo se considerará como un programa.

De acuerdo con lo anterior, para Gasto Federalizado se considerarán 11 programas, lo que da un total de 92 programas bajo las modalidades I, S, U y N.

Cabe señalar que debido a la naturaleza de cada programa, así como por su destino de gasto, de esos 92 programas, para 16 se considera que no existirían las condiciones suficientes para implementar una estrategia directa de vigilancia social, en el esquema de las figuras actuales, por lo que sería necesario analizar para éstas cómo se podrían incorporar a la sociedad en su vigilancia.

En tal sentido 76 programas presupuestarios con un importe de 1,057,765.5 mdp, son los que presentan una mayor factibilidad de ser objeto de una estrategia de participación social en su vigilancia, ya que son programas que benefician directamente a la población.

PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL SUSCEPTIBLES DE ESTRATEGIAS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL, PPEF 2016
(Millones de pesos)

Núm.	Ramo	Núm. PP		Programa Presupuestario	Monto PPEF 2016
1	11	S	072	PROSPERA Programa de Inclusión Social	29,152.4
2	11	S	221	Escuelas de Tiempo Completo	10,561.4
3	11	S	243	Programa Nacional de Becas	14,151.8
4	11	S	244	Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa	443.0
5	11	S	267	Fortalecimiento de la Calidad Educativa	4,476.9
6	11	S	268	Programa de Apoyos a la Cultura	1,978.2
7	11	S	269	Programa de Cultura Física y Deporte	2,067.8
8	11	S	270	Programa Nacional de Inglés	789.0
9	11	S	271	Programa Nacional de Convivencia Escolar	350.0
10	11	U	006	Subsidios para organismos descentralizados estatales*	77,097.3
11	11	U	040	Carrera Docente en UPES*	412.1
12	11	U	077	Programa de Inclusión Digital	1,642.0
13	11	U	079	Expansión de la Educación Media Superior y Superior*	6,373.4
14	11	U	082	Programa de la Reforma Educativa	7,607.8
15	12	S	039	Programa de Atención a Personas con Discapacidad	41.8
16	12	S	072	PROSPERA Programa de Inclusión Social	6,209.9
17	12	S	174	Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	224.2
18	12	S	200	Fortalecimiento a la atención médica	850.7
19	12	S	201	Seguro Médico Siglo XXI	2,685.8
20	12	S	202	Calidad en la Atención Médica	69.3
21	12	S	251	Programa de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente"	126.2
22	12	S	272	Apoyos para la protección de las personas en estado de necesidad	211.8
23	12	U	005	Seguro Popular	75,437.2
24	12	U	012	Fortalecimiento de los Servicios Estatales de Salud	3,500.0
25	15	S	177	Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales	10,624.5
26	15	S	213	Programa para regularizar asentamientos humanos irregulares	193.2
27	15	S	254	Programa de Prevención de Riesgos	125.7
28	15	S	273	Programa de Infraestructura	10,362.6
29	15	S	274	Programa de Apoyo a la Vivienda	2,562.4
30	16	S	046	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible	240.5
31	16	S	071	Programa de Empleo Temporal (PET)	647.2
32	16	S	074	Programa de Agua potable, Alcantarillado y Saneamiento	9,990.9
33	16	U	020	Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre	188.6
34	16	U	022	Programa hacia la igualdad y la sustentabilidad ambiental	28.8
35	16	U	025	Programa de Recuperación y Repoblación de Especies en Riesgo	520.7
36	16	U	035	Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas	44.4
37	19	S	038	Programa IMSS-PROSPERA	10,201.3
38	20	S	017	Programa de Fomento a la Economía Social	2,966.6
39	20	S	052	Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.	1,202.5

Núm.	Ramo	Núm. PP		Programa Presupuestario	Monto PPEF 2016
1	11	S	072	PROSPERA Programa de Inclusión Social	29,152.4
2	11	S	221	Escuelas de Tiempo Completo	10,561.4
3	11	S	243	Programa Nacional de Becas	14,151.8
4	11	S	244	Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa	443.0
5	11	S	267	Fortalecimiento de la Calidad Educativa	4,476.9
6	11	S	268	Programa de Apoyos a la Cultura	1,978.2
7	11	S	269	Programa de Cultura Física y Deporte	2,067.8
8	11	S	270	Programa Nacional de Inglés	789.0
9	11	S	271	Programa Nacional de Convivencia Escolar	350.0
10	11	U	006	Subsidios para organismos descentralizados estatales*	77,097.3
11	11	U	040	Carrera Docente en UPES*	412.1
12	11	U	077	Programa de Inclusión Digital	1,642.0
13	11	U	079	Expansión de la Educación Media Superior y Superior*	6,373.4
14	11	U	082	Programa de la Reforma Educativa	7,607.8
15	12	S	039	Programa de Atención a Personas con Discapacidad	41.8
16	12	S	072	PROSPERA Programa de Inclusión Social	6,209.9
17	12	S	174	Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	224.2
18	12	S	200	Fortalecimiento a la atención médica	850.7
19	12	S	201	Seguro Médico Siglo XXI	2,685.8
20	12	S	202	Calidad en la Atención Médica	69.3
21	12	S	251	Programa de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente"	126.2
22	12	S	272	Apoyos para la protección de las personas en estado de necesidad	211.8
23	12	U	005	Seguro Popular	75,437.2
24	12	U	012	Fortalecimiento de los Servicios Estatales de Salud	3,500.0
25	15	S	177	Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales	10,624.5
26	15	S	213	Programa para regularizar asentamientos humanos irregulares	193.2
27	15	S	254	Programa de Prevención de Riesgos	125.7
28	15	S	273	Programa de Infraestructura	10,362.6
29	15	S	274	Programa de Apoyo a la Vivienda	2,562.4
30	16	S	046	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible	240.5
31	16	S	071	Programa de Empleo Temporal (PET)	647.2
32	16	S	074	Programa de Agua potable, Alcantarillado y Saneamiento	9,990.9
33	16	U	020	Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre	188.6
34	16	U	022	Programa hacia la igualdad y la sustentabilidad ambiental	28.8
35	16	U	025	Programa de Recuperación y Repoblación de Especies en Riesgo	520.7
36	16	U	035	Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas	44.4
37	19	S	038	Programa IMSS-PROSPERA	10,201.3
38	20	S	017	Programa de Fomento a la Economía Social	2,966.6
39	20	S	052	Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.	1,202.5

FUENTE: Proyecto del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016.

* Evaluar cuál es la figura de participación social conveniente para el programa.

Cabe destacar el caso de los programas presupuestarios de la SAGARPA, los cuales no son considerados por la SHCP dentro de la función de desarrollo social, sin embargo son considerados por el CONEVAL dentro de esta clasificación. En estos programas actualmente no se opera la estrategia de contraloría social.

En tal sentido, es necesario considerar la estrategia a desarrollar en los programas de esa dependencia, ya que tienen un beneficio directo para la población, por lo que es conveniente que también sean sujetos de la vigilancia y seguimiento por parte de los beneficiarios.

De acuerdo con lo anterior, deberá continuar el análisis del gasto público, sus programas y acciones, a fin de definir la estrategia, mecanismos y figuras de participación social más adecuados para su seguimiento y vigilancia, a efecto de que la gran mayoría del gasto sea objeto de ese proceso participativo de vigilancia social, independientemente de su naturaleza, destino y beneficios generdos.

ANEXO 1
PROGRAMAS FEDERALES DE DESARROLLO SOCIAL SUSCEPTIBLES DE VIGILANCIA POR LAS FIGURAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA* PPEF 2016
(Millones de pesos)

Núm.	Ramo	PP		Programa Presupuestario	Monto PPEF 2016	Obra Pública	Apoyos o Acciones y Servicios	Apoyos para realizar proyectos	Servicios Personales y Capacitación	Otros
1	11	S	72	PROSPERA Programa de Inclusión Social	29,152.40		X			
2	11	S	221	Escuelas de Tiempo Completo	10,561.40		X			
3	11	S	243	Programa Nacional de Becas	14,151.80		X			
4	11	S	244	Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa	443		X			
5	11	S	267	Fortalecimiento de la Calidad Educativa	4,476.90		X			
6	11	S	268	Programa de Apoyos a la Cultura	1,978.20		X			
7	11	S	269	Programa de Cultura Física y Deporte	2,067.80	X				
8	11	S	270	Programa Nacional de Inglés	789		X			
9	11	S	271	Programa Nacional de Convivencia Escolar	350		X			
10	11	U	6	Subsidios para organismos descentralizados estatales*	77,097.30				X	
11	11	U	40	Carrera Docente en UPES*	412.1				X	
12	11	U	77	Programa de Inclusión Digital	1,642.00		X			
13	11	U	79	Expansión de la Educación Media Superior y Superior*	6,373.40	X	X			
14	11	U	82	Programa de la Reforma Educativa	7,607.80	X	X			
15	12	S	39	Programa de Atención a Personas con Discapacidad	41.8	X	X			
16	12	S	72	PROSPERA Programa de Inclusión Social	6,209.90		X			
17	12	S	174	Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	224.2		X			
18	12	S	200	Fortalecimiento a la atención médica	850.7		X			
19	12	S	201	Seguro Médico Siglo XXI	2,685.80		X			
20	12	S	202	Calidad en la Atención Médica	69.3		X			
21	12	S	251	Programa de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente"	126.2		X			
22	12	S	272	Apoyos para la protección de las personas en estado de necesidad	211.8		X			
23	12	U	5	Seguro Popular	75,437.20		X			
24	12	U	12	Fortalecimiento de los Servicios Estatales de Salud	3,500.00	X	X			
25	15	S	177	Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales	10,624.50		X			

Núm.	Ramo	PP		Programa Presupuestario	Monto PPEF 2016	Obra Pública	Apoyos o Acciones y Servicios	Apoyos para realizar proyectos	Servicios Personales y Capacitación	Otros
26	15	S	213	Programa para regularizar asentamientos humanos irregulares	193.2		X			
27	15	S	254	Programa de Prevención de Riesgos	125.7	X	X			
28	15	S	273	Programa de Infraestructura	10,362.60	X	X			
29	15	S	274	Programa de Apoyo a la Vivienda	2,562.40	X	X			
30	16	S	46	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible	240.5		X			
31	16	S	71	Programa de Empleo Temporal (PET)	647.2		X			
32	16	S	74	Programa de Agua potable, Alcantarillado y Saneamiento	9,990.90	X				
33	16	U	20	Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre	188.6			X		
34	16	U	22	Programa hacia la igualdad y la sustentabilidad ambiental	28.8			X		
35	16	U	25	Programa de Recuperación y Repoblación de Especies en Riesgo	520.7			X		
36	16	U	35	Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas	44.4			X		
37	16	N	1	Atención de emergencias y desastres naturales	1,332.20					X
38	19	S	38	Programa IMSS-PROSPERA	10,201.30		X			
39	20	S	17	Programa de Fomento a la Economía Social	2,966.60			X		
40	20	S	52	Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.	1,202.50		X			
41	20	S	53	Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)	2,056.90		X			
42	20	S	57	Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	226.1			X		
43	20	S	61	Programa 3 x 1 para Migrantes	685.8	X	X			
44	20	S	65	Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	332.9		X			
45	20	S	70	Programa de Coinversión Social	252			X		
46	20	S	71	Programa de Empleo Temporal (PET)	1,429.50		X			
47	20	S	72	PROSPERA Programa de Inclusión Social	46,327.60		X			
48	20	S	155	Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF)	215		X			
49	20	S	174	Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	3,925.60		X	X		
50	20	S	176	Pensión para Adultos Mayores	39,486.50		X			

Núm.	Ramo	PP		Programa Presupuestario	Monto PPEF 2016	Obra Pública	Apoyos o Acciones y Servicios	Apoyos para realizar proyectos	Servicios Personales y Capacitación	Otros
51	20	S	241	Seguro de vida para jefas de familia	1,082.20		X			
52	20	U	8	Subsidios a programas para jóvenes	70.1		X			
53	20	U	9	Comedores Comunitarios	3,150.20		X			
54	23	U	19	Fondo Regional	7,192.70	X				
55	23	U	52	Proyectos para el Desarrollo Regional de la Zona Henequenera del Sureste (Yucatán)	200	X				
56	23	U	57	Fondo Metropolitano	10,400.30	X				
57	23	U	75	Fondo para la Accesibilidad de las Personas con discapacidad	600	X	X			
58	23	U	87	Fondo de Capitalidad	2,500.00		X			
59	23	N	1	Fondo de Desastres Naturales (FONDEN)	7,543.90	X	X			
60	23	N	2	Fondo de Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN)	358.7	X				X
61	25	U	1	Becas para la población atendida por el sector educativo	133.7		X			
62	33	I	2	FASSA	82,446.00				X	
63	33	I	3	FAIS Entidades	7,454.90	X				
64	33	I	4	FAIS Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	54,046.60	X				
65	33	I	5	FORTAMUN*	62,301.40	X				X
66	33	I	6	FAM Asistencia Social	9,104.40		X			
67	33	I	7	FAM Infraestructura Educativa Básica	6,840.20	X				
68	33	I	8	FAM Infraestructura Educativa Media Superior y Superior	3,847.60	X				
69	33	I	9	FAETA Educación Tecnológica 1/	4,162.40				X	
70	33	I	10	FAETA Educación de Adultos	2,319.70				X	
71	33	I	12	FAFEF	34,040.50	X	X			
72	33	I	13	FONE 2/	354,654.00				X	
73	47	S	178	Programa de Apoyo a la Educación Indígena	1,233.00		X			
74	47	S	179	Programa de Infraestructura Indígena	7,590.70	X				
75	47	S	249	Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena	1,571.90			X		
76	47	U	11	Programa de Derechos Indígenas	290.6		X			
	TOTAL				**1,072,610.40**					

1/ Incluye 108.2 mdp del Ramo General 25, correspondiente a las Previsiones salariales y económicas del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos

2/ Incluye 11,586.1 mdp del Ramo General 25, correspondiente a las Previsiones salariales y económicas del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), así como los 4 componentes de este fondo: Servicios personales, gasto operativo otros gastos y compensación.

*Para el resto de los programas se deberá definir cuál es el esquema de participación social adecuado para su vigilancia.

ANEXO 2
PROGRAMAS FEDERALES DE DESARROLLO SOCIAL EN LOS QUE OPERÓ LA CONTRALORÍA SOCIAL EN LA CP 2014

Núm.	Ramo	Modalidad PP		Programa Federal de Desarrollo Social
1	6	S	179	Programa de Infraestructura Indígena
2	6	S	249	Programa para el Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena
3	6	S	178	Programa de Apoyo a la Educación Indígena
4	11	S	244	Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa
5	11	S	245	Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica
6	11	S	029	Programa Escuelas de Calidad
7	11	S	221	Programa Escuelas de Tiempo Completo
8	11	S	222	Programa Escuela Segura
9	11	S	243	Programa Nacional de Becas
10	11	S	245	Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas
11	11	S	247	Programa para el Desarrollo Profesional Docente
12	11	S	208	Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal
13	11	S	207	Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias
14	11	S	209	Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados
15	11	S	205	Programas Deporte
16	11	S	204	Programa Cultura Física
17	11	S	206	Programa Sistema Mexicano del Deporte de Alto Rendimiento
18	11			Programa de Atención a la Demanda de Educación para Adultos
19	11			Programa de Prestación de Servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria
20	11			Programa Educativo Rural
21	12	S	149	Programa para la Protección y el Desarrollo Integral de la Infancia
22	12	S	39	Programa de Atención a Persona con Discapacidad
23	12	S	150	Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable
24	12	S	251	Programa de Desarrollo Comunitario Comunidad DIFerente
25	12	S	250	Programa Fortalecimiento a las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia
26	12	S	37	Programa Comunidades Saludables
27	12	S	200	Programa Caravanas de la Salud
28	12	S	202	Programa Sistema Integral de Calidad en Salud
29	15	S	48	Programa Hábitat
30	15	S	175	Programa de Rescate de Espacios Públicos
31	15	S	253	Programa de Reordenamiento y Rescate de Unidades Habitacionales
32	15	S	237	Programa Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos

Núm.	Ramo	Modalidad PP	Programa Federal de Desarrollo Social
33	15	S 213	Programa de Apoyos a los Avencidados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares
34	15	S 058	Programas Vivienda Digna
35	15	S 117	Programa Vivienda Rural
36	16	S 047	Programa Agua Limpia
37	16	S 074	Programa Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas
38	16	S 075	Programa para la Constrcucción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales
39	16	S 218	Programa de Tratamiento de Aguas Residuales
40	16	S 046	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible
41	20	S 052	Programa Abasto Social de Leche
42	20	S 053	Programa de Abasto Rural
43	20	S 057	Fondo Nacional de Fomento de las Artesanías
44	20	S 054	Programa Opciones Productivas
45	20	S 061	Programa 3x1 para migrantes
46	20	S 216	Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias
47	20	S 071	Programa Empleo Temporal
48	20	S 176	Programa Pensión para Adultos Mayores
49	20	S 065	Programa Atención para Jornaleros Agrícolas
50	20	S 174	Programa Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras
51	20	S 070	Programa de Coinversión Social
52	20	S 155	Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para implementar y ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres
53	20	S 072	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
54	20	S 118	Programa Apoyo Alimentario