

VIGILANCIA CIUDADANA A PROGRAMAS DE ASIGNACIÓN DE FONDOS PÚBLICOS PARA ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL: MANUAL EN 11 PASOS



Vigilancia ciudadana a programas de asignación de fondos públicos para organizaciones de la sociedad civil: Manual en 11 pasos

Ma. Isabel Verduzco, Jesús Leal y Mónica Tapia

Derechos de autor: Alternativas y Capacidades, 2009



Introducción

Este manual se elaboró a partir de la experiencia de **Alternativas y Capacidades, A. C.** en el ejercicio de contraloría social al Programa de Coinversión Social (PCS) del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL). Alternativas y Capacidades es una organización de la sociedad civil constituida en 2002 con la misión de contribuir al desarrollo social mediante el fortalecimiento a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) e instituciones donantes, el trabajo por un entorno propicio para su profesionalización, el fomento a sus capacidades de incidencia en la esfera pública y la promoción de la colaboración entre sectores. Una de las líneas principales del trabajo de Alternativas ha sido analizar el marco legal y fiscal para las OSC, e investigar sobre los programas gubernamentales que canalizan recursos públicos para apoyar el trabajo de las organizaciones.

En el año 2006, Alternativas realizó un análisis de 17 de los 80 programas públicos federales que asignaban recursos públicos a OSC y una de las conclusiones fue que se encontraba en proceso de construcción un modelo de asignación de fondos públicos a OSC sustentado en la publicación de reglas de operación y principios de transparencia que, sin embargo, por ser incipiente, podría sufrir retrocesos¹. De ahí el interés por conocer la operación de uno de estos programas, por lo que en el año 2008 Alternativas inició el ejercicio de contraloría social del PCS.

¹ Véase: Tapia, Mónica y Robles, Gisela (2007): "Asignación y rendición de cuentas de los recursos públicos dirigidos a las OSC", en Jonathan Fox, Libby Haight, Helena Hofbauer y Tania Sánchez Andrade (Coord.): Derecho a saber: balance y perspectivas cívicas. México: Fundar y Widrow Wilson Center. www.alternativasociales.org/esp/investigamos/php

¿A quién va dirigida esta guía?

Esta guía puede ser útil para quienes quieran llevar a cabo contraloría social del Programa de Coinversión Social (PCS), y otros programas federales o estatales que canalizan fondos públicos a OSC.

¿Qué es el Programa de Coinversión Social (PCS)?

Es un programa operado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), que funciona a través de convocatorias públicas para financiar proyectos elaborados por actores sociales -organizaciones de la sociedad civil (OSC), instituciones académicas o municipios-, de acuerdo con las temáticas definidas por el propio INDESOL. Los actores sociales, en su mayoría OSC, reciben directamente los recursos para llevar a cabo proyectos sociales dirigidos a grupos de población específicos, de manera que el PCS beneficia a la población más pobre o vulnerable en distintas regiones de la República.

El PCS data de principios de la década de los años noventa; durante los primeros años de la década del 2000 se le hicieron modificaciones importantes que construyeron cierta institucionalidad y transparencia al Programa. Entre estas modificaciones estuvieron la publicación de reglas de operación, el diseño de formatos y lineamientos, la creación de un comité externo para la selección de los proyectos, la publicación de los resultados de

las distintas etapas de la selección de proyectos, la publicación del nombre de las organizaciones cuyos proyectos han sido elegidos y el monto de los apoyos otorgados, entre otras.

Con estas modificaciones el PCS adquirió una lógica distinta, donde los méritos del proyecto social son el criterio fundamental para otorgarle apoyo sin condicionamientos, de cómo se comporta o a quién apoya políticamente la organización. Este esquema ha generado confianza en las organizaciones para solicitar fondos del gobierno, pues su profesionalismo (y no su orientación política) será la forma de acceder a este financiamiento.

¿Por qué realizar un ejercicio de contraloría social al PCS?

En comparación con otros programas que canalizan recursos públicos a través de OSC, el PCS es un programa federal institucionalizado y transparente. Sin embargo, es relevante vigilarlo pues, todavía existen algunas lagunas normativas que pueden dejar margen para que la autoridad lo utilice con otros fines. Además, el PCS es el programa federal que apoya proyectos de un mayor número y diversidad de OSC.

Por otra parte, el PCS es un referente para otros programas que operan bajo el esquema de asignación de fondos públicos, por ejemplo, Inmujeres, Comisión para el Desarrollo de Pueblos Indígenas, la Administración del

Patrimonio de la Beneficencia Pública (Secretaría de Salud), entre otros. A nivel estatal, existen pocos programas institucionalizados y más bien los apoyos a organizaciones se dan a partir de gestiones de OSC con gobierno.














El PCS y otros programas que canalizan recursos públicos a organizaciones pueden monitorearse y evaluarse con dos criterios:

1. Si operan según su normatividad o se desvían del “deber ser”. A partir de este tipo de monitoreo se pueden detectar también lagunas y vacíos legales. Es decir, donde no existen normas que rijan el quehacer o comportamiento de los funcionarios, y que por lo mismo permiten discrecionalidad o falta de transparencia.
2. Si la normatividad y operación del programa es efectiva para lograr los objetivos del programa. Muchas veces el cumplimiento de los procedimientos termina distrayendo recursos humanos y financieros del propósito principal del programa.
3. Si los resultados del Programa son los esperados en términos de lograr beneficios sociales entre las OSC y sus beneficiarios.

En las tres situaciones habría que entender de dónde provienen los problemas. La normatividad no está determinada exclusivamente por el INDESOL, sino que proviene de otras leyes que se empalman y duplican. En esto sentido, es responsabilidad de quienes monitorean estos programas, proponer reformas para mejorarlos y así dar un uso más efectivo a los recursos públicos por parte de las OSC.

A continuación presentamos algunos aspectos metodológicos que pueden ser de utilidad para diseñar e implementar un proyecto de contraloría social:

Propuesta de once pasos para un ejercicio de contraloría social

1. Identifica el problema público que se busca resolver con el monitoreo o contraloría social.
2. Investiga y conoce muy bien el programa y la institución que quieres vigilar.
3. Haz un flujograma del programa a vigilar.
4. Establece objetivos y delimita el alcance del ejercicio de monitoreo.
 -  Define la etapa de operación del programa que conviene evaluar.
 -  Establece criterios o parámetros para analizar la información.
 -  Elabora un plan de actividades.
5. Define las necesidades de información y los mecanismos para su recopilación.
6. Identifica, solicita, recopila y registra la información.
 -  Recopila información: página web, centro documentación, sistema de solicitudes, entrevistas a actores clave.
 -  Registra la información.
7. Identifica y trabaja con aliados y autoridades de la dependencia que muestren compromiso.
8. Sistematiza y analiza la información obtenida, de acuerdo con los objetivos del monitoreo.
 -  Analiza la normatividad.
 -  Evalúa la transparencia de la dependencia.
 -  Analiza la información en términos de cumplimiento de normas y procedimientos.
 -  Analiza la información en términos de objetivos del programa.
 -  Analiza la información en términos de los resultados esperados y logrados por el programa.
9. Redacta un reporte de investigación.
10. Difunde los resultados entre funcionarios y públicos de diversos actores.
 -  Define y diseña los productos para difundir los resultados: impresión del reporte, folletos, comunicados de prensa, página web, etc.
 -  Define y diseña formas directas para difundir los resultados: talleres, presentaciones en foros.
 -  Promueve el intercambio con otros actores: reuniones para discutir resultados, reuniones de interacción con autoridades públicas para retroalimentar los resultados y para impulsar modificaciones al programa.
11. Evalúa el proyecto y recoge aprendizajes entre el equipo involucrado.

Paso 1: Identifica el problema público que se busca resolver con el monitoreo o contraloría social

La contraloría social como un ejercicio de participación ciudadana dirigida al control, vigilancia y evaluación de las acciones gubernamentales puede tener distintos objetivos. Para tener claros los objetivos de la contraloría, es fundamental identificar el problema público, “lo que nos preocupa”, y esta preocupación puede surgir de una percepción, de una noticia que revela un dato, de un interés ciudadano o profesional, de haber sido víctimas del propio problema, o de otras fuentes. Antes de planear el ejercicio de contraloría es importante explorar la preocupación, conseguir información relevante que nos ayude a definir si en realidad existe un problema y qué tan relevante resulta intervenir y en qué sentido debemos proponer la contraloría.

Uno de los principales problemas de los programas que canalizan recursos públicos a organizaciones es que los funcionarios pueden utilizar el programa de manera clientelar, es decir, otorgar el financiamiento a las organizaciones y a sus líderes, esperando que ellos después voten a favor del partido o de los candidatos que los funcionarios les señalen. Esta práctica, identificada como clientelismo, ha sido recurrente en el sistema político mexicano y corrompe el buen funcionamiento de los programas sociales. En la mayoría de los casos,

este intercambio de favores (dinero a la organización a cambio de que sus miembros o beneficiarios se comporten políticamente de cierta forma) se da sin conocimiento público, en negociaciones secretas en oficinas cerradas. Otras veces se conocen estas relaciones por sospechas o rumores.

La institucionalización y la transparencia en la operación del programa deben ser garantías para erradicar el manejo clientelar en la asignación de los recursos. Sin embargo, debido a que no se han consolidado estas prácticas entre los programas de la administración pública, y se ha retrocedido en algunos aspectos en los que se había avanzado, el riesgo de que se presenten prácticas político-electoral que utilizan los recursos públicos con fines clientelares sigue vigente. Así pues, si identificas que los recursos públicos del programa que quieres vigilar se asignan por alguna de estas razones, de manera generalizada, pueden identificar un problema público:

1. Se favorecen a las organizaciones con un sesgo partidista o político.
2. Se asignan con base en preferencias ideológicas o religiosas del funcionario a cargo.
3. Se discrimina a las organizaciones, a pesar de que tienen buenos proyectos y han sido financiados en años anteriores.

Paso 2: Investiga y conoce muy bien el programa y la institución que quieres vigilar

Para conocer el programa y la institución es necesario hacer una buena recopilación y lectura de documentos oficiales y elaborar un “mapa institucional”. La siguiente es información que te puede ayudar a conocer a la institución que opera el programa:

- 👉 De quién depende el nombramiento de su titular y a quién le rinde cuentas, su estatus de desconcentrado/descentralizado.
- 👉 Su organigrama y sus recursos.
- 👉 La política pública en la que se enmarca, que se puede identificar con la lectura de planes y programas sectoriales.
- 👉 Informes de labores, documentos oficiales como “libros blancos” o informes sexenales.

Toda esta información se puede obtener revisando el portal de internet de la dependencia responsable del programa o acudiendo al centro de documentación de la dependencia². En este “mapa”, es útil considerar si el programa es federal o estatal y, en caso de ser federal, cómo opera en los estados (por medio de la delegación que es nombrado desde el gobierno federal) y quién opera y supervisa el actuar de los funcionarios de la delegación.

Otros documentos oficiales para conocer programas que asignan recursos a OSC son los que contienen normatividad y reglas específicas:

- 👉 Reglas de Operación.
- 👉 Lineamientos específicos.
- 👉 Leyes a los que hacen referencia los documentos anteriores: Ley de Fomento a las Actividades que realizan las OSC, Ley General de Desarrollo Social, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, etc.
- 👉 Convocatorias emitidas y si hacen referencia a Reglas o Lineamientos.
- 👉 Informes de avances que presenta la dependencia.
- 👉 Evaluaciones externas.

Una forma complementaria para obtener información sobre el programa puede ser conversar sobre la experiencia de personas y de organizaciones, que hayan solicitado o recibido recursos del programa. Debes recordar que la experiencia práctica, vivencias y anécdotas que nos puedan narrar son útiles, pero no suficientes para un buen ejercicio de contraloría.

² Los centros de documentación contienen documentos normativos, manuales de procedimientos, informes, publicaciones oficiales, relatorías de eventos y talleres, documentos históricos, estudios especializados sobre el tema de trabajo de la dependencia, etc. La disponibilidad de la información en estos centros es muy variable porque las disposiciones para que las dependencias generen y archiven documentos no eran tan precisas antes de la publicación de la LFTAIPG en junio del año 2002. La búsqueda de información para la investigación en este tipo de lugares es muy importante si el proyecto de contraloría contempla la comparación en el funcionamiento, desempeño y constitución de un programa o política en distintas administraciones, o para conocer los antecedentes del programa, el contexto de la política social en la que se inserta, etc.

Paso 3: Haz un flujograma del programa a vigilar

Una vez que se han revisado los documentos oficiales, es útil hacer un flujograma o “ruta” de las distintas etapas del programa, definiendo quién toma la decisión, las obligaciones de cada parte y qué información pública existe de cada una de ellas (formatos, resultados, etc.). Las Reglas de Operación y la propia información del programa generalmente cuentan con este tipo de flujogramas que te pueden orientar. Estas normas, además, indican quiénes son los actores responsables de la operación de cada procedimiento y los destinatarios o beneficiarios del programa.

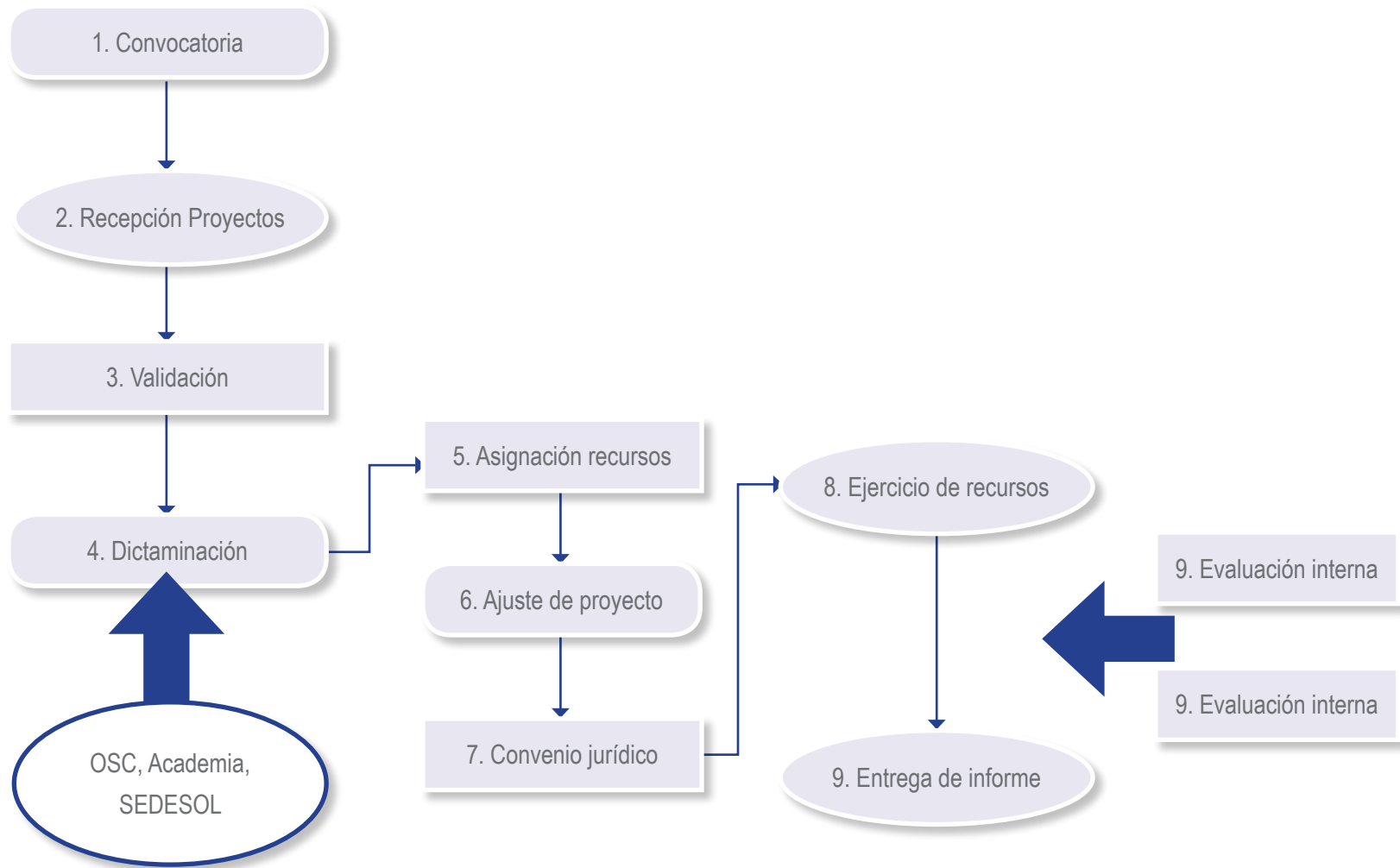
La elaboración del flujograma permite identificar los aspectos en donde la normatividad no es suficientemente clara sobre los procedimientos, los actores responsables y sus responsabilidades, pues durante la implementación del proyecto se pueden detectar problemas derivados de esta falta de precisión de la normatividad. También puede suceder que hay transparencia y claridad en una etapa, pero no en las subsecuentes.

Para ilustrar lo anterior, en el siguiente recuadro retomamos las etapas de los programas federales de asignación de fondos públicos que Alternativas ha identificado:

Inicialmente, se publican las Reglas de Operación, donde se describen los siguientes procesos:

1. Convocatoria anual. En donde generalmente se determinan los presupuestos, plazos clave y criterios de selección.
2. Presentación de solicitudes de OSC, con formatos, reglas y requisitos específicos. (en el PCS, dentro de este proceso también está la validación de proyectos).
3. Procesos para la selección de proyectos, que incluye criterios para dictaminación y quién dictamina o decide la selección de proyectos (comités, expertos, funcionarios locales o federales, etc.).
4. Publicación de resultados. (en el PCS, dentro de este proceso también está el ajuste de proyectos, de acuerdo con el monto otorgado).
5. Firma de convenios.
6. Informes parciales, finales y comprobación de los recursos requeridos a las OSC.
7. Procedimientos de evaluación, generalmente externos, y publicación de resultados en Internet.

Ejemplo de flujograma: las etapas del PCS:



Paso 4: Establece objetivos y delimita el alcance del ejercicio de monitoreo.

Establecer los objetivos de la contraloría ayuda a delimitar el alcance del ejercicio y a planear las actividades, el presupuesto y el tiempo que tomará el ejercicio. Por la demanda de tiempo y recursos puede resultar imposible conocer todos los aspectos del programa o de la política gubernamental a la que se desea dar seguimiento. Por eso es necesario delimitar el alcance del ejercicio garantizando que se cumplirán los objetivos planteados, con los recursos disponibles. La definición del alcance del ejercicio y el planteamiento de algunas hipótesis sobre lo que se desearía demostrar con la investigación ayudan también a identificar con más precisión la información que se requiere recopilar, para lograrlo se necesita:

Delimitar el periodo de tiempo de operación del programa que se evaluará: si se va a revisar solamente un ejercicio anual determinado, o varios años (por ejemplo, los que comprende el ejercicio de administración presente o una etapa específica que incluya ejercicios de distintas administraciones). No se espera que monitorees todos los años, pero sí deberás explicar las razones por las que se selecciona determinado periodo de operación del programa.

Definir los procedimientos que se examinarán con mayor profundidad del programa: Lo más indicado es considerar todas las etapas y los procedimientos que se señalan en las Reglas de Operación, pero durante el proceso pueden identificarse algunas etapas o procedimientos que pueden aparecer como más sensibles para monitorear. Igualmente, puede suceder que alguna de las etapas no resulten tan relevantes para los objetivos de la contraloría. Por ejemplo, se puede monitorear la selección de proyectos (dictaminación) o la evaluación del programa.

Delimitar los alcances de la contraloría: Para vigilar un programa es necesario conocer y analizar todos los proyectos y procedimientos, pero generalmente resulta imposible dar seguimiento de manera particular a ciertos temas o regiones representativos de la operación del programa: por ejemplo, elegir solamente las convocatorias en donde participan distintos tipos de OSC y proyectos; o delimitar por región geográfica, por ejemplo, sólo las organizaciones de cierto estado o ciudad. En el mismo sentido que los puntos anteriores,

será necesario que se expliquen las razones por las cuales se eligieron estos procedimientos.

Establecer criterios o parámetros para analizar la información, que están basados en la hipótesis a probar. En la revisión de programas de asignación de recursos públicos resulta prioritario establecer criterios que permitan analizar en qué medida el programa puede ser utilizado de manera clientelar o para desviar fondos públicos hacia objetivos distintos a los que establece el programa. Algunos de estos criterios son el de transparencia, el de imparcialidad, el de debido proceso, el de efectividad, el de beneficio a ciertas poblaciones o regiones, según los objetivos del ejercicio de contraloría. El programa se deberá analizar a partir de estos criterios establecidos para conocer qué aspectos se requieren para que el programa cumpla con estas características, qué aspectos se encuentran en las Reglas de Operación y qué aspectos no se incluyen, lo que indica la existencia de lagunas normativas.

Elaborar un plan de actividades, donde se identifiquen los plazos para observar las distintas etapas de los programas y las responsabilidades de cada integrante del equipo. Es importante ser realista en la planeación de actividades y en la elaboración del cronograma, respecto a los recursos disponibles, el tiempo de ejecución y la carga de trabajo para cada integrante. No se podrán monitorear acciones o resultados que estén fuera del plazo del plan de actividades. El cronograma ayuda a enfocarse en ciertas actividades y etapas del programa; si ves que tu cronograma va más allá de tu capacidad operativa o los recursos con los que cuentas, será necesario que revises y acotes aún más el período de tiempo, el procedimiento, los alcances y criterios de tu monitoreo. El calendario de actividades deberá contemplar la posibilidad de hacer modificaciones al plan de trabajo en caso de que surjan situaciones no previstas, sin poner en riesgo el cumplimiento de los objetivos.

Paso 5: Define las necesidades de información y los mecanismos para su recopilación

Una vez que has identificado el problema y conoces suficiente sobre aspectos del programa como sus procedimientos, los actores responsables, las leyes en que se fundamenta, debes definir qué tipo de información se requiere para conocer cómo opera el programa en la realidad. Se requiere información que sea útil para demostrar que existe un problema, para elaborar argumentos sobre las consecuencias de ese mal funcionamiento y para fundamentar las recomendaciones que podrían solucionar el problema.

Los Pasos 1, 2 y 3 establecen el “deber ser” del programa y en este Paso 5 se trata de planear cómo recopilar información sobre el “ser”: cómo están realmente llevándose a cabo los procedimientos y qué resultados se están obteniendo. En este paso se requiere definir cuál es la información verdaderamente relevante y, en el caso de que se haya decidido analizar solamente una parte del programa, asegurarte de que la información que obtengas pueda dar cuenta de un panorama generalizable y sistemático. Es decir, algunas anécdotas no pueden representar todo lo que está sucediendo con el programa, por lo que deberás asegurarte de que encuentres tendencias sólidas y comprobables.

La **definición de indicadores** facilita la recopilación y la sistematización de la información. Los indicadores se diseñan con el objeto de crear estándares o medidas que nos ayuden a obtener la información necesaria para verificar si se ha avanzado o retrocedido en la solución del problema para el que fue diseñado el programa; en otras palabras, para demostrar que la manera en que se están realizando los procedimientos del programa incide en el problema identificado. El análisis normativo puede auxiliar en la definición de los indicadores pues permite identificar los procedimientos del programa en donde se toman decisiones relevantes para su resultado y el tipo de información que la dependencia genera durante la ejecución del programa. Los indicadores sirven para que la información que se recoja se convierta en estadísticas sobre los resultados de los procedimientos relevantes, en el periodo de tiempo seleccionado para el análisis.

Una vez identificada la información y definidos los indicadores, debemos pensar ¿en dónde se puede obtener esa información?, ¿quién la puede proporcionar? Se recomienda utilizar también información cualitativa y contrastarla con la información cuantitativa. Por ejemplo, una vez elaborada una serie de datos e identificadas las tendencias para cada uno de los indicadores, se pueden elaborar guías de entrevistas a funcionarios que operan el programa, a estudiosos del tema o a los beneficiarios y preguntar específicamente sobre las tendencias encontradas para indagar las posibles explicaciones de dicha tendencia.


Las fuentes de información se seleccionan de acuerdo con los objetivos del ejercicio. Por ejemplo, si se ha decidido poner énfasis en la operación del programa, las fuentes principales serán los documentos que se generan durante los distintos procedimientos del programa y las entrevistas a los operadores. En cambio, si la decisión fue poner énfasis en los resultados, realizar entrevistas o aplicar una encuesta dirigida a los beneficiarios sobre su satisfacción con el programa será información fundamental.

A continuación presentamos algunos ejemplos de indicadores utilizados para el caso del ejercicio de contraloría social del PCS, definidos a partir de los criterios de análisis: transparencia, imparcialidad y debido proceso:

Selección de proyectos a financiar.	Criterios de selección de proyectos.	<p>Si se incluyen en Reglas de Operación.</p> <p>Si las Reglas de Operación se publican en el portal.</p> <p>Si se incluyen en el texto de las convocatorias.</p> <p>Si los resultados de la selección se publican oportunamente.</p> <p>Si se publican los nombres de los proyectos seleccionados, de las OSC apoyadas y el monto de cada apoyo.</p>
	Constitución de comités de dictaminación.	<p>Los criterios para la composición de los comités de dictaminación.</p> <p>Si se publican los nombres de los dictaminadores.</p> <p>Si se publican los perfiles de los dictaminadores.</p> <p>Si la OSC puede conocer la ficha de dictaminación de su proyecto.</p>
Evaluación de los proyectos.	Procedimiento de evaluación.	<p>Si las OSC apoyadas pueden conocer el procedimiento de evaluación de sus informes. Debe estar suficientemente claro en las Reglas de Operación.</p>
Criterios de evaluación de proyectos	Si los criterios de evaluación se especifican en las Reglas de Operación.	Si se publican los resultados de manera oportuna y completa.

Paso 6: Recopila, solicita y registra la información

Las siguientes tres tareas no necesariamente siguen el orden presentado, pues en cualquier momento de la investigación puede surgir la necesidad de recopilar información adicional.

 **Recopilar y solicitar la información.** La información básica será la que generan las dependencias gubernamentales; es importante partir del criterio de que toda la información gubernamental es pública³. Se recomienda elaborar herramientas de recopilación y control de información, que vayan de la de más fácil acceso a la de difícil acceso. Algunos de los principales medios de recopilación de información son:

Página web de la dependencia. En términos de transparencia y rendición de cuentas, el monitoreo de la página web permite conocer si la dependencia cumple con las obligaciones que se señalan en el Artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). La lista de documentos que deben estar disponibles en el portal es amplia y una buena parte de esa información son documentos necesarios para el ejercicio de contraloría, como los nombres de los responsables de cada área del programa, los resultados de auditorías al ejercicio presupuestal, la normatividad que rige el programa, los informes generados por la dependencia, e incluso en el caso de programas que utilizan recursos clasificados como subsidios, la dependencia responsable

debe publicar las Reglas de Operación y la información sobre los montos asignados y los criterios de asignación.

Algunos programas establecen como mecanismo oficial de difusión de resultados su página web, éste es el caso del PCS. Por eso, el monitoreo oportuno de la página web es un medio importante de obtener información para evaluar si la dependencia cumple con los plazos establecidos para realizar los procedimientos. Para monitorear el cumplimiento de la publicación de esta información en Internet, se sugiere diseñar un cuadro en donde se registren las fechas, según los plazos establecidos por la normatividad para difundir las convocatorias y los resultados de cada etapa de la selección de los proyectos. En el mismo cuadro se pueden ir registrando las fechas de publicación de cada evento para verificar, si la dependencia publica oportunamente la información. Este tipo de contraloría social resulta sumamente importante en programas donde los plazos resultan definitorios en el resultado de dichas acciones de gobierno.

Fecha	Nombre del procedimiento	Fecha esperada de publicación	Fecha real de publicación	Notas
-------	--------------------------	-------------------------------	---------------------------	-------

³ Excepto la que se pueda clasificar como reservada o confidencial de acuerdo con los artículos 13 y 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG).

Solicita información mediante el Sistema de Solicitudes de Información a la Administración Pública Federal (SISI). Para familiarizarte con el procedimiento de solicitud de información gubernamental resulta conveniente revisar la LFTAIPG. Si la información no se encuentra disponible en el portal de la dependencia puedes solicitarla mediante el Sistema de Solicitudes de Información de la Administración Pública Federal (antes llamado SISI y ahora INFOMEX). Cualquier persona puede realizar solicitudes de información gubernamental mediante el sistema electrónico del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), vía internet, en la unidad de enlace del IFAI o de la dependencia que genera la información. Si el programa que quieres vigilar es estatal, deberán revisar la Ley de Transparencia Estatal y su normatividad (en un buen número de estados se utiliza el sistema INFOMEX para solicitar información estatal y municipal). Es necesario tener en cuenta que las dependencias sólo están obligadas a entregar documentos que se encuentran en sus archivos, y no a generar o sistematizar información.

Para obtener respuestas más eficientes, se recomienda conocer y especificar lo más posible los documentos que se van a solicitar; de ser posible, el “nombre oficial” del documento (ficha de validación o ficha de dictaminación, por ejemplo), la fecha aproximada en que se generó el documento y qué instancia fue la responsable de generarlo. La lectura cuidadosa de los documentos normativos ayuda a identificar la información clave para la investigación porque hacen referencia a los documentos, con sus “nombres oficiales” y a los datos que la

dependencia debe generar durante la operación del programa. La ley federal otorga a las dependencias gubernamentales un plazo de 20 días hábiles para dar respuesta a cada solicitud y la posibilidad de solicitar una prórroga de 40 días hábiles para entregar la información. Se recomienda considerar estos plazos en el calendario de actividades para que la investigación no se vea comprometida. Las dependencias pueden responder tus solicitudes como sigue: a) proporcionar la información completa, b) proporcionar parte de la información solicitada, c) responder que la información solicitada no existe en sus archivos o no es de su competencia y d) no proporcionar la información porque la ha clasificado como confidencial o reservada. Con excepción del primer caso, ante cualquier respuesta, el solicitante puede interponer un recurso de revisión ante el IFAI, ante la unidad de enlace correspondiente o el instituto de transparencia estatal, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que le hayan notificado la respuesta. En este caso, el IFAI cuenta con 50 días hábiles para resolver sobre el recurso de revisión; las leyes estatales establecen los términos y plazos para dar respuesta a estos recursos. El registro de las solicitudes de información, las respuestas de la dependencia, la introducción de recursos de revisión, las respuestas del IFAI o instituto estatal de información, etc. constituyen en sí mismo, información indicativa de la voluntad y disponibilidad de la dependencia por transparentar su operación, criterio importante para los ejercicios de contraloría social.

Ejemplo de los documentos solicitados por Alternativas vía SISI en el caso de la contraloría al PCS

Formatos de solicitud, fichas de validación, actas de dictaminación de proyectos, fichas curriculares de los dictaminadores, proyectos presentados por las OSC, proyectos ajustados, informes finales de las OSC, cédulas de evaluación de proyectos, fichas de visitas de campo para la evaluación de los proyectos, oficios de OSC solicitando las razones por las cuales su proyecto no fue validado o fue dictaminado de manera negativa, entre otros.

18 Durante la recopilación de datos se puede generar demasiada información, imposible de sistematizar y analizar. Es importante identificar la más relevante para analizar y contar con elementos que expliquen las tendencias. Una vez que se detectan tendencias, se pueden pedir sólo los documentos de ciertas etapas o de una muestra representativa de organizaciones para aligerar el procesamiento.

Entrevistas a actores clave o a beneficiarios del programa de gobierno. Además de la información documental, la evaluación de las acciones gubernamentales puede requerir de información no documental. La organización que realiza el ejercicio de contraloría tendrá que diseñar herramientas para producir este tipo de información que pueden ser guías de entrevistas a los actores involucrados en el programa (funcionarios que operan el programa, ex

funcionarios, beneficiarios, académicos estudiosos u otros actores relacionados con el tema). Las entrevistas pueden recoger información cualitativa sobre las distintas etapas del programa o información necesaria para contrastar o corroborar información documental o cuantitativa recopilada por otros medios, etc.⁴ Las entrevistas a ex funcionarios pueden ser de gran ayuda para conocer la operación del programa en años anteriores y contar con elementos para hacer comparaciones entre distintas administraciones, para detectar cambios en la implementación y normatividad de programas y de las políticas gubernamentales, etc. Las entrevistas o encuestas a beneficiarios o usuarios del programa pueden ser útiles en los casos en que la evaluación incluye el grado de satisfacción de los usuarios con el programa, o el impacto del programa o servicio. También se pueden generar guías de observación participante y/o usuario simulado, donde se mete el caso de una organización o proyecto con fines de investigación y a lo largo del proceso se obtiene información sobre las distintas etapas, respuestas, etc.

Registrar la información

El proceso de monitoreo puede llegar a generar mucha información, para facilitar su procesamiento, se recomienda diseñar instrumentos para ir registrando la información desde el momento en que se recopila. Esto sirve para que la sistematización sea más eficiente y para generar resultados parciales que nos ayudan a identificar la información adicional que se requiere para fundamentar los resultados. Los mecanismos y herramientas de control de la información deben garantizar que no se invierta demasiado tiempo en buscar información que en un primer momento se pensó que sería útil, pero que no fue tan relevante

⁴ En el momento de concertar una cita para la entrevista, se recomienda explicar claramente al entrevistado los objetivos de la investigación, y en el momento de la entrevista es necesario pedir permiso al entrevistado para grabar la entrevista, además de tomar notas. Se sugiere también que en la aplicación de la entrevista participen dos integrantes del equipo de investigación. La transcripción de las entrevistas, además de que es necesaria para analizarla, garantiza que no se pierda información.

y replantear oportunamente las necesidades de información. Un buen diseño de estas herramientas define en gran medida el curso y el resultado de la investigación, ya que una gestión eficiente de información ahorra recursos y tiempo. En este sentido, se recomienda elaborar un formato para monitorear las respuestas de la dependencia, que incluya el nombre de la información/documento, el número de folio de la solicitud, la fecha en que se solicita, la fecha en la que la dependencia debe responder y la fecha en la que responde, si la dependencia recurrió a una prórroga, si la respuesta fue negativa o positiva, si la dependencia entrega la información solicitud completa o incompleta, si fue necesario interponer un recurso de revisión.

Otro mecanismo que facilita el control de la información recopilada es la creación de un sistema de gestión

Formato sugerido para control de las solicitudes de información al IFAI o instituto de transparencia

Nombre de Información	No. folio de solicitud	Fecha de solicitud	Fecha de respuesta	Respuesta	Es información solicitada	Fecha de recurso revisión	Fecha de respuesta al recurso de revisión
-----------------------	------------------------	--------------------	--------------------	-----------	---------------------------	---------------------------	---

de archivos. Se sugiere el siguiente formato para nombrar los archivos digitales: primeras tres iniciales del nombre del proyecto, nombre abreviado de la información solicitada, número de solicitud del SISI y fecha de solicitud de la información. Ejemplo:

“C:\... \PCS actas dictaminación 2007 322 20080505”

Este mismo formato se puede aplicar para otro tipo de información recopilada o generada durante la investigación, simplemente hay que ignorar la parte donde se debe de especificar el número de solicitud del SISI. El manejo correcto de la información es fundamental cuando el proyecto de contraloría involucra una gran cantidad de documentos e información y, especialmente, cuando la información es manejada por varias personas.

Paso 7: Identifica y trabaja con aliados y con informantes clave de la dependencia que muestren compromiso

En paralelo a delimitar el alcance (Paso 4) y las necesidades de información (Paso 5), es importante construir alianzas con diferentes sectores que puedan ayudar a orientar el monitoreo, aportar información y colaborar en la misma contraloría. Por un lado, esto se hace difundiendo el propósito del ejercicio entre potenciales aliados, que pueden ser los beneficiarios del programa o las OSC. Ellos pueden acercar información sobre casos y testimonios, referir a organizaciones con problemas similares, asesorar en cierto tipo de servicios o trabajar con su personal, servicio social o voluntariado en los ejercicios de monitoreo.

También se puede crear un comité de asesores experimentados en el tema, para intercambiar y debatir información que pueda ser útil para el monitoreo. Se recomienda que la constitución del grupo de asesores sea mixta, que participen como asesores de la investigación académicos, ex funcionarios de la dependencia y representantes de alguna OSC, y con quienes se puede establecer una mayor colaboración a futuro.

Por otro lado, se puede identificar a algunos funcionarios de la dependencia que operan el programa o de otras dependencias. Al interior del equipo de operación del programa, algunos funcionarios pueden estar abiertos a la idea de ser monitoreados o evaluados externamente, y su interés es por mejorar

estos programas. Ellos mismos pueden dar ideas sobre las propias debilidades de los programas, que ellos controlan o sólo supervisan, y sugerir las mejores vías para acceder a información necesaria.

En la literatura anglosajona se utiliza el término “whistle-blowers” para referirse a servidores públicos que revelan delitos o faltas administrativas, filtran información o amenazan con hacerlo sobre hechos que consideran ilícitos o delictivos en el propio gobierno o testifican en cualquier investigación, consulta o solicitud⁵. Este tipo de funcionarios no están satisfechos con la gestión de los programas, pero no tienen injerencia suficiente sobre la toma de decisiones fundamentales y quieren contribuir a mejorarlos.

Aunque en México todavía no se incorporan a la cultura de los funcionarios públicos este tipo de valores de auto crítica y auto denuncia, es posible encontrar aliados en la dependencia monitoreada. En estos casos, es fundamental garantizar su anonimato y confidencialidad, pues –ante la falta de mecanismos para su protección-- corren el riesgo de ser despedidos o que sus superiores tomen represalias contra ellos. Puede resultar menos difícil lograr alianzas con ex funcionarios de la dependencia, que sienten más confianza para hablar y dar ideas sobre el tipo de monitoreo que se debía hacer.

5 Ernesto Villanueva (2007): “Los whistleblowers y el Estado de derecho en México” en Jonathan Fox et al. (coord.): Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas. México: Fundar. El artículo describe los mecanismos para sus derechos de protección. El término adoptado por la literatura anglosajona para identificar a este tipo de funcionarios es “whistle - blowers”, sin embargo, la traducción literal al español (soplón) tiene una connotación despectiva y no trasmite el carácter positivo del término.

Paso 8: Sistematiza y analiza la información obtenida

Algunas ideas para sistematizar y analizar la información obtenida:

Analizar la normatividad

Se pueden comparar las distintas Reglas de Operación y sus modificaciones. Se recomienda elaborar un cuadro comparativo de las distintas versiones para analizar si las modificaciones significaron avances o retrocesos. Analizar cada uno de los procedimientos de las Reglas y registrar los procedimientos en donde no existe suficiente claridad sobre las obligaciones de la autoridad o de los actores sociales o en donde se omitan señalamientos precisos para llevar a cabo algún procedimiento, donde hay márgenes de discrecionalidad en su implementación, etc.

Evaluar la voluntad y disponibilidad de la dependencia en ser transparente

Como la transparencia y la rendición de cuentas son criterios de los ejercicios de contraloría, el control de las respuestas de la dependencia a las solicitudes de información se convierte en un instrumento para evaluar la capacidad de la dependencia para archivar los documentos que genera y ponerlos a disponibilidad del público. Se puede evaluar esto, sistematizando y buscando patrones sobre la información entregada: si se entregó a tiempo, si se pidieron prórrogas, si se entregó completa, si se tuvieron que interponer recursos antes el IFAI o institutos estatales de transparencia, etc.

Analizar la información, en términos de cumplimiento de normas y procedimientos

Una vez que se procesa la información recibida, se pueden generar series de datos para los distintos procedimientos que permitan identificar tendencias en el período que se está evaluando. Una forma

de analizar la información es ver si el cumplimiento de la normatividad y la aplicación de criterios son consistentes. Por ejemplo, si las organizaciones cumplen con los requisitos, si se siguen los criterios de selección, etc. Estas tendencias también ayudan a pensar en si hace falta solicitar más información o realizar más entrevistas para explicar dicha tendencia o cambios significativos.

Analizar la información, en términos del objetivo del programa

La información también puede ser analizada buscando evaluar si el programa está cumpliendo con sus metas: ¿está financiando el perfil de proyectos que debería?, ¿está focalizado entre la población que dice atender?, ¿qué tipo de incentivos y resultados está creando?, ¿qué tipo de organizaciones está beneficiando?, ¿qué tipo de organizaciones está excluyendo?, etc.

Analizar la información de las entrevistas

Finalmente, las entrevistas se deben procesar, buscando identificar factores o explicaciones de las tendencias de la información sistematizada. Por ejemplo, si los cambios se debieron a la normatividad, a los cambios de funcionarios o prácticas de funcionarios.

Paso 9: Redacta un reporte de investigación

En el reporte se deben señalar los principales hallazgos del monitoreo y la sistematización de información recibida y no recibida. Es indispensable que los argumentos se sostengan con evidencia encontrada, sea la información cuantitativa o la revisada, como documentos oficiales y oficios, etc. Además de los resultados del ejercicio, que constituirán el grueso del reporte, se sugiere explicar cuál es la problemática que se quiere solucionar, antecedentes sobre el programa vigilado y la metodología de la investigación.

Además, de los hallazgos se deberán hacer recomendaciones para mejoras del programa. Las recomendaciones pueden dividirse en cuestiones específicas de la normatividad, la gestión o reformas en el marco más amplio que rebasan al programa. En este sentido, será más fácil identificar los funcionarios o legisladores responsables que deben asumir estos compromisos. También para ti, será más fácil identificar cuáles se van cumpliendo y cuáles son más difíciles de llevar a la práctica.


Se sugiere que una vez que se redacte este primer borrador de reporte, pueda ser revisado y retroalimentado por una o más personas expertas y externas. Puede ser el grupo de aliados que se identificaron en el Paso 7. Es fundamental que sus comentarios estén por escrito o que caso de que se den en el marco de una conversación, se registren de manera clara y oportuna.

Una vez que el reporte está escrito, es útil hacer un resumen ejecutivo de no más de 5 páginas que sirva posteriormente para una difusión más amplia.

Paso 10: Difunde los resultados entre funcionarios y públicos diversos

Por tratarse de un ejercicio de contraloría social independiente, la difusión de los resultados debe ser parte de los objetivos del proyecto. El primer paso para la difusión consiste en identificar a los actores estratégicos a los cuales se les quiere hacer llegar la información: funcionarios, organizaciones, beneficiarios, medios de comunicación, etc. Para esto se puede partir de la pregunta ¿Cómo influye(n) en el diseño, la implementación y el funcionamiento de nuestro programa sujeto de contraloría social?

Una vez definidos los distintos “públicos” a los que se quiere llegar, se sugiere elaborar distintos productos de difusión de los resultados de la investigación, ya que dependiendo del público objetivo se debe adecuar la información a formatos de longitud y detalle, lenguaje y diseño visual. A continuación incluimos algunas sugerencias de difusión:

 **Publicar y entregar el reporte de investigación completo a funcionarios directamente responsables del programa.** De acuerdo con su jerarquía, ellos tendrán el tiempo y el interés por leer los resultados y las recomendaciones detalladas. Algunos solamente leerán el resumen ejecutivo o las recomendaciones, por lo es fundamental dejar éstos fácilmente identificarse dentro del texto. Es importante darle seguimiento a la difusión del reporte entre los funcionarios encargados del programa, por ejemplo, solicitar una entrevista ya que hayan leído el reporte para discutirlo y poder tener un diálogo directo sobre los detalles y las recomendaciones del reporte.

- 👉 **Elaborar un folleto para difundir la información entre un público más amplio:** Debe contener los principales hallazgos de la investigación, aunque con la función también de introducir a un público más amplio al tema de la investigación. La información más importante deberá expresarse de una manera sencilla y didáctica. Los folletos pueden ser repartidos en foros especializados para lograr una mayor penetración entre las OSC como un público objetivo de la investigación.
- 👉 **Difundir por medio de una página web:** La publicación de resultados en internet se ha convertido en una herramienta muy utilizada que garantiza la difusión hacia un público más amplio. Dada las ventajas económicas y de acceso a la información, la publicación en línea de la investigación completa puede resultar un medio efectivo de difusión. La página web también es el lugar ideal para poner al alcance información que aunque no es propiamente parte de la investigación, sí resulta relevante para la temática del proyecto. En el caso de Alternativas y Capacidades, además de publicar el reporte de investigación, se diseñó una sección sobre Fondos Públicos que incluye una normateca sobre el PCS con la regulación relevante para el tema, además de colocar diversos anexos relevantes del reporte.
- 👉 **Diseñar y realizar talleres:** Pueden funcionar para conjuntar en un mismo espacio a los actores relevantes que la investigación de contraloría social pretende impactar y para generar debates sobre el tema.
- 👉 **Enviar la información a medios de comunicación:** En cuestión de visibilidad pueden ser la estrategia más efectiva para dar a conocer los resultados de la investigación. La información básica y los datos más llamativos se deberá escribir en un boletín de prensa, que puede también ir acompañado por historias y testimonios para darle una cara más humana. Se tiene la desventaja de que algunas veces los temas de contraloría social no son cubiertos con la amplitud que debieran y que si es un tema técnico, perderá atractivo entre los periodistas.
- 👉 **Presentar los resultados en foros**

Finalmente es necesario recalcar el hecho de que las distintas estrategias de difusión no son excluyentes entre sí, sino que la mayoría de las veces la combinación de varios de estos instrumentos es la única forma de dar a conocer los resultados de forma efectiva.

Paso 11: Evalúa el proyecto y recoge aprendizajes entre el equipo involucrado

Es fundamental que el equipo que participó en el ejercicio, incluyendo aliados y asesores, puedan reflexionar sobre las lecciones aprendidas y cómo podrían haberlo hecho de una manera distinta, en caso de volver a intentarlo. Una última forma para evaluar el proyecto es dar seguimiento a las recomendaciones del monitoreo y recoger información sobre aquellas recomendaciones que sí se adoptaron o cómo el programa ha evolucionado a partir de la contraloría social ejercida.

Recomendaciones y acciones propuestas	Fecha	Se adoptó totalmente	Se adoptó parcialmente	No se adoptó
---------------------------------------	-------	----------------------	------------------------	--------------

La presente guía se elaboró como parte del proyecto de contraloría social El caso del Programa de Coinversión Social del INDESOL: monitoreo a la operación de los criterios de transparencia e imparcialidad del Programa de Coinversión Social (PCS) en el apoyo al sector de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en México realizado por Alternativas y Capacidades A.C. , y financiado por el Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática (CCS) del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y la Fundación William y Flora Hewlett.

Arte y Diseño: Edwin Octavio Ramírez Mendieta

Despacho: Mendieta Diseñadores / Ediciones del Lirio S.A. de C.V.

