

CONTRALORÍA SOCIAL EN ADQUISICIONES DE GASOLINA. UN EJERCICIO CIUDADANO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

Erik Abraham Maldonado Vallejo¹
Carmen Álvarez González²

El Comité de Participación Ciudadana (CPC) del Sistema Estatal Anticorrupción (SEA) del estado de Chihuahua, contempla dentro de sus acciones, promover ejercicios de participación ciudadana a través de la implementación de ejercicios de contraloría social. En este sentido, se realizó el acuerdo con el Cuerpo Académico Consolidado de Estudios Organizacionales (CAC) #97, para implementar ejercicios de contraloría social en la clase de Seminario de Titulación de la Licenciatura de Contaduría. Tres estudiantes de la Licenciatura en Contaduría, realizaron ejercicios de contraloría social para experimentar el proceso por el que pasa un ciudadano y evidenciar las problemáticas por las que atraviesa al ejercer su derecho a la participación.

Este proyecto, es resultado de uno de estos trabajos que se realizaron en conjunto con el CPC del SEA, el Colectivo Wikipolítica, la asociación civil Plan Estratégico de Juárez y el CAC#97, y tuvo como objetivo analizar los procedimientos que puede seguir un ciudadano para supervisar la correcta aplicación de recursos públicos en la adquisición de gasolina de un gobierno municipal. Para ello, se recurrió a una metodología de corte cualitativo, que desde un enfoque de acción participativa aplicó como método el análisis documental de información obtenida a través de solicitudes de información, ordenamientos legales y fuentes periodísticas.

La contraloría social es un mecanismo de participación ciudadana que permite a la ciudadanía supervisar y vigilar el debido cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos (Moyado, 2013). La implementación de este mecanismo, se sustenta en el ejercicio del derecho ciudadano a la información, el cual se garantiza en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y desde el año 2002, se materializa en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP, 2016).

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP), plantea como objetivos promover la transparencia de la gestión pública mediante la difusión de información que emiten los sujetos obligados; garantizar la protección de los datos personales en posesión de las dependencias gubernamentales; favorecer las condiciones de rendición de cuentas a los ciudadanos y manejar la organización, clasificación y manejo de los documentos en su poder (LFTAIP, 2016). Es por ello, que el

¹ Estudiante del Programa Educativo Licenciatura en Contaduría de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. al130266@alumnos.uacj.mx

² Docente investigadora de la UACJ, adscrita al departamento de Ciencias Administrativas. Su trabajo académico se ha desarrollado en torno al análisis de los espacios de encuentro entre gobierno y sociedad civil organizada o emergente que se convierten en esquemas de gobernanza. Por lo que se centra en ejercicios de participación ciudadana y su relación con las políticas públicas. caalvare@uacj.mx

Artículo 192, establece la obligación a toda dependencia que reciba y ejerzan recursos públicos y/o actos de autoridad, a emitir su información pública y atender a todos los requerimientos de información que se le realicen.

Una vez implementada la LFTAIP, los estados tuvieron la obligación de homologar sus leyes estatales de transparencia. En Chihuahua, México, la Ley Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LETAIP) es aplicable a partir del año 2005. A pesar que esta ley tiene casi 15 años de vigencia en el estado, su implementación no ha sido suficiente para disminuir los niveles de corrupción. Según datos de Transparencia Mexicana en su reporte sobre el Coeficiente TAI (Transparencia, Anticorrupción, Impunidad cero), este estado ocupa el tercer lugar de corrupción a nivel nacional (Salud, 2017).

Con lo que respecta al ámbito municipal, la percepción ciudadana sobre el proceder de la administración del Gobierno Municipal de Ciudad Juárez no varía mucho de la percepción nacional. Más de 60% de los juarenses considera que la rendición de cuentas en el ámbito municipal es nula o casi nula, situación que influye en el nivel de desconfianza ciudadana.

En este sentido, la contraloría social se convierte en un instrumento al alcance de la ciudadanía, útil para obtener la información que dé certeza sobre la aplicación de los recursos públicos y la calidad de las obras, servicios o programas implementados por las dependencias gubernamentales. Sin embargo, este ejercicio de participación, requiere de un proceso de capacitación ciudadana que no está disponible en medios electrónicos, pero que es necesaria no solo para facilitar la obtención de información, sino también para garantizar una opinión ciudadana sobre el quehacer público.

Por lo antes expuesto, este documento tiene como objetivo general analizar el proceso de evaluación ciudadana en función de un contrato de adquisición de gasolina otorgado por el Municipio de Ciudad Juárez. El proceso de análisis incluye: a) identificar si el Municipio de Ciudad Juárez cumplió adecuadamente con los procedimientos legales para llevar a cabo una licitación directa; b) evaluar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el contrato objeto de análisis; c) corroborar la correcta implementación de los controles internos para el pago del consumo de gasolina y; d) identificar la existencia de posibles conflictos de interés entre el proveedor de gasolina y el Municipio de Ciudad Juárez.

Este proyecto de titulación obedece a una investigación cualitativa, descriptiva y transversal desde un enfoque de acción participativa, en donde se consideró el análisis del proceso de evaluación ciudadana en función de un contrato de adquisición de gasolina otorgado por el Municipio de Ciudad Juárez. Para realizar este análisis, se asistieron a cuatro capacitaciones otorgadas por el Colectivo Wikipolítica y la asociación civil Plan Estratégico de Juárez, enfocadas al aprendizaje de la utilización de bases de datos y plataformas de información pública, así como, la definición de estrategias específicas para la obtención, seguimiento y análisis de la información pública.

Se revisó la página web *¿a dónde va tu dinero?* (Plan Estratégico de Juárez, 2019), de donde se seleccionó un contrato de licitación pública para la adquisición de gasolina durante el año fiscal 2018, después, se realizaron más de 15 solicitudes de información a través de sistema INFOMEX de la página de Transparencia del Municipio de Ciudad Juárez.

Una vez obtenida esta información, se procedió a su análisis mediante la revisión de los procedimientos establecidos en la normatividad correspondiente, informes técnicos emitidos por la Auditoría Superior del Estado de Chihuahua y notas periodísticas.

Después, se seleccionó el contrato JUR/OM/009/2017 que estableció el Municipio con una empresa de esta ciudad. Este contrato, se realizó como resultado de la licitación pública CA-OM-10-BIS-2016, en donde la Dirección de Recursos de Materiales de la Oficialía Mayor, emitió la convocatoria para seleccionar a proveedores de combustible (Gasolina Magna Sin Premium y Diésel), y se estableció un techo presupuestal de \$88,806,814 pesos provenientes de recursos propios del municipio.

Una vez seleccionado el contrato, se realizó el análisis documental de este documento y de la Ley Estatal de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público. Como resultado de este primer análisis, y en función de las condiciones y procedimientos establecidos, y para buscar identificar si los tres proveedores que ganaron la licitación cumplieron con los procedimientos adecuados, se solicitó vía transparencia los anexos técnicos, anexos económicos, y la comprobación de pagos por el servicio prestado.

La verificación de los anexos técnicos y económicos, permitió verificar que los proveedores sí cumplieron con los requisitos solicitados, que no existieron diferencia entre los precios ofrecidos (se presupuestaron en función de los precios oficiales) pero por otro lado, también se pudo constatar que el proveedor no ofreció ningún beneficio extraordinario. Esto llama la atención, cuando a diferencia de los otros dos proveedores, la empresa Servicio Imperial, solamente cuenta con una estación de gasolina en la ciudad, lo que muestra una gran desventaja de practicidad en el otorgamiento del servicio en comparación con los otros dos licitadores, lo que a simple vista no debería ser considerada una propuesta viable para su selección. Al analizar las bases de la licitación, no se encontró información que sustentara la selección de este proveedor.

No fue posible realizar el análisis sobre las facturas emitidas por los proveedores hacia el Municipio, porque, aunque se solicitó el listado de facturas de pago que realizó Servicio Imperial hacia el Municipio de Juárez, éste evadió otorgar la información requerida al anexar una relación de facturas numeradas que carecen de sustentos legales e imposibilita su verificación. Por lo que tuvo que volver a solicitar la información en los siguientes términos:

“solicito la información en versión simple electrónica y en versión pública de la lista de CFDI que cumpla con los requisitos fiscales establecidos en código, leyes, miscelánea del pagó por este servicio prestados en la licitación esperando los tiempos indicados para su contestación tal y como lo marca la ley se recibió un archivo en forma Word y Excel” (Solicitud información número 9, 2019).

Nuevamente, el municipio envió una relación en donde se hace mención de la dependencia municipal beneficiada y enumeran un número de factura que no pudo ser verificada. En este sentido, negó otorgar de manera electrónica las facturas en formato *Word*, argumentando que ésta entrega de información electrónica implicaría adjuntar 1,758 facturas y que, por lo tanto, el ciudadano debería pagar la cantidad de \$74,257.92 pesos (setenta y cuatro mil doscientos cincuenta y siete pesos 92/100 m.n.), para que el

municipio estuviera en la posibilidad de entregar la información físicamente. Además, se ofrece la verificación física en las instalaciones del municipio (Solicitud de información número 16, 2019), lo que implicaría romper con la confidencialidad del solicitante.

Al percibir que el Municipio evadía otorgar la información solicitada, se buscó información en medios electrónicos y se encontró la auditoría realizada por la Auditoría Superior del Estado de Chihuahua durante el ejercicio 2017. En este documento, resaltan las observaciones del auditor del estado, quien refiere a un supuesto incumplimiento del Municipio de Ciudad Juárez, al no comprobar la existencia de controles internos suficientes en la determinación de consumo de gasolina, ya que según afirma: “las bitácoras presentadas que corresponden al reporte de cargas diarias de los vehículos del Municipio, no contienen datos informativos relevantes que permitan tener un control adecuado respecto al suministro del combustible como lo es el kilometraje inicial y final, comisión asignada, entre otros, mediante los cuales se pueda validar que este fue proveído en bienes propiedad del ente y que el rendimiento del mismo se encuentre apegado a los realmente circularon los vehículos a favor de actividades meramente institucionales” (Auditoría Superior del Estado de Chihuahua, 2017, pág. 38).

Por último, al realizar la búsqueda en los medios de comunicación escritos para identificar una posible existencia de conflicto de interés, se identificó que una familia influyente de la ciudad, íntimamente relacionada con un partido político y que, además, tiene una relación personal con el actual presidente municipal es la propietaria de esta empresa proveedora. Sin embargo, no se obtuvieron evidencias que demuestren legalmente que existió un conflicto de interés en el otorgamiento del contrato.

Durante este ejercicio de contraloría, se pudo constatar que el sujeto obligado aplica estrategias dilatorias en la entrega de información, que parecieran buscar evadir la entrega de documentos claves para la verificación y comprobación del gasto aplicado. Entre las estrategias aplicadas resaltan: a) el envío parcial de la información en donde se omite la presentación de los elementos necesarios que permitan al ciudadano verificar y comparar los datos y obliga a realizar nuevas solicitudes de información, y b) basándose en los lineamientos establecidos en la Ley de Transparencia, se justifica la negativa de la entrega de la información en formatos electrónicos y opta por realizar un alto cobro para la entregarla físicamente, además de recurrir a la extensión de tiempos para la entrega de la misma.

Finalmente, se puede concluir que la falta de entrega de información con características que permitan su verificación, aunada a las observaciones de auditoría emitidas por la Auditoría Superior del Estado de Chihuahua, hacen que el ciudadano solicitante de la información, identifique fallas graves en los procedimientos de revisión del órgano de control interno municipal. Todos estos contratiempos y omisiones, limitan la participación ciudadana porque exigen que el ciudadano invierta mucho tiempo en analizar a mayor profundidad las diferentes normativas para argumentar las solicitudes de información, que tenga la paciencia para reiniciar los procedimientos de solicitudes de información y la resistencia ante la frustración derivada de las negativas recibidas.

SOCIAL CONTROLLER IN GASOLINE ACQUISITIONS. A CITIZEN EXERCISE IN THE MUNICIPAL SPHERE

The Federal Law of Transparency and Access to Public Information (LFTAIP), sets out as objectives to promote the transparency of public management through the dissemination of information issued by obligated subjects; guarantee the protection of personal data held by government agencies; favor the conditions of accountability to citizens and manage the organization, classification and management of documents in their possession (LFTAIP, 2016). For this reason, Article 192 establishes the obligation for all dependencies that receive and exercise public resources and exercise acts of authority, to issue their public information and attend to all the information requests made to it.

Once the LFTAIP was implemented, the states had the obligation to standardize their state transparency laws, in Chihuahua, Mexico, the State Law of Transparency and Access to Public Information (LETAIP) is applicable from the year 2005. Although this the law has been in force for almost 15 years in the state, its implementation has not been sufficient to reduce levels of corruption. According to data from Mexican Transparency in its report on the TAI Coefficient (Transparency, Anticorruption, Zero Impunity), this state occupies the third place of corruption at the national level (Salud, 2017).

With regard to the municipal sphere, the citizen perception of the proceeding of the administration of the Municipal Government of Ciudad Juárez does not vary much from the national perception. More than 60% of residents of Juárez consider that accountability at the municipal level is nil or almost nil, a situation that influences the level of citizen mistrust.

Based on the foregoing, this document has the general objective of analyzing the citizen evaluation process based on a gasoline purchase contract granted by the Municipality of Ciudad Juárez. While specifically seeking to identify whether the Municipality of Ciudad Juárez adequately complied with the legal procedures to carry out a direct tender, identify compliance with the requirements established in the contract under review, corroborate the correct implementation of internal controls for the payment of gasoline consumption and to identify the existence of possible conflicts of interest between the gasoline supplier and the Municipality of Ciudad Juárez.

This degree project obeys a qualitative, descriptive and cross-sectional research from a participatory action approach, where the analysis of the citizen evaluation process was considered based on a gasoline purchase contract granted by the Municipality of Ciudad Juárez. To carry out this analysis, four trainings were given by the Wikipolítica Collective and the civil association Plan Estratégico de Juárez, focused on learning to use databases and public information platforms as well as defining specific strategies for obtaining, monitoring and analysis of public information.

*The website *¿a dónde va tu dinero?* (Strategic Plan of Juárez, 2019) was reviewed, from which a public tender contract was selected for the purchase of gasoline during fiscal year 2018, later, more than 15 requests for information were made through the INFOMEX system of the Transparency page of the Municipality of Ciudad Juárez. Once this information was obtained, it was analyzed by reviewing the procedures established in the corresponding*

regulations, technical reports issued by the Superior Audit of the State of Chihuahua and journalistic notes.

Then the contract JUR / OM / 009/2017 that the Municipality established with a company from this city was selected. This contract was carried out as a result of the public tender CA-OM-10-BIS-2016, where the Direction of Materials Resources of the Official Gazette, issued the call to select fuel suppliers (Gasolina Magna Sin Premium and Diesel), and a budget ceiling of \$ 88,806,814 pesos from the municipality's own resources was established.

Once the contract was selected, the documentary analysis of this document and of the State Law on Acquisitions, Leasing and Services of the Public Sector was carried out. As a result of this first analysis, and based on the established conditions and procedures, and to seek to identify whether the three suppliers that won the tender complied with the appropriate procedures, the technical annexes, economic annexes, and verification of payments for the service provided.

During this control exercise, it was found that the obligated subject applies delaying strategies in the delivery of information, which seemed to seek to avoid the delivery of key documents for the verification and verification of the applied expense. Among the strategies applied, the following stand out: a) the partial sending of information in which the presentation of the necessary elements that allow the citizen to verify and compare the data is omitted and requires new information requests, and b) based on the guidelines established in the Transparency Law, the refusal of the delivery of the information electronic formats is justified and chooses to make a high charge to physically deliver it, in addition to resorting to the extension of times for the delivery of it.

Finally, it can be concluded that the lack of delivery of information with characteristics that allow its verification, together with the audit observations issued by the Superior Audit of the State of Chihuahua, cause the citizen requesting the information to identify serious flaws in the procedures reviewed of the municipal internal control body. All these setbacks and omissions limit citizen participation because they require that the citizen invest a lot of time in analyzing in depth the different regulations to argue the requests for information, that they have the patience to restart the information request procedures and the resistance to the frustration derived from the negatives received.

Referencias

- Auditoría Superior del Estado de Chihuahua. (2017). *Auditoría Superior*. Obtenido de Inform de Resultados: <https://apps.auditoriachihuahua.gob.mx/informes/LFTAIP>. (Febrero de 2016). *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Obtenido de Secretaría de Gobernación : http://www.dof.gob.mx/avisos/2493/SG_090516/SG_090516.html
- Moyado, S. (2013). El nuevo institucionalismo de la contraloría social en las políticas de desarrollo municipal. *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, sd.

Plan Estratégico de Juárez. (2019). *Informe ciudadano 2016-2018*. Juárez: Plan Estratégico de Juárez.

Plan Estratégico de Juárez. (16 de febrero de 2019). *Regidor MX*. Obtenido de ¿A dónde va tu dinero?: <https://planjuarez.org/regidormx-juarez/a-donde-va-tu-dinero/>
Salud, O. (24 de 12 de 2017). Chihuahua en el TOP 3 de corrupción en el país. *El Diario de Chihuahua*, pág. 1.