

## CONTRALORÍA SOCIAL CIUDADANA: UNA APLICACIÓN SOBRE LA OBRA PÚBLICA MUNICIPAL

Miguel Ángel Sánchez García<sup>1</sup>  
Carmen Álvarez González<sup>2</sup>

El proyecto de investigación que se presenta, es el resultado de la colaboración del Cuerpo Académico Consolidado de Estudios Organizacionales (CAC) #97, en conjunto con el Comité de Participación Ciudadana (CPC) del Sistema Estatal Anticorrupción (SEA) del estado de Chihuahua, la asociación civil Plan Estratégico de Juárez y el Colectivo Wikipolítica; y tuvo como objetivo realizar un ejercicio de contraloría social en obra pública del Municipio de Ciudad Juárez, Chihuahua. La intención de este proyecto fue promover la participación ciudadana y evidenciar las ventajas y desventajas en la implementación de la Ley Federal de Obras Públicas.

Este ejercicio, permitiría verificar en concreto, si los procedimientos de supervisión en obra pública a los que tiene acceso un ciudadano permiten identificar la correcta aplicación de recursos y limitar la discrecionalidad de los funcionarios públicos en la asignación de obras.

Para ello, se recurrió a un estudio de caso, en donde se tomó como muestra la rehabilitación de un parque público. La metodología aplicada fue de corte cualitativo, basados en un enfoque de acción participativa que utilizó como métodos de recolección de datos: el análisis documental de información obtenida a través de solicitudes de información, ordenamientos legales, fuentes periodísticas y páginas web de diferentes dependencias gubernamentales, así como la observación.

Una vez implementada la LFTAIP, los estados tuvieron la obligación de homologar sus leyes estatales de transparencia, en Chihuahua, la Ley Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública fue aplicable a partir del año 2005. Aunque esta ley tiene casi 15 años de vigencia, los niveles de corrupción no han disminuido. Según datos de Transparencia Mexicana, el estado de Chihuahua ocupa el tercer lugar de corrupción a nivel nacional (Salud, 2017).

En lo que respecta a la esfera municipal, la percepción ciudadana sobre el proceder de la administración del Gobierno Municipal de Ciudad Juárez no varía mucho de la percepción nacional. Más del 60% de los juarenses considera que la rendición de cuentas en este municipio es nula o casi nula, factor que influye en el nivel de desconfianza ciudadana. De ahí la necesidad de contar con mecanismos de contraloría social, como un instrumento que le permita a ciudadanía obtener información relacionada con la aplicación de los recursos públicos y la calidad de las obras, servicios o programas

---

<sup>1</sup> Estudiante del Programa de Licenciatura en Contaduría de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. al138989@alumnos.uacj.mx

<sup>2</sup> 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

implementados por sus dependencias gubernamentales. Este ejercicio de participación implica un proceso de capacitación 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.

En este sentido, la presente investigación tiene como objetivo general, analizar los procedimientos de contraloría social en la rehabilitación de un parque público ubicado en el Municipio de Ciudad Juárez, Chihuahua, para establecer una opinión sobre la aplicación de los recursos públicos federales a través de la administración municipal. Dentro de los objetivos específicos se encuentran: 1) identificar la pertinencia del proyecto, 2) verificar el cumplimiento de los procedimientos establecidos en la Ley Federal de Obra Pública, 3) verificar que los costos, tiempos de obra y pagos se realizaron en función de lo establecido en el contrato, 4) verificar físicamente la terminación de la obra, y 5) identificar la posible existencia de conflicto de interés.

Este proyecto de investigación es de tipo cualitativo, descriptivo y transversal con un enfoque de acción participativa, donde se consideró el análisis del proceso de evaluación ciudadana en función de un contrato de obra emitido por el Municipio de Ciudad Juárez a una constructora a la que se denominara Constructora A.

Para alcanzar los objetivos del estudio, fue necesario asistir a cuatro capacitaciones impartidas por el Colectivo Wikipólítica y la asociación civil Plan Estratégico de Juárez. Estos cursos tenían como objetivo aprender a utilizar las bases de datos y plataformas de información pública, así como definir estrategias específicas para la obtención, seguimiento y análisis de la información pública.

Después se revisó la página web *¿a dónde va tu dinero?* (Plan Estratégico de Juárez, 2019), donde se seleccionó un contrato de obra pública por un valor total de \$2,377,599.00 pesos, el cual fue asignado mediante adjudicación directa a la Constructora A para el acondicionamiento del Parque Lucero, ubicado en la colonia Parajes del Sol de Ciudad Juárez durante el año 2019. Después de identificar que el recurso proviene del Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros, se identificó la necesidad de información y se realizaron más de 10 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, verificación física de los activos y notas periodísticas.

Para identificar la pertinencia del proyecto, se buscó verificar si la obra se incluye en el programa anual de trabajo de la Dirección de Obras Públicas (DOP), si los lineamientos de aplicación de estos fondos federales, contemplan la rehabilitación de parques públicos de esta ciudad y si hubo consenso con los vecinos. Si bien no se encontró evidencia en la página web de la DOP, de que se contemplara la remodelación de este parque ni de una consulta ciudadana, donde se muestre que los vecinos estaban de acuerdo con esta obra, sin embargo, éste sí aparece en el listado de obras autorizadas por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).

Para verificar si se cumplieron los procedimientos establecidos en la ley para llevar a cabo una adjudicación directa, se revisaron los siguientes aspectos: que el monto de la obra esté incluido dentro de los parámetros autorizados para ser asignado directamente,

que se contara con estudios de mercado o dictamen del Comité de Obra, que se contara con un plano y catálogo de materiales de la obra, que se cumpliera con los procedimientos de adjudicación. Al realizar el análisis documental, se logró constatar que sí se cumplió con los procedimientos establecidos en la Ley Federal de Obra Pública; sin embargo, también se pudo constatar que el municipio declaró desierta una licitación emitida meses antes para la remodelación del mismo parque, y en donde se desechó a la Constructora A por superar el monto concursado, para después asignar ese mismo contrato sin licitación alguna a esa misma constructora. Y aunque este hecho despierta sospechas sobre si se cumplió adecuadamente con los procedimientos de asignación, éste no puede considerarse un incumplimiento, ya que la Ley de Obras Federal, establece que, si una licitación se declara desierta, entonces el Comité de Obras podrá asignar directamente la obra a la empresa que considere más adecuada.

En cuanto a la verificación del precio razonablemente adecuado, los tiempos de terminación de la obra y la realización de los pagos se obtuvieron los siguientes resultados. Después de realizar un análisis comparativo entre los precios del catálogo de materiales con cotizaciones similares, se pudo constatar que los precios son razonables, pero al verificar la bitácora de obra y los pagos realizados, se pudo observar que la Constructora A, no cumplió con los avances de obra en los tiempos establecidos y por tal razón el municipio tuvo que retenerle una cantidad del pago por incumplimiento del contrato. A la fecha, la obra está concluida y los pagos todavía no se realizaron en su totalidad.

Al identificar como concluida la obra, se procedió a visitar el parque remodelado, para verificar si se cumplieron las especificaciones de obra y fueron instalados los juegos infantiles especificados en el catálogo de materiales. Al realizar la inspección, se observó que no hay evidencia de haberse instalado un juego por un costo de \$54,127.12 pesos.

Por último, para verificar si existía algún conflicto de interés entre el municipio y los dueños de la Constructora A, pudo identificarse que, aunque no hay evidencia de que la empresa esté envuelta en actos de corrupción, el principal accionista de esta constructora es primo hermano del más reciente exgobernador del Estado de Chihuahua, además, ha ocupado puestos políticos durante el sexenio de su primo hermano y ha sido señalado por actos de corrupción en medios de comunicación escritos. Aun así, no hay evidencia que demuestre conflicto de interés directamente relacionado con el proceso de adjudicación directa de dicha obra.

Durante este ejercicio de contraloría, se revisaron como criterios más relevantes: la pertinencia del proyecto, el cumplimiento de los procedimientos de licitaciones basados en los requisitos establecidos en la Ley Federal de Obra Pública (LFOP), si los costos declarados son congruentes con lo establecido en el contrato, además de comprobar la existencia de la obra. En función de los resultados obtenidos, se pudieron observar dos acciones concretas donde se muestra cómo las autoridades municipales aprovecharon huecos legales para desviar el espíritu de la LFOP.

La primera, es la relacionada con la asignación de la obra. Se puede verificar documentalmente y en videograbación, que el Municipio cumplió con los procedimientos legales que le permitieron declarar desierta una licitación de obra bajo el argumento de que todos los concursantes excedían el presupuesto autorizado, para una semana

después, adjudicar esta obra a uno de los concursantes reprobados en la licitación. Aunque esta situación está permitida en la LFOP, surge la desconfianza, cuando se constata que la constructora beneficiaria pertenece a un primo hermano del gobernador anterior del Estado de Chihuahua y quien, además, está envuelto en escándalos de corrupción.

Mientras en la segunda, puede apreciarse que se incluyó como obra pública, la rehabilitación de un parque público, que no era considerado una prioridad de obra pública para el gobierno municipal, pero que sí aparece en un programa federal sin que exista una justificación social al respecto. Por último, se puede considerar que estos vacíos legales, aunados a una falta de claridad en los procesos de seguimiento, la denuncia anónima de un ciudadano, así como la falta de instalación de un juego en la obra pública del contrato analizado; forman parte de acciones que requieren de una contraloría social y participación ciudadana que deben incluirse en propuestas de políticas públicas encaminadas a reducir actos de posible corrupción en el Estado de Chihuahua.

Finalmente se puede concluir, que, aunque no existe evidencia para declarar una opinión negativa sobre la correcta aplicación de los recursos públicos en esta obra, existen elementos que influyen en la desconfianza del ciudadano sobre ésta.

### ***CITIZEN SOCIAL CONTROLLER: AN APPLICATION ON THE MUNICIPAL PUBLIC WORK***

*The research project presented is the result of the collaboration of the Consolidated Academic Body of Organizational Studies (CAC) # 97, in conjunction with the Citizen Participation Committee (CPC) of the State Anticorruption System (SEA) of the state of Chihuahua, the civil association Plan Estratégico de Juárez and the Wikipolítica Collective; and it had the objective of carrying out an exercise of social control in public works of the Municipality of Ciudad Juárez, Chihuahua. The intention of this project was to promote citizen participation and show the flaws or advantages in the implementation of the Federal Law on Public Works.*

*For this, a case study was used, where the rehabilitation of a public park was taken as a sample. The methodology applied was qualitative, which from a participatory action approach applied documentary analysis of information obtained through information requests, legal orders, journalistic sources and web pages of different government agencies as data collection methods, as well as the observation.*

*The purpose of this investigation is to analyze the social control procedures in the rehabilitation of a public park located in the Municipality of Ciudad Juárez, Chihuahua to establish an opinion on the application of federal public resources through the municipal administration. Among the specific objectives are: 1) identify the relevance of the project, 2) verify compliance with the procedures established in the Federal Public Works Law, 3) verify that costs, construction times and payments were made based on the provisions of the contract, 4) physically verify the completion of the work, and 5) identify the possible existence of a conflict of interest.*

*This research project is qualitative, descriptive and cross-sectional with a participatory action approach, where the analysis of the citizen evaluation process was considered based on a work contract issued by the Municipality of Ciudad Juárez to a construction company named Constructora A.*

*To achieve the objectives of the study, it was necessary to attend four trainings given by the Wikipolítica Collective and the civil association Plan Estratégico de Juárez. These courses aimed to learn how to use databases and public information platforms as well as define specific strategies for obtaining, monitoring and analyzing public information.*

*Then the website *¿a dónde va tu dinero?* was reviewed (Strategic Plan of Juárez, 2019), there a public work contract was selected for a total value of \$2,377,599.00 pesos, which was assigned by direct award to Constructora A for the conditioning of Parque Lucero, located in the Parajes del Sol neighborhood of Ciudad Juárez during 2019. After identifying that the resource comes from the Fund for the Sustainable Regional Development of Mining States and Municipalities, the need for information was identified and more than 10 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, physical verification of the assets and journalistic notes.*

*Upon identifying the completion of the work, we proceeded to visit the remodeled park, to verify whether the specifications for the work and children's games specified in the materials catalog were met. Upon inspection, it was observed that there is no evidence that a game was installed for a cost of \$ 54,127.12 pesos.*

*During this control exercise, the most relevant criteria were reviewed: the relevance of the project, compliance with the bidding procedures based on the requirements established in the Federal Public Works Law (LFOP), if the declared costs are consistent with the established in the contract, in addition to verifying the existence of the work. Based on the results obtained, two concrete actions could be observed showing how the municipal authorities took advantage of legal loopholes to divert the spirit of the LFOP.*

*The first is related to the assignment of the work. It can be verified documentary and in video recording, that the Municipality complied with the legal procedures that allowed it to declare a work tender void under the argument that all the contestants exceeded the authorized budget, for a week later, to award this work to one of the failed contestants in the tender. Although this situation is allowed in the LFOP, mistrust arises when it is verified that the beneficiary construction company belongs to a first cousin of the previous governor of the State of Chihuahua and who is also involved in corruption scandals.*

*While in the second, it can be seen that the rehabilitation of a public park was included as a public work, which was not considered a public work priority for the municipal government, but does appear in a federal program without there being a social justification for the respect. For the above, it can be considered that these legal loopholes, coupled with a lack of clarity in the monitoring processes, the anonymous denunciation of a citizen as well as the lack of installation of a game in the public work of the analyzed contract; these are part of actions that require a social comptroller and citizen participation that must be included in public policy proposals aimed at reducing acts of possible corruption in the State of Chihuahua.*

Finally, it can be concluded that, although there is no evidence to declare a negative opinion on the correct application of public resources in this work, there are elements that influence citizen mistrust of it.

## Referencias

- Auditoría Superior del Estado de Chihuahua. (2017). *Auditoría Superior*. Obtenido de Informe 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](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.