



Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo

INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y GESTIÓN LOCAL
7ª. GENERACIÓN

**“Sistema de gestión de calidad: Propuesta de manual
para la auditoría ciudadana, en las obras públicas
municipales del Estado de Hidalgo”**

Presenta: **L.P. Oscar Sánchez Canales**

Director de Proyecto: **Dr. Cristopher Antonio Muñoz Ibáñez**

Co-Directora: **Dra. Berenice Alfaro Ponce**

*La presente investigación, fue posible gracias al apoyo de Consejo Nacional de
Ciencia y Tecnología.*



MTRO. JULIO CÉSAR LEINES MEDÉCIGO
 DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR DE LA UAEH
 PRESENTE

Estimado Maestro:

Sirva este medio para saludarlo, al tiempo que nos permitimos comunicarle que una vez leído y analizado el proyecto de investigación titulado: **“Sistema de Gestión de Calidad: Propuesta de manual para la auditoría ciudadana, en las obras públicas municipales del Estado de Hidalgo”**, que para optar al grado de Maestro en Gobierno y Gestión Local presenta el **C. Oscar Sánchez Canales**, matriculado en el programa de Maestría en Gobierno y Gestión Local, séptima generación, con número de cuenta **110850**, consideramos que reúne las características e incluye los elementos necesarios de una tesis. Por lo que, en nuestra calidad de sinodales designados como jurado para el examen de grado, nos permitimos manifestar nuestra aprobación a dicho trabajo.

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

A T E N T A M E N T E
T E
“AMOR, OR EN Y PROGRESO”
Pachuca de Soto, Hgo., a 12 enero de 2021.

Dr. Alberto Severino Jaén Olivas
 Director del ICSHu

Vo. Bo

Dra. Berenice Alfaro Ponce
 Co- Directora

Dr. Christopher Antonio Muñoz Ibáñez
 Director de Tesis

Dra. Georgina Lorena Fernández Fernández
 Profesora Investigadora

Mtro. Pedro Edmundo Rivera Gómez
 Profesor Investigador

Carretera Pachuca-Actopan Km. 4 s/n, Colonia San Cayetano, Pachuca de Soto, Hidalgo, México; C.P. 42084
 Teléfono: 52 (771) 71 720 00 Ext. 4213
 quinogh05@hotmail.com



Dedico el presente trabajo a:

La memoria de mi Padre, con cariño y agradecimiento por sus consejos.

A mi madre por su apoyo incondicional, amor y empatía a mi persona.

A mis hijos Oscar y Renata por su paciencia y apoyo para concluir éste proyecto.

A mis hermanos Francisco y Javier por estar siempre a mi lado en los buenos y malos momentos de mi vida.

A mis mentores dentro de la maestría, con especial reconocimiento a la Dra. Berenice Alfaro, Dr. Bernabe Lugo, Dra. Talina Merit Olvera, Dr. Guillermo Lizama, Dr. Cristopher Muñoz y Dr. Mario Cruz, sus consejos y retos fortalecieron mi práctica profesional.

A la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo por formarme como un profesionista de excelencia.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

ÍNDICE

Resumen	7
Abstract.....	8
Introducción.....	10
Capítulo 1. Marco Teórico - Conceptual para abordar la Auditoría Ciudadana.....	15
1.1. Gobernabilidad.....	16
1.2. Gobernanza.....	19
1.3. Conceptos, actores y herramientas de la auditoría ciudadana.....	22
1.3.1. Corrupción.....	22
1.3.2. Participación Ciudadana, del concepto a su función en los modelos democráticos.....	23
1.3.3. Auditoría.....	27
1.3.4. Auditoría Ciudadana.....	28
1.3.5. Concepto de Sistema de Gestión de Calidad y su función en la auditoría ciudadana.....	30
Capítulo 2. Marco Referencial y Normativo de la auditoría ciudadana en México.....	33
2.1. Propuesta Internacional.....	34
2.2. Antecedentes en México.....	34
2.3. Instancias Involucradas.....	36
2.4. Normativa Federal.....	38
2.5. Normativa Estatal.....	41
2.6. Normativa Local.....	44
Capítulo 3. La Auditoría Ciudadana En América Latina.....	45
3.1. Caso Costa Rica.....	46
3.2. Caso Argentina.....	47
3.3. Caso México.....	49
Capítulo 4. Propuesta de manual de auditoría ciudadana para obras públicas municipales, basada en los principios de gobernabilidad y gobernanza.....	53
4.1. Macroproceso del Sistema de Gestión de Calidad de la Auditoría Ciudadana a la ejecución de Obras Públicas.....	54
4.2. Proceso del sistema de gestión de calidad de la Planeación (COPLADEM).....	57
4.2.1. Mapas de Procesos relacionados a la Planeación y Priorización de Obras Públicas.....	59

4.3. Proceso del sistema de gestión de calidad de adjudicación de obras públicas.....	63
4.3.1. Mapas de procesos relacionados a la adjudicación de obra pública.	67
4.4. Proceso del sistema de gestión de calidad para ejecución de obra pública.	70
4.4.1. Mapas de procesos relacionados a la construcción de obra pública.	73
4.5. Proceso del sistema de gestión de calidad para la entrega recepción de obra pública.....	76
4.5.1. Mapas de procesos para la entrega recepción de obra pública.	79
Conclusiones.....	82
ANEXOS.....	84
Anexo 1. Encuesta de satisfacción de participantes en mesas de debate y priorización de obras públicas municipales	85
Anexo 2. Convocatoria de participación proceso de planeación para el desarrollo municipal	86
Anexo 3. Convocatoria proceso de adjudicación de obra y formación de comité ciudadano auditor de obra.....	87
Anexo 4. Check list Ciudadano para proceso de adjudicación.	88
Anexo 5. Check List ciudadano para ejecución de obra pública.	89
Referencias.....	91

Resumen

El presente estudio está diseñado para dar certidumbre a la ciudadanía interesada en participar de manera activa en los procesos de ejecución de obras públicas, para lo cual se elaboró una descripción gráfica y documental de la implementación de un sistema de gestión de calidad basado en las Normas Internacionales ISO 9001:2015 para la auditoría ciudadana aplicada a la obra pública municipal. El producto, resultado de este estudio, comprende un manual dividido en cuatro apartados para los gobiernos locales en cooperación con la ciudadanía, los cuales pretende ser parte de la normatividad municipal y darán certidumbre a la ejecución de obras públicas permitiendo una mejor rendición de cuentas y transparencia. La importancia de dicho manual radica en crear una relación firme entre ciudadanía y gobierno, a través de participación política institucionalizada, donde el ciudadano podrá llevar a cabo un proceso de auditoría para la ejecución de obras pública municipales. Los principios de gobernabilidad y gobernanza son cruciales para este manual, lo cual permitirá la real coparticipación entre gobierno y ciudadanía, siguiendo un plan de mejora continua o ciclo de Deming, PHVA: Planificar, Hacer, Verificar y Actuar (Deming, 1989). Los macroprocesos identificados en la ejecución de obras públicas municipales, comprenden desde la planeación hasta la entrega-recepción obligando la transparencia, rendición de cuentas y sobre todo evitando posibles actos de corrupción.

La metodología utilizada es de tipo cualitativa sustentada teóricamente para la elaboración de manuales que podrán ser fundamento de la normatividad municipal. Derivado del análisis realizado a las páginas de transparencia se identifica la ausencia de procesos claros que doten al ciudadano de autonomía y herramientas para coparticipar con los gobiernos municipales del Estado de Hidalgo. Por lo cual se diseñaron los presentes manuales, introduciendo la coparticipación entre

ciudadanía y gobierno sin que este último, haga uso del asistencialismo o el paternalismo (Cunill, 1991). En conclusión, determinamos que solo a través de la generación de instrumentos que cuenten con la certidumbre legal y procesos definidos se puede acceder a una real participación ciudadana que legitime las acciones del gobierno local.

Palabras clave: Contraloría Ciudadana, Gestión de calidad, Procesos, Gobernabilidad, Gobernanza.

Abstract

The study has been designed to give certainty to citizens interested in actively participating in the processes of execution of public work projects. A graphic and documentary description of implementing a quality management system based on the Standards of International ISO 9001: 2015 for citizen auditing applied to municipal public work projects has been prepared. The Manual is the result of this study, and it has been divided into four sections to help local governments and citizens comprehend. The Manual intends to be part of the municipal regulations and give confidence to public work projects' execution, allowing better accountability and transparency. The Manual's importance lies in creating a strong relationship between citizenship and government through institutionalized political participation, where the citizen can carry out an audit process for the execution of municipal public work projects. The principles of governability and governance are crucial for this Manual, which will allow the real partnership between government and citizens, following a plan of continuous improvement or Deming cycle, PHVA: Plan, Do, Check and Act (Deming, 1989). The macro processes identified in the execution of municipal public works range from planning to delivery-reception, forcing transparency, accountability, and above all, avoiding possible acts of corruption.

The methodology used is of a qualitative type theoretically supported for the preparation of manuals that may be the basis of municipal regulations. Derived from the analysis carried out on the transparency pages, we identified the absence of transparent processes that allow citizens-with autonomy and tools-to co-participate with the State of Hidalgo's municipal governments. Furthermore, the present manuals were designed, introducing the partnership between citizenship and government without the latter making use of welfare or paternalism (Cunill, 1991).

To sum up, we state that only through the generation of instruments with legal certainty and defined processes can access real citizen participation that legitimizes the local government's actions.

Keywords: Citizen Comptroller, Quality Management, Processes, Governability, Governance.

Introducción

En los gobiernos locales del Estado de Hidalgo, existe un vacío en la normatividad interna y uso de manuales, que permitan esclarecer una adecuada coparticipación entre la ciudadanía y la propia institución para la toma de decisiones; reglas claras que detallen procesos para llevar a cabo una auditoría ciudadana en la ejecución de obras públicas municipales.

Los servicios otorgados por los municipios en el estado de Hidalgo están normados a nivel federal y estatal, cuentan con la apertura a la participación ciudadana, sin embargo, como en el resto de nuestro país, a nivel local se carece de reglamentación propia y existe una gran resistencia, que está sujeta a prácticas arraigadas que en ocasiones se reflejan en la prestación de servicios y las relaciones de los gobiernos con los ciudadanos dependen de estructuras basadas en usos y costumbres de la administración tradicional y formas patrimonialistas de poder (Merino Huerta & Hernández Colorado, 2019, pág. 344). El impacto que tendría la auditoría ciudadana dentro de la esfera pública mejoraría las obras públicas que en diversas ocasiones tienen que corregirse o ejecutarse de nueva cuenta, este es uno de los retos de la gobernanza, reducir la exclusión social y aumentar la evaluación a su gobierno, ya que de persistir este problema seguirá afectando la democracia que requiere de rendición de cuentas y mayor participación activa de la ciudadanía para evitar posibles actos de corrupción.

Los municipios de nuestro país carecen de credibilidad y generan desconfianza por parte de la ciudadanía; de acuerdo a publicaciones sobre el índice de percepción de la corrupción 2018, publicado por Transparency International, en su encuesta del 28 de Enero de 2019, ubica a México en el número 138 de 180 de percepción de corrupción, donde el número 1 será el país más limpio (Dinamarca) y el 180 el más corrupto (Somalia) el estudio se realiza anualmente desde el 2012, en el cual refiriéndonos a nuestro país, el índice de corrupción aumentó en 8 posiciones pasando de la posición 130 a la 138 del año 2012 al 2018, (solo del 2017 al 2018

aumentó tres posiciones del lugar 135 al 138) dato similar a lo percibido en el estado de Hidalgo ya que la población tiene una visión de que los actos de corrupción son frecuentes o muy frecuentes en su entidad federativa dichos indicadores aparecen en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) en la cual enuncia que el estado de Hidalgo de 2015 a 2017 tuvo un alza en su indicador de percepción de la corrupción del 5.7 % (INEGI 2017), percibiendo actos de corrupción 24,552 habitantes por cada 100 mil, si bien es cierto que la ENCIG 2017, no mide el nivel de satisfacción en la aplicación de obra pública, es un punto de referencia que denota el pensar de la población acerca de la evaluación que hace a la calidad de los servicios y es por ello que para el presente estudio incorporo la medición de la satisfacción en la obra pública, siendo de suma importancia el evaluar la satisfacción de la calidad en este rubro, ya que, en la mayoría de los municipios el gasto para obra pública varía desde el 20% hasta sobrepasar el 50% del total de sus ingresos municipales (DOF 31/01/2018) e impacta de manera directa en las comunidades de cada municipio.

La percepción de prácticas corruptas en los gobiernos municipales y la satisfacción ciudadana con los servicios públicos de construcción se correlaciona negativamente (Park & Blenkinsopp, 2011). Derivado de lo anterior el presente proyecto plantea la hipótesis de que *la elaboración de un manual basado en un sistema de gestión de calidad que contemple la auditoría ciudadana, dará certidumbre a la ejecución de obras públicas municipales*. Es decir que la auditoría ciudadana implementada a partir de un sistema de gestión de calidad puede servir para disminuir la percepción de corrupción, ya que serán los propios beneficiarios de la obra pública quienes garanticen a través de la fiscalización, la correcta aplicación del recurso público, necesitamos la participación de los ciudadanos para que el gobierno tenga razón de ser y se convierta verdaderamente en el gobierno del pueblo (Serrano Rodríguez, 2015) pero el ciudadano necesitará capacitación y herramientas que le permitan realizar sus nuevas funciones de auditor, pero aún más importante, que este normada dicha práctica con manuales dentro de la reglamentación interna de cada municipio y con ello evitar posibles actos de corrupción.

La corrupción puede definirse como aquellos actos donde lo público se convierte en un asunto manejado y aprovechado por actores privados para fines particulares; es decir, los presupuestos, las políticas, los espacios y las decisiones públicas quedan en manos de unos pocos para su beneficio particular (Merino Huerta & Hernández Colorado, 2019, pág. 382), estos pocos en su mayoría dentro de la esfera institucional que representan.

Para que un ciudadano pueda ejercer su derecho a informarse, consultar, colaborar y finalmente decidir para orientar la acción gubernamental (Cano Blandon, 2008), es necesario que los marcos normativos se encuentren alineados y contemplen dicha participación, pero no solo que la contemplen, si no, que le permitan ejercer mediante instancias reguladoras las sanciones pertinentes a que se hagan merecedores los funcionarios expuestos en actos de corrupción, es decir dotar de poder al ciudadano que pueda equilibrar su actuar frente al modelo administrativo que en nuestro país ha prevalecido, es decir, un gobierno paternalista, asistencialista e intervencionista, el cual, propicia una baja participación ciudadana y genera que la población no se involucre en la vida democrática de la nación, por considerarla inútil o por la comodidad de dejar bajo las riendas de otros las acciones que todo ciudadano debería desarrollar (Banda Castro, González Beltrones, Valenzuela Miranda, Morales Zamorano, & Avendaño Enciso, 2010).

La Auditoría Superior del Estado de Hidalgo es la instancia encargada de fiscalizar los recursos públicos con objetividad, imparcialidad, independencia y transparencia, esta instancia es la encargada de auditar a cada uno de los 84 municipios del estado de Hidalgo; derivado del análisis realizado a la última auditoría publicada en su página oficial y realizada a los municipios en 2016, fundamentamos la necesidad del presente estudio ya que del análisis del Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAISMDF) que es la principal fuente de recaudación para la realización de obra pública, detectamos que el 84.61% de los municipios analizados presentan

observaciones en la revisión del punto 5.1. Obras y acciones sociales y sus sub puntos 5.1.1 y 5.1.2. tales como la falta de actas de fallo, falta de dictamen de la evaluación técnica de la propuesta, falta de fianzas, omisión en la constitución de un comité comunitario de obra, falta de actas de entrega recepción, recursos no aplicados, conceptos de obra pagados y no ejecutados, falta de uso de bitácoras, deficiencia en el proceso constructivo, entre otros muchos; sin embargo, y pese a los resultados presentados por la ASEH aún existe resistencia y falta de transparencia en el ejercicio de los recursos ya que el 17.8% de los municipios auditados en 2016 aun presentaban observaciones en su punto 4.2. el cual consiste en verificar que el ente auditado haga del conocimiento de sus habitantes, el monto de los recursos recibidos, el costo, ubicación, metas y beneficiarios de las obras y acciones a realizar, y al término del ejercicio, los resultados alcanzados, lo cual denota opacidad en la rendición de cuentas a la ciudadanía.

Tanto la encuesta nacional de percepción de corrupción como el análisis a los resultados de la auditoría aplicado a los 84 municipios del estado de Hidalgo denotan la necesidad de corregir la forma de colaborar entre ciudadanía y administración pública local, con el fin de alcanzar los objetivos propuestos; el ciudadano tiene que intervenir en los asuntos públicos no solo para legitimar, sino para coparticipar en la toma de decisiones que impliquen la correcta aplicación de dichos recursos, prevenir posibles actos de corrupción, y asegurar el cumplimiento de metas y objetivos que se han propuesto para el destino de los recursos públicos.

Por lo anteriormente descrito se procedió a identificar el macro proceso de ejecución de obras públicas y posteriormente mapear los procesos basados en normas internacionales ISO 9001:2015 con la finalidad de proponer instrumentos de evaluación y mejora continua con la finalidad de dar certidumbre a la ejecución de obras públicas municipales, así mismo, se fundamenta dentro del marco teórico de gobernabilidad y gobernanza, definiendo los conceptos de participación ciudadana, corrupción y auditoría ciudadana, comparándola con las propuestas descritas en Costa Rica, Argentina y los acercamientos en México; se fundamentó dentro del

marco legal y normativo aplicable para la introducción de actores no políticos dentro de la toma de decisiones públicas y la relación con instancias fiscalizadoras y sancionadoras de posibles actos de corrupción.

Para su acordamiento se dividió en cuatro capítulos, el capítulo 1. Marco Teórico – Conceptual para abordar la auditoría ciudadana; el cual define y analiza los conceptos, actores y herramientas que dan sustento a la auditoría ciudadana dentro de una teoría de gobernabilidad y gobernanza propuesta, permitiendo dar certidumbre a la ejecución de obras públicas, exaltando la participación ciudadana como modelo anticorrupción. El capítulo 2. Marco Referencial y Normativo de la auditoría ciudadana en México; este capítulo da sustento legal a la presente investigación, relacionando las leyes y reglamentos Federales, Estatales y Municipales que permiten el involucramiento de la ciudadanía en el quehacer público, en la coparticipación para la aplicación de los recursos y la denuncia de posibles actos de corrupción. El capítulo 3. La auditoría Ciudadana en América Latina; Nos presenta las experiencias previas de otros países y lo implementado en México hasta el momento, desde su surgimiento como participación activa de la sociedad, hasta su legislación y evaluación de resultados. El capítulo 4. Propuesta de Manual de Auditoría Ciudadana para Obras Públicas Municipales basada en principios de gobernabilidad y gobernanza; detalla la elaboración del manual conjuntando los conceptos estudiados con la normatividad aplicable dentro de la norma internacional ISO9001:2015, tomando en cuenta los principios de la gobernabilidad y gobernanza, así como los diferentes actores y propuesta de herramientas a utilizar para el cumplimiento de un círculo de calidad.

Capítulo 1. Marco Teórico - Conceptual para abordar la Auditoría Ciudadana.

Abordar la implementación de sistemas de gestión de calidad que incluya la participación ciudadana a través de sistemas de control dentro de los gobiernos municipales, implica que el gobierno permita la democratización de sus acciones, si bien es cierto la transición de un gobierno autoritario a uno democrático, conlleva a dejar de lado prácticas totalitarias de abuso del poder donde la alternancia marcó la primera parte del siglo XX en nuestro país, la alternancia no aseguró un gobierno democrático ya que la impetuosa premura de cambiar de dirigente del gobierno no aseguró u obvió los cambios pertinentes en las normas y leyes consecuentes, por lo cual, sin las leyes que garantizaran las necesidades y demandas de la población, los instrumentos administrativos que utilizó el gobierno fueron insuficientes reproduciendo patrones fallidos del régimen autoritario, por lo tanto, la modificación de la ley se fue adecuando en una suerte de exigencias y necesidades de la propia población, cansada y en hartazgo de no encontrar respuestas en la misma alternancia (Aguilar Villanueva, 2016).

Por tanto, la perspectiva teórica para abordar la inserción de un sistema de gestión de calidad a través de la auditoría ciudadana, será a partir de la definición de un gobierno democrático a través de la Gobernabilidad y Gobernanza en nuestro país. Así mismo incorporar la participación ciudadana dentro de un sistema de gestión de calidad, que permita realizar auditorías a su gobierno municipal con lo cual pueda evitar los posibles actos de corrupción. Es por ello que cada uno de estos términos son definidos en este capítulo y serán relacionados con el producto final de la presente investigación.

1.1. Gobernabilidad.

La definición de gobernabilidad atraviesa diversas etapas, pero su origen surge en la década de los años 70's como respuesta a la crisis financiera y deficiencia del sector público, la necesidad de mantener el estado de bienestar impulsa una nueva forma de entender la economía y la política acuñando el término de Gobernabilidad como la distancia entre las demandas sociales y la habilidad de las instituciones públicas para satisfacerlas (Crozier, Hugtintos, & Watanuki, 1975). Posteriormente el término es utilizado por las democracias en transición a la que O'Donnell (1979) definiría con un doble papel como "aquel estado de un país que por un lado evitaba la regresión autoritaria, y por el otro, permitía avanzar, expandir y aprovechar las oportunidades, económicas, sociales y políticas". La tercer forma de definirla surge a manos de los organismos internacionales como el Banco Mundial y el PNUD quienes se refieren a gobernabilidad uniendo tres términos, el primero es el proceso y las reglas mediante las cuales el gobierno es elegido, mantenido, responsabilizado y remplazado, la segunda se refiere a la capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de manera eficiente y formular, implementar y reforzar políticas y regulaciones; y la tercera es el respeto de los ciudadanos y del estado a las instituciones que gobiernan las interacciones socio-económicas entre ellos (Kauffman, Kraay, & Labaton - Zoido, 2000). Finalmente la cuarta forma de definir la gobernabilidad es utilizado por la Unión Europea en la década de los años 90's y definida como una estructura de toma de decisiones a través de redes multinivel de actores gubernamentales y no gubernamentales (Prats, 2003). Si bien es cierto que la evolución del concepto de gobernabilidad ha pasado por cuatro etapas, en cada una de ellas denota la evolución para crear un sistema más democrático, en el cual incluye actores políticos y no políticos para la toma de decisiones, así mismo el apego a normativas y reglas claras que permiten mantener un equilibrio entre la razón de ser y de hacer, los municipios al estar dotados de autonomía administrativa olvidan la razón de ser, la importancia de generar su normativa propia e incluyentes que permitan la inclusión de prácticas democráticas en su buen hacer.

Es así, que una definición que congregue esta evolución puede describirse como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responder de manera legítima y eficaz” (Camou, 2001). Es decir la interacción que se da entre sociedad y gobierno para resolver los problemas que le pudieran afectar al ciudadano. El término de gobernabilidad en el lenguaje cotidiano siempre estará ligado al de ingobernabilidad, ambas refieren a la probabilidad o improbabilidad de que los gobiernos gobiernen la sociedad o específicas situaciones de la vida social (Aguilar Villanueva, 2016). Es decir la gobernabilidad tendrá que marcar el estilo que tomara cada gobierno para con sus ciudadanos, el cumplimiento de normas, acatamiento a los objetivos y metas, transparencia, eficiencia y eficacia administrativa o por el contrario la falta de estos, determinan su relación con la ciudadanía, la cual responde a las acciones de la gobernabilidad ejercidas con aceptación o desaprobación de las mismas, ahora bien, si la gobernabilidad requiere de la demanda de la sociedad para cumplir sus exigencias y resolución de problemáticas comunitarias, el gobierno, deberá estar a la altura de las exigencias actuales y acordes a las demandas ciudadanas, es decir, ya no basta con administrar de manera autoritaria y toma de decisiones unilaterales, la sociedad requiere que la democracia permee en las decisiones del gobierno, que las acciones emprendidas resuelvan las necesidades de la población en términos del ¿Cómo? y ¿Para qué? del gasto público. En palabras de Aguilar Villanueva (2016), la tarea pública del gobierno democrático no se reduce a garantizar la justicia legal y seguridad jurídica de los ciudadanos y preservar sus derechos y libertades, sino incluye el compromiso de asegurar la provisión suficiente de los bienes y servicios materiales que son esenciales para que los derechos sociales sean reales y que constituyan el estándar de la legitimidad de los gobiernos de los estados sociales (p.44 y 45). Por tanto la legitimidad del gobierno no solo depende del cumplimiento administrativo del mismo, sino incluye la aprobación de la ciudadanía de la cual depende para legitimar sus acciones. Y a esta legitimación podríamos denominar como “confianza” entendida como la expectativa respecto a las acciones futuras de otras. Es la creencia de que los demás a través de su acción o inacción contribuirán a mi/nuestro

bienestar y se abstendrán de infligir daño sobre mi/nosotros (Rojas Aravenda & et al, 2010) es decir en el mejor escenario el ciudadano esperaría las mejores acciones de su gobierno y la confianza no tendría que ser necesaria de no ser por la incertidumbre que se espera de la respuesta del mismo.

Por lo anteriormente dicho la aprobación ciudadana implica el total conocimiento de las acciones de gobierno, pero aún más la participación activa dentro de las mismas, convertirse en un actor que vigile el correcto actuar de los funcionarios públicos, que forme parte de la toma de decisiones que le afectan a él y su entorno y que cuente con mecanismos que le den certidumbre y confianza en su actuar.

Hablar de gobernabilidad y actores que intervengan en las tomas de decisiones apegadas a la normatividad es un escenario que los gobiernos pueden aprovechar para mantener su permanencia dentro del escenario político, a lo que Prats (2003) señaló como “Pork – Barrel Spending” o la captura de la política pública por grupos de interés, y sucede cuando el grado de incentivos se aumenta y dirige solo a los grupos cautivos por los actores políticos, así pues, esta relación entre actores políticos y no políticos estará sustentado en un diseño institucional, es decir, las instituciones otorgaran la normativa necesaria y especificaran las relaciones multinivel para la interacción entre los diferentes actores.

Siguiendo el mismo orden de ideas al hablar de actores no políticos nos referimos a la sociedad, este factor fundamental para que exista gobernanza, tendrá la característica de poder organizarse y con ello influir en las políticas públicas, cuya característica principal será la de tener un peso democrático surgido de la necesidad de la población y cristalizado en normativas gubernamentales que equilibren el poder de decisión entre gobierno y sociedad. Al incorporar este concepto a los gobiernos locales se corre el riesgo de la simulación de los actores políticos con respecto a la toma de decisiones en coordinación con los actores no políticos es por ello que la ciudadanía debe tener acceso a la normatividad que se derive de la gobernanza para la interacción entre ambos actores.

En este entendido la gobernabilidad crea el escenario para la interacción entre normativas y actores sustentados en instituciones y la interacción que surge de estas será denominada gobernanza.

1.2. Gobernanza.

Posterior a la gobernabilidad, surge la gobernanza como un concepto evolucionado del mismo y no como su antagónico, incluso el termino gobernabilidad se ha traducido como sinónimo de “governance” o gobernanza descrito por la real academia española, sin embargo, como lo hemos mencionado la gobernanza surge de la interacción de los actores, es decir como la acción de gobernar en una dualidad gobierno y sociedad, es decir el proceso mediante el cual sociedad y gobierno definen el rumbo que deben tomar las acciones de gobierno mediante los valores y prioridades emanadas de la sociedad y que definen la forma de organización y comunicación para delimitar el recurso, normatividad y acciones a emprender para alcanzar los objetivos trazados mediante procesos bien definidos que permitan la cohesión y cooperación entre sociedad y gobierno (Aguilar Villanueva, 2016). La gobernanza, es entonces, quien determina la capacidad del gobierno de transformar las necesidades emanadas de las interacción entre actores, en políticas públicas, determina esa interacción entre actores estratégicos evitando el sesgo a los grupos de interés. Es así que el concepto de gobernanza surge como critica al Estado centralizador por ineficiente, despilfarrador y corrupto, por lo que se llama a la sociedad civil a tomar el poder y sentar las bases de un nuevo Estado racional, democrático y eficiente (Marín Fuentes & Alcántara Santuario, 2013), solo la cooperación de diversos actores permitirá la transparencia necesaria que sustente la democracia en el gobierno por lo tanto la cooperación o interacción entre actores implica compartir responsabilidades pero más aún toma de decisiones, las cuales definen la política pública municipal, las acciones emprendidas para el mejoramiento de servicios públicos, obras públicas y gestión local, integrando una

normatividad clara que genere procesos incluyentes con la participación de la ciudadanía.

Cabe conceptualizar a la democracia entendida por Bobbio (1986) como “un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en la que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados”, es decir la democracia implica el consenso de la mayoría, si la definimos desde su raíz griega: *demos*, pueblo y *kratos*, gobierno; significaría el gobierno del pueblo, por tanto sería el gobierno de las decisiones de la mayoría del pueblo; si analizamos con detenimiento entenderemos que algunas razones quedaran excluidas por falta de eco en las mayorías, por lo tanto la marginación de la minoría será parte de la democracia, por tanto, cabe destacar la importancia de la sociedad organizada, que concentre los ideales y pluralidad ciudadana a lo que Toraine (1966) describe como “la voluntad democrática de dar a quienes están sometidos y son dependientes la capacidad de obrar libremente de discutir en igualdad de derechos y garantías con aquellos que poseen los recursos económicos, políticos y culturales” será el Estado quien reconocerá a través de sus marcos legales y garantizara la equidad evitando la desigualdad de los menos desfavorecidos, generando un piso parejo dentro de la democracia ejercida en la toma de decisiones.

Debemos tener en claro que la participación y la toma de decisiones en conjunto (gobernanza) son una cosa, pero la aplicación de esas decisiones corresponde a la administración pública (gobernabilidad), como lo refiere el artículo 189 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo, que a la letra dice: “*las normas que contengan los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, serán obligatorias en el ámbito municipal y **su aplicación corresponde a las autoridades administrativas municipales***” por lo cual no debemos confundir los alcances que tienen los ciudadanos y las autoridades administrativas locales, es por ello que el normar una herramienta de auditoría que involucre a los ciudadanos en su mayoría democrática, ayudará a tomar decisiones formales para que la administración ejecute y los resultados de dicha auditoría ciudadana se legitimaran mediante un sustento legal que garantice

la inclusión democrática de los ciudadanos, el cual es expuesto en el general cuarto y artículo 88 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Hidalgo que refieren “...*A partir de ahora la participación ciudadana se ha hecho patente creando canales de interacción, para que **los ciudadanos junto con las instituciones de gobierno dirijan esfuerzos para combatir la corrupción, creando mecanismos eficientes de coordinación y colaboración que conformen un sistema adecuado para el Estado de Hidalgo.***” Y “*La Auditoría Superior recibirá las peticiones, propuestas, solicitudes y **denuncias fundadas y motivadas por la sociedad civil...***” Siendo esta la institución que sancionara en caso del incumplimiento a los gobiernos locales, a través de observaciones fundamentadas por los ciudadanos, con procesos definidos para su fundamentación, es así que se garantiza el derecho a discutir en igualdad de derechos y garantías.

Es decir que las acciones emprendidas por el gobierno local se institucionalizan al generar las normas específicas y fundamentadas por medio de la gobernabilidad pero la interacción de los actores que genera esta política es resultado de la gobernanza, quedando en claro que el ciudadano no emitirá las sanciones correspondientes, este será quien fundamente las irregularidades que las instituciones correspondientes determinen la sanción en caso de ser fundada, lo hará en base a la normativa y manuales institucionalizados, que fundamentaran dicha interacción, evitando posibles actos de corrupción y dará certidumbre a los ciudadanos sobre las acciones de sus gobiernos locales.

1.3. Conceptos, actores y herramientas de la auditoría ciudadana.

1.3.1. Corrupción.

Para iniciar definiremos a la corrupción como aquellos actos donde lo público se convierte en un asunto manejado y aprovechado por actores privados para fines particulares; es decir, los presupuestos, las políticas, los espacios y las decisiones públicas quedan en manos de unos pocos para su beneficio particular (Merino Huerta & Hernández Colorado, 2019, pág. 382), estos pocos en su mayoría dentro de la esfera burocrática; sin embargo, no son los únicos que inciden en los actos de corrupción ya que la corrupción también puede integrar a otros actores sociales o privados que buscan beneficiarse de manera particular, por lo tanto la corrupción también puede definirse en *términos de un problema de acción colectiva*, asumiendo que todos los individuos tienden a actuar de modo recíproco buscando su mayor beneficio y cuyas decisiones estarán sujetas al como actúen los otros (Gault, Galicia, & Lepore, 2015)

A pesar de que las causas y orígenes de la corrupción son tan variadas como la propia definición, organismos no gubernamentales, como Transparencia Internacional, emiten recomendaciones y tratan de medir la percepción de corrupción a nivel mundial, y como se muestra en los resultados de su encuesta del 28 de Enero de 2019, ubica a México en el número 138 de 180 de percepción de corrupción, donde el número 1 será el país más limpio (Dinamarca) y el 180 el más corrupto (Somalia). El estudio se realiza anualmente desde el 2012 y en el caso particular de México, el índice de corrupción aumentó en 8 posiciones pasando de la posición 130 a la 138 del año 2012 al 2018, (solo del 2017 al 2018 aumentó tres posiciones del lugar 135 al 138), este indicador contextualiza un escenario negativo para nuestro país, en el cual los mexicanos percibimos las altas tasa de corrupción generadas por nuestros gobernantes.

Como resultado a este fenómeno social llamado corrupción, Ugalde (2003) propone para su disminución y erradicación la rendición de cuentas, es decir “la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al

público” (p.9), por lo que, no solo basta informar cual es el fin último del recurso público, si no que el funcionario justifique ¿por qué está tomando cierta decisión o emprendiendo cierta acción pública?, lo cual conlleva a que el ciudadano pueda ejercer su derecho no solo a informarse, si no a consultar, colaborar y finalmente decidir para orientar la acción gubernamental (Cano Blandon, 2008), partiendo de esta idea entonces será necesario que los marcos normativos se encuentren alineados y contemplen dicha participación, más aun una coparticipación (Gramberg, 2006) pero no solo que la contemplen, si no, que le permitan ejercer mediante instancias reguladoras, sanciones sobre los burócratas expuestos en actos de corrupción, para ello es necesario que se identifiquen a través de mecanismos e instrumentos precisos como son los empleados en las auditorías; por tal motivo, es necesario que los actores tanto políticos como no políticos cuenten con un marco normativo e instrumentos que permita la rendición de cuentas, el ciudadano deberá conocer y aplicar procesos de auditoría que le permitan identificar posibles actos de corrupción pero como ellos mismos no están exentos de ser parte de la misma, las sanciones deberán ser analizadas y aplicadas por las instancias correspondientes, en un ciclo de mejora continua.

1.3.2. Participación Ciudadana, del concepto a su función en los modelos democráticos.

Antes de contextualizar el término participación ciudadana, cabe hacer un análisis del concepto de ciudadanía desde una perspectiva histórica, así, en Atenas se las personas tenían que ser miembros de la “polis” para garantizar su participación en el gobierno y los asuntos públicos, solo podrían participar quienes fueran dueños de territorio alguno, quedando excluidos quienes no (esclavos, plebeyos y extranjeros), la ciudadanía era heredada y permitía la participación dentro de los asuntos públicos, la elección de gobernantes o postularse para cargos públicos, por otra parte adquirirían responsabilidades como era el caso de pagar impuestos, fue así

que la ciudadanía sería exclusiva de unos cuantos; así sería a lo largo de la historia pasando por el medievo tardío entre los siglos XIII-V, cuya designación de ciudadanía estaba a cargo del clero y la nobleza terrateniente, fue hasta las respectivas revoluciones de Estados Unidos (1776) y Francia (1789) que se proclamó que todos los seres humanos nacen libres y con derechos iguales: la libertad, la propiedad, la seguridad, la elección y remoción de gobiernos (Serra Vazquez, 2008).

La ciudadanía pasó de ser exclusiva de unos cuantos a ser una proclamación universal de igualdad, de la misma manera que describe la declaración universal de los derechos humanos en su artículo 21:

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

De tal manera que una persona por el hecho de nacer tiene derecho a la ciudadanía y a participar de los asuntos públicos de su demarcación, adquiriendo de igual manera responsabilidades, sin embargo, el contar con derechos no implica que siempre se interese en ejercerlos. Como señala Cunill (1991) la participación ciudadana se enfoca en aquel tipo de “práctica social que supone una interacción expresa entre el estado y actores de la sociedad civil”, el resultado de dicha interacción asegurara la equidad y distribución de recursos que se espera de todo gobierno democrático.

Se espera que en todo gobierno democrático exista el poder del pueblo y para el pueblo, sin embargo y en concordancia con lo dicho por Luis F. Aguilar Villanueva

(2016): el pueblo carece de poder real no puede detener la corrupción y arbitrariedad de diversos gobernantes y manejar las artimañas de diversos partidos ni poner freno a las trasgresiones, la violencia y el crimen de un sin número de personas y mucho menos responder las demandas de ciudadanos y construir entornos sociales seguros y de mayor calidad de vida. Siguiendo esta línea de pensamiento donde el ciudadano carece de un poder real dentro del gobierno que hoy en día en nuestro país y en especial en nuestro estado de Hidalgo tiene que ser democrático se justifica que el ciudadano tiene el poder de elegir sus gobernantes con el sufragio libre y secreto y es entonces cuando existe una luna de miel entre aspirantes a gobernar y la ciudadanía, llena de promesas y compromisos, pues bien ya electo el gobierno lo que fue un derecho legítimo de participación ciudadana dentro del quehacer político se convierte en innecesario a la hora de gobernar, desgraciadamente esta relación de sufragio equivalente a participación se estipula en las diversas leyes como es el caso del gobierno federal en su ley de consulta federal, la cual reglamenta la participación ciudadana dentro del proceso de consulta popular, por su parte la Secretaria de la Función Pública cuenta con dos mecanismos de consulta ciudadana los cuales son: 1. Encuesta de satisfacción a personas usuarias de trámites y servicios federales y 2. Consulta de opinión sobre tramites proclives a la corrupción, por otra parte nuestro estado cuenta con una ley de participación ciudadana en la cual en su título segundo describe las tres formas de participación ciudadana, la Iniciativa Ciudadana, la Consulta Popular y Audiencia pública, pareciera que la única manera en que puede participar la ciudadanía es siendo consultada pero regulada directamente por órganos institucionales, por lo tanto la propuesta es descrita dentro de una participación institucionalizada que, a diferencia de la clientelar, es aquella que proviene de las necesidades de implementar mecanismos formales que permitan encausar demandas ciudadanas y lograr penetrar en el gobierno a manera de compartir las decisiones. Pineda, K (2004); antes de poder compartir decisiones debemos identificar esa participación real de la que hemos hablado y para ello retomaremos los cuatro mecanismos participativos propuestos por Cano L.F (2008)

1. Información: descrito como el nivel más básico de participación, esta escala consiste en la obtención, emisión y difusión de la información con relación a las acciones de gobierno, este es el derecho de todo ciudadano a conocer toda información de carácter público y está previsto en la ley de transparencia y acceso a la información pública, que garantiza el derecho a la opinión, a la libre expresión, el derecho de informar y recibir información veraz e imparcial del sector público, convirtiendo la necesidad de recibir información en un derecho del que todos los ciudadanos gozamos, sin embargo este derecho a conocer se limita a recibir información sin poder incidir en las decisiones que se tomaron o se están tomando a nivel gubernamental.

2. Consulta: En este nivel los ciudadanos pueden expresar su opinión en lo que respecta a preferencias, niveles de satisfacción o asuntos relacionados o que afecten su entorno y de la cual los ciudadanos cuentan con información local, de determinado problema o política que el gobierno necesita para proyectos a realizar, esta información y el uso que de ella se hace nuevamente depende de la decisión que tomaran los actores políticos en turno y la obtención de la misma es generada por medio de encuestas de opinión, de satisfacción, consejos consultivos o juntas asesoras, pero que al igual que el acceso a la información el ciudadano expresara su opinión pero esta no siempre incide en la toma de decisión de los actores ya que se encuentra a merced de la voluntad política, por lo cual este tipo de participación puede considerarse indirecta.

3. Cooperación: A diferencia de las dos anteriores en este tipo de participación el ciudadano si colabora con los actores públicos para alcanzar cierto objetivo en común o realización de cierta tarea pública, ejemplo de este tipo de organización son comités ciudadanos o de voluntarios para atención a desastres o a nivel local para realizar acciones prioritarias a la comunidad, como remodelaciones de escuelas o mantenimiento de caminos, obras que dependen de la administración pública pero que en la ciudadanía encuentran

la participación y administración de recurso público para la pronta respuesta a la necesidad.

4. Decisión: Este es considerado el nivel más amplio de participación en la cual el ciudadano es parte fundamental en la toma de decisiones, deja de emitir opiniones para formar parte de la acción gubernamental, si bien es cierto que tomar decisiones en conjunto entre actores políticos y sociales no es fácil, requiere de un mayor grado de negociación y definición de objetivos en común, ya que el fin último de compartir el poder público contradice el pensamiento y acción de cualquier gobierno totalitario creando resistencia, “donde hay poder, hay resistencia” (Foucault, 1984), pero que dicho por Foucault, será positiva y generadora de avances.

Estos cuatro principios pueden adecuarse a una participación activa propuesta por la OCDE, evolucionando el termino de cooperación por el de coparticipación, no se trata de que el ciudadano colabore con actores públicos, su participación quedaría limitada a una simple “ayuda”, se trata de que el ciudadano genere un proceso de toma de decisiones creado a partir de la relación bidireccional elaborada a partir del dialogo entre instituciones públicas y ellos mismos, sin que la influencia de que estos últimos en ninguno de los casos pueda substituir la aplicación de reglas formales y los principios de la democracia (Gramberg, 2006). Por tal motivo la coparticipación entre ciudadanos y gobierno tiene que encuadrarse en la normativa local, permitiéndole crear instrumentos que guíen su intervención dentro de la toma de decisiones y lo faculden para poder interponer sus denuncias ante las instancias pertinentes en caso de que los actores públicos omitan o actúen en términos unilaterales encaminados a posibles actos de corrupción.

1.3.3. Auditoría.

Derivado de la problemática expuesta, este documento analiza la posibilidad de que los ciudadanos auditen y expongan las pruebas derivadas de observaciones de control y fiscalización a los recursos públicos, la contraloría se vuelve ciudadana

cuando las personas controlan la gestión pública, es decir cuando ejercen su derecho de intervenir en la vigilancia, seguimiento y monitoreo de las acciones de sus gobiernos, siguiendo los principios de transparencia, eficiencia, eficacia, equidad, seriedad y calidad, para prevenir actos de corrupción y garantizar que los servidores públicos respondan a los intereses de la población. (Umaña, 2006) La acción derivada de la contraloría ciudadana, facilita a las autoridades competentes dar un seguimiento puntual y emitir el dictamen correspondiente para la aplicación de la o las sanciones a quienes resultes responsables, para ello, se requiere una normativa vigente que sancione a través de las instituciones pertinentes los actos de corrupción y otorgue al ciudadano la plena participación en la toma de decisión en los asuntos, por lo tanto la normatividad dicta y regula el alcance que tendrán los ciudadanos para la intervención en lo público, de no contener atribuciones dentro de la misma, serán solo buenas intenciones y discurso político que justifica el actuar de un ciudadano que simula control dentro de las gestiones públicas. Por tanto la auditoría con un carácter ciudadano tendrá que estar normada en el contexto local y vinculado con las instituciones que le permitan sancionar o corregir las irregularidades detectadas.

1.3.4. Auditoría Ciudadana.

Derivado de la participación ciudadana en los asuntos públicos surge la contraloría ciudadana que en países centro americanos se institucionaliza a través de decretos o iniciativas de ley que permiten a los ciudadanos y ciudadanas a través de organizaciones o por propia persona emitir sus opiniones, incidiendo en las decisiones gubernamentales de políticas públicas que afectan sus intereses, formando parte activa en la fiscalización constituida en contraloría ciudadana. Es así que la contraloría ciudadana tendrá que estar reglamentada para ejercer una fiscalización que permita la rendición de cuentas e incluso la valoración de proyectos gubernamentales como un ejercicio directo de toma de sesiones que ejercen los ciudadanos dentro de las políticas públicas (Sol Arriaza, 2012). En conclusión, la

auditoría ciudadana puede ser definida como “un mecanismo de rendición de cuentas, donde los ciudadanos y las ciudadanas se organizan y movilizan para evaluar o auditar el desempeño del gobierno y las decisiones de políticas públicas” (Berthin, 2011).

En consecuencia para que exista Auditoría ciudadana, tendrán que existir órganos de control surgidos de la ciudadanía organizada, apertura de las instituciones gubernamentales que permitan la incursión de la participación ciudadana que vigilen y regulen los programas y políticas públicas derivadas de las instituciones, mismos que deben estar contemplados en las normativas aplicables, permitiendo a los ciudadanos evaluar con las herramientas necesarias y capacitación pertinente, los procedimientos administrativos que pudieran repercutir en sus intereses, en conclusión para que un ciudadano pueda ostentarse como auditor de un programa gubernamental deberá contar con los siguientes elementos:

1. Marco normativo aplicable
2. Herramientas adecuadas
3. Apertura de las instituciones para la capacitación y
4. Organización ciudadana interesada en la fiscalización

La auditoría ciudadana no depende de la buena voluntad de los gobernantes si no de un marco normativo claro, de una administración eficiente y de una población informada y organizada.

El presente estudio otorga el fundamento normativo necesario para la aplicación de la herramienta de basada en un sistema de gestión de calidad para la auditoría, proporcionando la certidumbre a los ciudadanos interesados en auditar los procesos de obras públicas, dentro de un sistema de mejora continua que los vincula con las instancias pertinentes para el mejor desempeño de sus funciones.

1.3.5. Concepto de Sistema de Gestión de Calidad y su función en la auditoría ciudadana.

Un sistema de gestión de calidad (SGC) “es una decisión estratégico para una organización que le puede ayudar para mejorar su desempeño global y proporcionar una base sólida para las actividades de desarrollo sostenible” (ISO 9001:2015), para el presente estudio utilizaremos este SGC dirigida a la auditoría ciudadana en las obras públicas, es decir que aplicaremos un sistema de mejora continua a los procesos definidos en la auditoría ciudadana descritos posteriormente en este estudio, con lo cual pretendiendo sustentar la base que incluya una real participación ciudadana, incluirla en las normas y reglamentos que permitan generar procesos administrativos de toma de decisiones, con una interacción de gobierno, ciudadanos y sector privado, atendiendo los principios de la gobernanza, en primer lugar se procederá a identificación de los “**procesos**, los **actores** y los **argumentos de las Normas Internacionales ISO 9001:2015** que se usan para que tales situaciones objetivas se perciban y definan como problemáticas y merecedoras de una investigación pública”. (Subirats, 2008, p. 126)

Proceso uno. Integración de Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM), “ciudadanía en general de manera concertada”; Argumentos ISO:9001:20015: P. Planear; Actores: Servidores Públicos del ámbito Federal, Estatal y Local, sectores y organizaciones y ciudadanía en general. Este primer proceso se argumenta en el Planear, en el intervienen todos los actores involucrados en la ejecución de la obra pública, desde los beneficiarios directos hasta los funcionarios públicos responsables de dicho proceso. Es el primer momento en el que interviene la sociedad organizada o de manera individual con la libertad de discutir en igualdad de derechos y garantías sus necesidades ante las autoridades poseedoras del poder, por lo cual, se institucionaliza la voluntad democrática para llegar a acuerdos que beneficien a las mayorías.

Proceso dos. Adjudicación de obras públicas priorizadas. “Montos asignados y toma de decisión para adjudicación de obra pública a empresas ejecutoras”. Argumentos ISO:9001:20015: H. Hacer. Actores: Servidores Públicos, Comités de Obras Públicas y Adquisiciones, Empresas Participantes, “Ciudadanos beneficiarios”. El argumento de este momento será el Hacer, después de planear en conjunto y tomar decisiones se ejecutará lo planeado en una distribución de recurso asignado transparentando e involucrando a la ciudadanía beneficiaria en dicho proceso, con lo cual se garantiza la gobernabilidad.

Proceso tres. Formación de comités de contraloría social, ejecución de obra, fiscalización y transparencia. “ciudadanos auditores con sistemas de calidad” Argumentos ISO:9001:20015: V. Verificar; Actores: Servidores Públicos, ejecutores de obra pública, ciudadanía participante. Este momento se argumenta con la Verificación, la gobernanza es aplicada a cada proceso en el cual se maximiza el principio de transparencia y el ciudadano coparticipa de manera activa como ente fiscalizador de la obra pública, teniendo el respaldo de las instancias sancionadoras para corregir cualquier acto de posible corrupción.

Proceso cuatro. Entrega recepción de obra pública y evaluación de satisfacción ciudadana. “gobierno al servicio del pueblo” Argumentos ISO:9001:20015: A. Actuar; Actores: Servidores Públicos, ejecutores de obra pública, ciudadanía participante, beneficiarios. Este último proceso culmina con la entera satisfacción de los ciudadanos, da paso a la mejora continua del ciclo de Deming, evaluando dicha satisfacción de los beneficiarios y creando los mecanismos de mejora que se emplearán al reiniciar el ciclo desde la planeación.

Los 4 procesos identificados para determinar el sistema de gestión de **calidad** en la auditoría ciudadana de la obra pública son definidos argumentalmente en el las normas internacionales ISO 9001:2015, “para desagregar de forma más marcada las funciones de proveedores y usuarios, fragmentar los servicios públicos en unidades de gestión más independientes o autónomas y obtener una gestión basada en resultados tangibles”. (Kalimullah, 2012, p.10).

La participación ciudadana y los niveles de responsabilidad de los funcionarios públicos o proveedores de servicios responsables de cada proceso, se enmarcarán en el SGC con lo cual se pretende que la auditoría ciudadana facilite la interacción deseada entre gobernantes y ciudadanos.

A manera de conclusión del presente capítulo diremos que la gobernabilidad sustenta de manera normativa la participación ciudadana dentro de la acción pública, entendiendo está en un concepto activo de coparticipación, donde la toma de decisiones no están cargadas a un solo lado de los actores, ya sea políticos o no políticos, permitiendo disminuir los actos de posible corrupción, al interactuar ambos actores en la toma de decisiones damos paso a la gobernanza, como resultado de dicha interacción, el manual de auditoría ciudadana para la obra pública, se sustenta en la gobernabilidad, dotándolo de la normatividad incluyente, de un sistema de gestión de calidad que permite la mejor continua y la interacción con las instituciones que den certidumbre al nuevo actuar de auditores a los ciudadanos, resultado de estas interacciones la gobernabilidad dará sustento a la toma de decisiones inherentes en cada proceso de la ejecución de obras públicas municipales.

Capítulo 2. Marco Referencial y Normativo de la auditoría ciudadana en México.

Derivado del Marco Teórico – Conceptual reforzamos la participación ciudadana como ente fiscalizador del presupuesto público y se confirma su inclusión para ejercer su derecho a informarse, consultar, colaborar y finalmente decidir para orientar la acción gubernamental (Cano Blandon, 2008), sin embargo para poder ejercer su derecho, es necesario que los marcos normativos se encuentren alineados y contemplen dicha participación, pero no solo que la contemplen, si no, que le permitan ejercer mediante instancias reguladoras las sanciones sobre los burócratas expuestos en actos de corrupción, es decir dotar de poder al ciudadano que pueda equilibrar su actuar frente al modelo gubernamental que en nuestro país ha prevalecido, un gobierno paternalista, asistencialista e intervencionista (Banda Castro, González Beltrones, Valenzuela Miranda, Morales Zamorano, & Avendaño Enciso, 2010).

Solo la Ley puede proporcionar autonomía al ciudadano que le permita cooperar de manera libre con los gobiernos municipales, sin que estos últimos, capturen o introduzcan la participación política de los ciudadanos por medio del asistencialismo o el paternalismo por medio de la asociación a partidos políticos, en este caso agremiados al partido que abandera el gobierno municipal, disfrazando este tipo de participación como ciudadana, la cual se refiere a la acción pública de los ciudadanos bajo una visión programática para definir y alcanzar propósitos colectivos (Cunill, 1991).

Por tanto se requiere que el ciudadano conozca las instituciones que respalden la auditoría ciudadana, interviniendo de acuerdo a sus funciones para sancionar posibles actos de corrupción, así mismo, que sustente su intervención en la normativa Federal, Estatal y Municipal. Por tanto, este capítulo desglosa las propuestas internacionales, los antecedentes y la normativa que permitirá y dará legitimidad al ciudadano para auditar la obra pública municipal.

2.1. Propuesta Internacional.

El derecho a participar en el gobierno, acceso a funciones públicas, así como el reconocimiento de la voluntad del pueblo como la base de la autoridad del poder público y los deberes que cada persona adquiere con su comunidad para su desarrollo libre y pleno, han sido establecida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos artículo 21 y 29 (DUDH,1948) y marcan el principio fundamental para que el ciudadano tome decisiones de interés público, las cuales son retomadas en el año 2002 en la Carta de Santo Domingo (Fuenmayor Espina, 2004) lo que ha permitido el acceso a la información pública pero también acercamientos en sistema de control por los ciudadanos ensayados en países de Centro América, Latinoamérica y Andinos, ofreciendo a la ciudadanía herramientas de deliberación, participación y control, siendo un instrumento de la sociedad para la crítica y mejoramiento de las practicas gubernamentales (Lazzetta, 2005).

2.2. Antecedentes en México.

El combate a la corrupción en México surge por primera vez en el Plan de Desarrollo Nacional (PND) 1995 – 2000 la cual proponía la actualización del marco jurídico para detectar y sancionar conductas indebidas y actos ilegales en el desempeño del servicio público (PND, 1995), este sería el punto de partida de la fiscalización a los servidores públicos en una suerte de instauración de un panóptico (Foucault, 1983) vigilante de los cuerpos administrativos, sin embargo, estarían controlados por el mismo sistema gubernamental.

Fue en el sexenio de Vicente Fox Quezada 2000 - 2006 que emite en el PND en el objetivo rector número 6 inciso d) Dar transparencia a la función pública y lograr la participación de la sociedad (PND, 2001) este es el momento en que la sociedad puede ser participe y vigilar los recursos públicos, deja de ser un ente pasivo para tomar también parte del sistema de vigilancia, para asegurar sus derechos, el 11 de

junio 2002 se publica en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley Federal de Acceso a la Información y Transparencia de la Gestión Pública, la cual tuvo como objetivo el garantizar el acceso a toda persona a la información en posesión de cualquier ente público, ahora el ciudadano está informado y puede vigilar sin embargo está limitado a hacer uso de las tecnologías de la información para expresar su opinión sin una interacción directa, es así, que en el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa continua dicha política de rendición de cuentas sumando un factor importante, el “escrutinio social” y denuncia pública, el cual acento en el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012 publicado en el DOF con fecha 11 de diciembre de 2008, y que consta de seis objetivos estratégico estableciendo en el objetivo 4) Institucionalizar mecanismos de vinculación y participación ciudadana en el combate a la corrupción y la mejora de la transparencia y la legalidad, hasta el momento al ciudadano se le asegura el acceso a la información, la consulta y ahora también a partir de 2008 la colaboración cercana con sus gobiernos.

Es en el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012 -2018) que el 27 de mayo de 2015 se reforma el artículo 113 de la Constitución Política que permite la creación del Sistema Nacional Anticorrupción el cual permite articular a todos los órganos de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción con el requisito indispensable para su funcionamiento de la participación ciudadana; con este hecho el ciudadano puede acceder a el nivel más alto de participación ciudadana, que es la toma de decisiones para la correcta vigilancia y denuncia que emita responsabilidades a los actores públicos que incurran en un acto de corrupción.

A nivel Estatal el 10 de julio de 2017 se publica en el Periódico Oficial Bis, la Ley Estatal Anticorrupción del Estado de Hidalgo, la cual contempla en su general OCTAVO fracción VII. La participación ciudadana, pero que sin embargo está limitado a un comité ciudadano elegido por periodos de 3 años previa convocatoria del congreso local y al consultar la normatividad municipal, de acuerdo a la revisión realizada a sus portales de transparencia en específico al apartado de normatividad

y reglamentación, los municipios aun no proponen reglamentación alguna que se encuentre alineada a él Plan Nacional y Estatal Anticorrupción (ver anexo 1) por lo cual la participación de la ciudadanía aún no está definida a nivel local, siendo en el mejor de los casos, las contralorías internas quienes asumen la responsabilidad de vigilar y aplicar la normativa anticorrupción, sin embargo las contralorías internas de cada municipio aun no son órganos descentralizados, lo que nos remite a las primeras propuestas nacionales anti corrupción, un organismo que se vigila a sí mismo carece de credibilidad ciudadana.

2.3. Instancias Involucradas.

Antes de que la ciudadanía pueda auditar y tomar decisiones sobre las gestiones públicas es necesario que su actuar este legitimado y normado, así mismo cuente con el respaldo de instancias que fomenten y acojan la libre participación de los ciudadanos dando respuesta a sus observaciones. En México las instituciones encargadas a nivel federal y sus homólogos en entidades federativas de controlar y fiscalizar los recursos públicos son: La Secretaria de la Función Pública, los órganos internos de control, la Auditoría Superior de la Federación y las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas; estas instancias son las encargadas de aplicar la reglamentación anticorrupción y emitir las sanciones pertinentes a quien resulte responsable, las funciones de las mismas así como el marco normativo que utilizan para el cumplimiento de las mismas se describen en la tabla 1.

Tabla 1. Instituciones Involucradas en el control y fiscalización		
Institución	Función	Leyes relacionadas
Secretaría de la Función Pública	Vigila que los servidores públicos federales se apeguen a la legalidad durante el ejercicio de sus funciones, sanciona a los que no lo hacen así; promueve el cumplimiento de los procesos de control y fiscalización del gobierno federal, de disposiciones legales en diversas materias, dirige y determina la política de compras públicas de la Federación, coordina y realiza auditorías sobre el gasto de recursos federales, coordina procesos de desarrollo administrativo, gobierno digital, opera y encabeza el Servicio Profesional de Carrera, coordina la labor de los órganos internos de control en cada dependencia del gobierno federal y evalúa la gestión de las entidades	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas. Ley General de Bienes Nacionales. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. y sus Reglamentos aplicables.
Órganos Internos de Control	Encargado de aplicar las normas e implementar los mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir faltas administrativas.	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las de sus federaciones. Ley Orgánica correspondiente. Código Penal. Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Ley de Procedimiento Administrativo. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Ley de Amparo. Ley de Responsabilidad Patrimonial. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública gubernamental. y sus Reglamentos aplicables.
Auditoría Superior de la Federación y sus homólogos en Entidades Federativas	Encargado de fiscalizar la Cuenta Pública mediante auditorías que se efectúan a los tres Poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a las entidades federativas y municipios del país, así como a todo ente que ejerza recursos públicos federales, incluyendo a los particulares	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Ley General de Responsabilidades Administrativas. Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Alternativa. Ley de Coordinación Fiscal. Ley General de Contabilidad Gubernamental. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. y sus reglamentos aplicables
Tribunal Federal de Justicia Alternativa y sus homólogos en Entidades Federativas.	Es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, cuya función es dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas en las que incurran.	Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Ley Federal de los Derechos de los Contribuyentes. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Ley General de Responsabilidades Administrativas. Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Alternativa. y sus reglamentos o códigos aplicables.

Fuente: elaboración propia basado en la página del Gobierno de México (gob.mx).

2.4. Normativa Federal

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Artículo 115 en su inciso II párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, refiere 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 organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la **participación ciudadana y vecinal**.

Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Misas

ARTÍCULO 24.- La planeación, programación, presupuestación y el gasto de las obras y servicios relacionados con las mismas, se sujetará a las disposiciones específicas del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como a lo previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y demás disposiciones aplicables y los recursos destinados a ese fin se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia, honradez e imparcialidad para satisfacer los objetivos a los que fueren destinados.

ARTÍCULO 25.- Referente a la formación de comités de obras para los proceso de adjudicación, así mismo lo previsto en los artículos 59 al 89 del Reglamento de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas para su correcto funcionamiento.

Ley de Planeación

ARTÍCULO 4. Es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de la sociedad, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley.

ARTÍCULO 20. En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.

Ley General de Desarrollo Social

ARTÍCULO 55. El Consejo es el órgano consultivo de la Secretaría, de participación ciudadana y conformación plural, que tendrá por objeto analizar y proponer programas y acciones que inciden en el cumplimiento de la Política Nacional de Desarrollo Social.

ARTÍCULO 56. El concejo tendrá las funciones siguientes. Inciso II. Impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones en el seguimiento, operación y evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social.

ARTÍCULO 61. El Gobierno Federal, los de las entidades federativas y los municipios garantizarán el derecho de los beneficiarios y de la sociedad a participar de manera activa y corresponsable en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

Destaca en su capítulo III. Del Comité de Participación Ciudadana, el Artículo 21, inciso XVIII. Proponer al Comité Coordinador mecanismos para facilitar el funcionamiento de las instancias de contraloría social existentes, así como para recibir directamente información generada por esas instancias y formas de participación ciudadana.

ARTÍCULO 46. Para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Fiscalización, sus integrantes atenderán las siguientes directrices, Inciso V. Emitir información relevante en los reportes de auditoría y fiscalización, con lenguaje sencillo y accesible, que contribuya a la toma de decisiones públicas, la mejora de la gestión gubernamental, y a que el ciudadano común conozca cómo se gasta el dinero de sus impuestos, así como la máxima publicidad en los resultados de la fiscalización.

Ley Federal de Acceso a la Información y Transparencia de la Gestión Pública

ARTÍCULO 2. Son objetivos de la presente ley. Inciso VII. Propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, a fin de contribuir a la consolidación de la democracia.

ARTÍCULO 3. Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados en el ámbito federal, a que se refiere la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y esta Ley, es pública, accesible a cualquier persona y sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada de forma temporal por razones de interés público y seguridad nacional o bien, como confidencial. Los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que estas leyes señalan.

El derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información.

ARTÍCULO 39. El Sistema Nacional emitirá los criterios para evaluar la efectividad de la política de la transparencia proactiva, considerando como base, la reutilización que la sociedad haga de la información.

La información que se publique, como resultado de las políticas de transparencia, deberá permitir la generación de conocimiento público útil, para disminuir asimetrías de la información, mejorar los accesos a trámites y servicios, optimizar la toma de decisiones de autoridades o ciudadanos y deberá tener un objeto claro enfocado en las necesidades de sectores de la sociedad, determinados o determinables.

Ley Federal de Consulta Popular.

ARTÍCULO 7. Votar en las consultas populares constituye un derecho y una obligación de los ciudadanos para participar en la toma de decisiones sobre temas de trascendencia nacional.

2.5 Normativa Estatal.

Constitución Política del Estado de Hidalgo.

ARTÍCULO 56 BIS. Sobre las atribuciones de la Auditoría Superior del Estado de Hidalgo, específicamente en la fracción V. **Recibir peticiones, propuestas, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas por la sociedad civil**, las cuales podrán ser consideradas en el programa anual de auditorías y cuyos resultados deberán ser considerados en los informes individuales y, en su caso, en el Informe General. Dichas propuestas también podrán ser presentadas por conducto del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción.

Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas para el Estado de Hidalgo.

ARTÍCULO 31.- Las Dependencias, Entidades y Municipios podrán realizar las obras públicas o servicios relacionados con las mismas, bajo las siguientes modalidades de ejecución:

- I.- Por contrato;
- II.- Por administración directa; y
- III.- Por convenio con **Comité Ciudadano de Obra.**

Ley de Planeación y Perspectiva del Estado de Hidalgo

DÉCIMO SEGUNDO. Que al favorecer la presencia de las tecnologías de información y los medios electrónicos en los mecanismos de participación social, se busca acercar al ciudadano a la **toma de decisiones públicas** y a la intervención en los procesos de desarrollo.

ARTÍCULO 1. Las disposiciones en su fracción IV. Las bases para promover, fomentar y garantizar la participación activa, responsable y democrática de la sociedad, en la **elaboración, ejecución y evaluación de los planes y programas** de desarrollo a que hace referencia esta Ley; y fracción VII. Las bases de la

participación social integrada por **mecanismos, procedimientos, instrumentos, órganos y normas** que garantizan la participación efectiva de la sociedad, a través de los grupos y organizaciones sociales y civiles, en las diversas etapas del proceso de planeación relativas a los Planes de Desarrollo Estatal y Municipales.

ARTÍCULO 3, fracción VII. Ampliar los **espacios y mecanismos** para la participación activa y responsable de la sociedad y su incorporación a los procesos de planeación y evaluación de las acciones de gobierno.

ARTÍCULO 5. Al interior de los Municipios, será responsabilidad del Presidente Municipal conducir el proceso de Planeación del Desarrollo, quien lo hará con base en las disposiciones legales y en el ejercicio pleno de sus atribuciones, manteniendo congruencia con los principios, objetivos y prioridades de la Planeación Estatal y Nacional del Desarrollo, con la **participación democrática de la ciudadanía** y la sociedad civil organizada.

ARTÍCULO 43. El Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal **COPLADEM**, será el principal órgano del Sistema Municipal de Planeación Democrática con la finalidad de llevar a cabo el proceso de Planeación Municipal y la coordinación entre los tres órdenes de gobierno e integrará la participación de la sociedad civil organizada al proceso de planeación.

ARTÍCULO 70. Los Comités de Planeación para el Desarrollo del Estado, promoverán y apoyarán la participación de la ciudadanía mediante la difusión de información a la opinión pública, fomentando su participación en la **toma de decisiones**, así como su incorporación a la ejecución de programas, **obras y acciones**.

Ley de Desarrollo Social para el Estado de Hidalgo

ARTÍCULO 2. Fracción V. Impulsar la participación ciudadana, abriendo espacios para que la sociedad en sus diferentes formas de organización **coadyuve** con la Política Estatal en materia de Desarrollo Social.

ARTÍCULO 14. Fracción V. Participación social: Derecho de las personas y organizaciones a participar corresponsablemente en la **ejecución y evaluación** de las políticas, programas y acciones del desarrollo social.

Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Hidalgo.

General cuarto y artículo 88. "...A partir de ahora la participación ciudadana se ha hecho patente creando canales de interacción, para que **los ciudadanos junto con las instituciones de gobierno dirijan esfuerzos para combatir la corrupción, creando mecanismos eficientes de coordinación y colaboración** que conformen un sistema adecuado para el Estado de Hidalgo." Y "La Auditoría Superior recibirá las peticiones, propuestas, solicitudes y **denuncias fundadas** y motivadas por la sociedad civil..."

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo

ARTÍCULO 1. La presente Ley es de orden público, reglamentaria del Artículo 4º bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo. Tiene por objeto tutelar y garantizar a toda persona el ejercicio del derecho a la información, promover la transparencia y la rendición de cuentas en la Gestión Pública Gubernamental. Alineado a la ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Ley Estatal Anticorrupción para Hidalgo.

ARTÍCULO 21. Fracción VIII. Proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, mecanismos para que la **sociedad participe en la prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción.**

Fracción XII. Proponer **reglas y procedimientos** mediante los cuales se recibirán

las peticiones, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas que la sociedad civil pretenda hacer llegar a la Auditoría Superior del Estado

2.6. Normativa Local.

Ley Orgánica de la Administración Municipal

ARTÍCULO 27. Los Ayuntamientos promoverán la participación ciudadana en las políticas públicas municipales.

ARTÍCULO 28. Los Ayuntamientos expedirán las normas reglamentarias que establezcan las formas y procedimientos que garanticen mayor participación a los ciudadanos en el quehacer municipal y puedan expresar su aprobación o rechazo a los actos del Ayuntamiento, respecto de los Bandos, reglamentos, circulares, o disposiciones administrativas de observancia general.

El Capítulo Cuarto de la presente ley, denominado “DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA”, es el reflejo del principio democrático en el Municipio. Este apartado indica que los Ayuntamientos promoverán la colaboración ciudadana en el quehacer municipal, **siendo éstos quienes expidan las normas reglamentarias** de las formas y procedimientos a seguir para posibilitar una participación ciudadana efectiva para los habitantes; plasmándolos en sus Bandos de Policía y Buen Gobierno, así como sus reglamentos, Manuales y Circulares de la Administración Municipal.

Capítulo 3. La Auditoría Ciudadana En América Latina

El término de auditoría ciudadana está directamente relacionado con la participación ciudadana fundamentada en las prácticas democráticas, para poder exigir a quienes los gobiernan rendir cuentas claras de las acciones emprendidas, deberán contar con el respaldo institucional que les permita incidir en las decisiones públicas y principalmente contar con el fundamento en la normativa local, evitando someterse a la buena voluntad del gobierno municipal para tomar en cuenta la participación activa de la ciudadanía. Si bien es cierto que en América Latina existen diversos países que contemplan la auditoría ciudadana dentro de sus políticas públicas como es el caso de Chile o Venezuela, para este estudio tomaremos los casos de Costa Rica y Argentina, debido a la similitud democrática y económica que guardan con México.

En palabras de Pamela Nillus (2005) (Niilus, 2005) *“la auditoría ciudadana no pretende producir una mirada unilateral impuesta y ajena a cada realidad. Muy por el contrario, se trata de un juego de espejos que devuelve a la ciudadanía una imagen de cómo se ve a ella misma y en relación con la democracia (O’Donnell, Democracia, Desarrollo Humano y Derechos Humanos, 2003) ; propone una herramienta y brinda un espacio para que cada comunidad, de acuerdo a sus propias aspiraciones, pueda autoevaluar su vida democrática y desarrollar capacidades para mejorar su calidad”*. En concordancia el presente capítulo denota la importancia y concordancia en las herramientas ciudadanas para evaluar diferentes criterios de la administración pública y la forma de adecuarlos a cada realidad local en la cual se participa.

3.1. Caso Costa Rica.

La auditoría ciudadana ha sido practicada en países como Argentina y Costa Rica, con apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En el año de 1994 surge en Costa Rica Programa Estado de la Nación, el cual tenía el propósito de ser un centro de pensamiento dedicado a la investigación participativa y la innovación para la promoción del desarrollo humano sostenible (Vargas Cullell, 2019); en año 2001 y 2002 publicaría un estudio sobre la democracia costarricense que implica la auditoría ciudadana, haciendo un extenso análisis de la administración de justicia, gobiernos locales, trato al ciudadano, vida interna de los partidos, sociedad civil, entre otros, dicho estudio marcaría el referente de una evaluación hecha por y para los ciudadanos, fomentando en la ciudadanía capacidades para participar, criticar e informarse sobre su gobierno (Proyecto, 2001). El PEN sentó las bases para medir la calidad de la democracia desde la perspectiva de la participación ciudadana y la sociedad civil, el cual sirve de referente para la auditoría ciudadana, tal como lo manifiesta en su punto VII y VIII de su informe 2002 propone los siguientes estándares (Sol Arriaza, Avances y Retos de la Participación Ciudadana de la Gestión de Políticas Públicas, en Espacios Institucionales de los Estados Centroamericanos, 2012):

VII. Calidad de la democracia de la participación ciudadana. Es el grado en que la libre participación ciudadana modifica la libre ejecución de políticas públicas y es medida a través de los siguientes indicadores:

- La ciudadanía dispone de medios abiertos y eficaces de participación en la toma de decisiones sobre la política pública de mayor relevancia para la sociedad.
- La ciudadanía exige, por medios diversos y eficaces, la rendición de cuentas a las autoridades de gobierno, los diputados, los funcionarios en cargos de confianza y los servidores públicos, sin menoscabo de sus derechos y dignidad; y

- La ciudadanía hace uso efectivo de las oportunidades para participar en las decisiones referentes a asuntos de interés público.

VIII. Calidad de la democracia de la sociedad civil. Es el grado en el que el funcionamiento de la sociedad civil es independiente del Estado y sujeto de control democrático de la ciudadanía y es medida a través de los siguientes indicadores:

- Las personas ejercen eficazmente su derecho a la libre organización, mediante la creación de múltiples y activas organizaciones de la sociedad civil.
- Las organizaciones de la sociedad civil con representación de sectores sociales o étnicos conducen sus asuntos mediante reglas democráticas.
- Ningún grupo de presión de la sociedad civil controla las decisiones de las instituciones públicas.
- Las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil con representación de sectores sociales, grupos étnicos o de género y las instituciones públicas están abiertas al escrutinio público.

En el caso de Costa Rica, es evidente que la ciudadanía toma un papel activo, en el cual no solo se involucra dentro de los asuntos públicos, además, es participe de la toma de decisiones que afectan su cotidianidad.

3.2. Caso Argentina

En Argentina surge posterior a la crisis económica que devaluó su moneda en 2001 y que obligo al presidente en turno y sus funcionarios a abandonar sus cargos, esa etapa de reconstrucción de sus políticas públicas y fortalecimiento de sus instituciones democráticas, propicia el surgimiento en 2003 del Programa de Auditoría Ciudadana Calidad de las Prácticas Democráticas en los Municipios y la definen como “una herramienta de participación que, a partir de determinados métodos de investigación, permite a una comunidad autoevaluar y mejorar su vida democrática vinculando la política con la vida y con los problemas cotidianos dela

gente” (A. Oyhanarte & Niilus, 2009). El Programa de Auditoría Ciudadana (PAC) genera una clara metodología que integra a la ciudadanía para influir en la toma de decisiones sobre políticas públicas en su país y es regulada a través de una institución nacional aunque la competencia y voluntad política para su aplicación corresponde a los gobiernos locales.

El objetivo general del PAC es el de emitir una opinión informada sobre la calidad de las prácticas democráticas municipales, con el fin de crear agenda de los asuntos públicos locales con el fin de expandir la democracia y gobernabilidad cuya implementación se basa en un esquema de implementación de 4 etapas, la subsecretaría es la ejecutora y se complementa con un consejo asesor, integrados por académicos de universidades públicas y privadas y por organizaciones de la sociedad civil (Escuder, 2007).

La aplicación del PAC está planeado en un periodo de un año y comprende las siguientes acciones:

1. Organizar Encuentros: con actores de la sociedad civil y del gobierno local.
2. Consenso entre actores: identificar fechas para presentar el PAC a las localidades.
3. Organizar un taller: para la construcción del foro cívico.
4. Gestionar Encuestas: auto aplicadas por ciudadanos para identificar prácticas ciudadanas
5. Programar Capacitación: a quienes resulten electos coordinadores del Foro
6. Concentrar Entrevistas: son los referentes emanados de la sociedad.
7. Aplicar Cuestionarios: auto administrados a los participantes del Foro.
8. Diseño de convocatoria: para seleccionar a quienes llevaran a cabo las entrevistas y grupos focales.
9. Identificar el grupo de normativas: vinculadas a las auditorías y el cumplimiento que se indagará.
10. Estructura del Informe: de la auditoría ciudadana.
11. Organización de resultados: en audiencia pública.

Estas actividades se realizan en paralelos o de manera consecutiva siempre abriendo la comunicación y dialogo con la ciudadanía. Al inicio de esta actividad se evaluaron dos municipios en 2001, al día de hoy cuentan con 76 municipios comprometidos con el Programa de Auditorías Ciudadanas, muestra de la confianza que generan en la población, siempre y cuando el municipio cuente con la voluntad política para llevarlo a cabo, los resultados se reflejaran en los informes de calidad sobre prácticas democráticas municipales y que a la fecha sumas 32 (Aires, 2019).

Sin embargo y en referencia a la conclusión realizada por Escuder (2007), los municipios que presentaron experiencias con el programa, no facilitan la intervención de la ciudadanía, por el hecho de no estar regulados a nivel municipal, es decir la intervención de actores municipales que hagan suyo el programa es fundamental, entender que la coparticipación es necesario para el cumplimiento de los objetivos, la rendición de cuentas y credibilidad en los programas implementados. El factor cultural de los argentinos influye en el tipo de participación que se genera en relación al programa, por lo tanto es necesaria también la capacitación y difusión de los alcances y logros pero más aún la incorporación de valores democráticos generadores de ciudadanía responsable.

3.3. Caso México

En México el término mayormente utilizado es el de auditoría social, entendida como la verificabilidad externa, de la información suministrada en el balance social, mediante un proceso previamente normalizado o reporte emitido por una organización cuyo contenido refleja su acción social (Ruiz Roqueñi & Retoloza, 2005) termino que alude a la facultad de la sociedad organizada a verificar o indagar mediante procesos institucionalizados y contenidos en la normatividad aplicable, este concepto es acogido por las contralorías sociales, estipuladas por la Secretaria de la Función Pública contenida en el artículo 70 de la Ley general de Desarrollo

Social que establece que la contraloría social es “el mecanismo de los beneficiarios de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social”, entendiendo los programas de desarrollo social las obras, servicios y apoyos derivados del presupuesto público; la forma de organización de los beneficiarios será a través de comités de contraloría social y serán los órganos de control interno los encargados de su formación y capacitación, su función será la de vigilar que la construcción de obras, la entrega de apoyos y la administración de servicios se realicen en los términos que establece la ley evitando la corrupción.

El inicio de las contralorías sociales en México se derivaría de la reforma a los artículos 25 y 26 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en el periodo de Miguel de la Madrid (1982 – 1988) con la publicación de la Ley de Planeación en el DOF el 5 de enero de 1983, estableciendo las bases jurídicas, técnicas, administrativas y políticas de la planeación democrática y del control y evaluación gubernamental como fundamento para la participación social (Moyado Flores, 2013), pero fue hasta el periodo de Carlos Salinas de Gortari (1989 – 1994), cuando se crea la Dirección General de Contraloría Social, con facultades específicas con respecto a la promoción de la participación social; la finalidad desde entonces es la misma, la de asegurar la rendición de cuentas, es decir que los ciudadanos puedan exigir respuestas a sus gobernantes.

Las actividades contempladas por la contraloría social son las siguientes:

- Difusión: Las dependencias y entidades emitirán la información de acuerdo con las características de la población, en medios electrónicos, carteles o reuniones con beneficiarios.
- Capacitación: Corresponde a la secretaría de la Función Pública capacitar y asesorar a los servidores públicos sobre la importancia de la contraloría social.

- Asesoría: Los servidores públicos previamente capacitados, serán los encargados de brindar la asesoría a los beneficiarios para vigilar obras, servicios o entrega de programas con el único fin de evitar la corrupción.
- Constitución de comités: Están constituidos por los beneficiarios de dichos programas, obras o acciones quienes de manera voluntaria aceptan la responsabilidad de vigilar que la información sea veraz y oportuna así como accesible a la población, el ejercicio de los recursos públicos sea transparente, las obras o acciones no sean utilizados con fines políticos electorales y que las quejas y denuncias sean atendidas por las autoridades competentes.
- Reuniones: Las dependencias y servidores públicos encargados de las obras y acciones se reunirán con los comités para aportar opiniones que enriquezcan la obra o acción vigilada.
- Quejas y denuncias: De igual manera las dependencias recibirán las quejas y denuncias obtenidas por los comités en dicha vigilancia efectuada a las obras y acciones emprendidas en su localidad.

En México las contralorías sociales se limitan a vigilar y aportar las quejas y denuncias generadas del trabajo del comité, que serán siempre resueltas por las mismas entidades públicas por quienes fueron asesorados para cumplir con su trabajo, lo cual, limita e impide una verdadera fiscalización del recurso público ya que carecen de instrumentos que den certidumbre y sirvan como pruebas fehacientes para las auditorías superiores, quienes tendrían la calidad para resolver las inconsistencias.

De igual manera la toma de decisiones compartidas se limita a buenas intenciones plasmadas en leyes y reglamentos estatales por lo general las constituciones políticas de cada entidad, las leyes de desarrollo social, leyes de transparencia y acceso a la información pública, ley orgánica y ley de participación ciudadana, esta última con gran relevancia en la Ciudad de México, la cual establece en su artículo

2º. El derecho de la ciudadanía a intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno, así mismo, establece en su capítulo VII. La forma de elección de la Red de contralorías ciudadanas, estableciendo funciones claras y atribuciones, para vigilar, supervisar y garantizar la transparencia, eficacia y eficiencia del gasto público. (Art. 61), sin embargo esta red de contralorías ciudadanas siempre estará sujeta a entregar las denuncias generadas a la unidad administrativa a que se encuentra sujeta, es decir a la Contraloría General, lo cual limita su capacidad de fiscalización. Sin embargo es un instrumento eficaz en el combate a la corrupción como lo aseguro el contralor general Juan Jose Serrano en conferencia de prensa, enunciando que a 10 meses de su toma de protesta y con apoyo de la red de contralorías ciudadanas vigilan y promueven el correcto actuar de la administración pública, derivado de ello se contabilizaron 382 procedimientos administrativos correctivos y 82 de responsabilidad (Serrano, 2019).

Capítulo 4. Propuesta de manual de auditoría ciudadana para obras públicas municipales, basada en los principios de gobernabilidad y gobernanza.

El Presente capítulo desarrolla de manera practica la elaboración de los manuales basados en un sistema de gestión de calidad para la ejecución de obra pública, el primer subíndice describe el macro proceso de la ejecución de la obra pública, es decir la conjunción de cada uno de los procesos en que se divide la ejecución de obra pública municipal, desde su planeación, hasta su entrega recepción, apegado a las normas internacionales ISO 9001:20015.

El segundo subíndice describe el proceso del sistema de gestión de calidad de la planeación de la obra pública, iniciando con el proceso de elaboración de la convocatoria ciudadana para participar en el Consejo de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM) y concluyendo con la priorización de obras y acciones por localidad.

El tercer subíndice describe el proceso del sistema de gestión e calidad de la adjudicación de la Obra Pública, el cual inicia con la publicación de la convocatoria en compraNet y la convocatoria ciudadana para participar en la adjudicación de la obra priorizada, hasta culminar con la firma de contrato de la empresa ganadora del concurso.

El cuarto subíndice describe el proceso de gestión de calidad de la ejecución de la obra pública, la cual inicia con la formación del comité ciudadano con funciones de auditoría y concluye con la culminación de dicha obra siendo este el proceso en el cual la auditoría ciudadana juega el papel fundamental como ente fiscalizador de los trabajos ejecutados, denunciando posibles actos de corrupción.

El quinto subíndice describe el proceso de gestión de calidad de entrega recepción de la obra pública, inicia con la invitación a la contraloría del estado y los beneficiarios a participar en dicho proceso y concluye con la firma del acta de entrega recepción de la obra cabe señalar que este acto estará acompañado de la evaluación de la satisfacción de los beneficiarios y el comité firmará a entera satisfacción de los trabajos realizados.

4.1. Macroproceso del Sistema de Gestión de Calidad de la Auditoría Ciudadana a la ejecución de Obras Públicas.

Atendiendo los lineamientos de las Normas Internacionales ISO 9001: 2015 se identificaron los macroprocesos relacionados a la ejecución de obras públicas municipales, organizándolos mediante el ciclo Deming (1989) o PVHA (ver figura 1), la determinación de los procesos y su interacción es sugerida de acuerdo a las NI será en base al punto 4.4.1 de la siguiente manera:

- a) Entradas requeridas y salidas esperadas. Las entradas son las necesidades que tiene una comunidad en cuestión de obra pública la cual mejorara la calidad de vida o evitara situaciones de riesgo que la misma ciudadanía determina; la salida esperada, no solo es la ejecución de una obra que es prioridad para la comunidad, si no, que esta cumpla con las demandas de calidad y funcionalidad que la misma comunidad demanda.

- b) Secuencia e interacción de los procesos. El primer proceso inicia con la planeación comunitaria, en la cual es la misma localidad quien decide que obras tendrán que ejecutarse y cuál es su nivel de importancia, el producto final de éste es la elaboración del acta de COPLADEM, la cual sirve para que el ayuntamiento designe recurso de acuerdo a las prioridades establecidas en dicha acta, lo cual dará inicio al siguiente proceso la adjudicación de la obra, el cual determina mediante concurso, local, nacional o internacional la empresa que llevara a cabo los trabajos de ejecución de obra, el cual debe ser transparente y dar igualdad de oportunidades a las empresas participantes, culmina con la firma de contrato y entrega de fianzas que aseguran la buena ejecución de la obra pública, que es el siguiente proceso el cual esta supervisado por el municipio y la ciudadanía, quien realiza observaciones y permite las correcciones y mejoras a la empresa para entregar una obra de calidad, con apego a los requerimientos exigidos y culmina con la entrega de dicha obra a la comunidad dando paso al último

proceso, la entrega recepción de la obra, el cual da oportunidad a la comunidad de realizar sus últimas observaciones y/o recibe una obra de calidad y apegada a las normas establecidas, culmina con la firma del acta de entrega recepción y la encuesta de calidad aplicada a los beneficiarios de la obra pública para futuras mejoras.

- c) Criterios y métodos para el seguimiento de calidad de los procesos. Los criterios a utilizar será la normatividad aplicable, como es el caso de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Hidalgo, Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Hidalgo, Ley de Planeación y Perspectiva del estado de Hidalgo, Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo y sus reglamentos; el seguimiento de los procesos será acompañado de manera documental por los mapas de procesos disponibles para el ayuntamiento y la ciudadanía, la verificación y evaluación de los procesos se realizara por medio de Check list, encuestas y cuestionarios aplicados a los actores involucrados en dichos procesos.

- d) Recursos necesarios. Los recursos necesarios para la realización de este plan, se sugiere sean etiquetados como gastos indirectos menores al 3% de los ingresos del FAIMSDF.

- e) Designación de Responsabilidades y Autoridades para este proceso. Los procesos incluyen actores municipales pertenecientes a las direcciones de Obras Públicas, Planeación, Tesorería y Contraloría Interna cuyos responsables directos son sus titulares; de las empresas concursantes a través de sus apoderados legales y responsables directos de obra, de la ciudadanía a través de los comités ciudadanos y autoridades externas como la Auditoría Superior del Estado de Hidalgo y la Contraloría General del Estado de Hidalgo, cuyas responsabilidades e intervención en los procesos son descritas en cada uno de los mapeos.

- f) Riesgos y oportunidades 6.1. la implementación de la auditoría ciudadana dentro del proceso de ejecución de obras públicas constituye un riesgo, ya que implica la voluntad política del gobierno en turno de compartir el poder y toma de decisiones con la ciudadanía, de invertir recursos para el programa de capacitación de los ciudadanos y asumir su responsabilidad en caso de omisiones o posibles actos de corrupción, sin embargo puede generar mayor aceptación y aprobación de sus futuras políticas públicas y disminuir las observaciones realizadas por la Auditoría Superior del Estado de Hidalgo cumpliendo de manera más efectiva con los objetivos y metas del FAISMDF.

- g) Evaluación de procesos. Los instrumentos diseñados para la auditoría de los procesos son un sistema que permite verificar tanto por el ciudadano como por la autoridad municipal el cumplimiento de los objetivos y metas lo cual permite una mejor toma de decisiones.

- h) Mejorar procesos y SGC. Al término de la auditoría el comité emitirá recomendaciones y sugerencias, que aunado a las observaciones del municipio sirven para la mejora de los procesos.

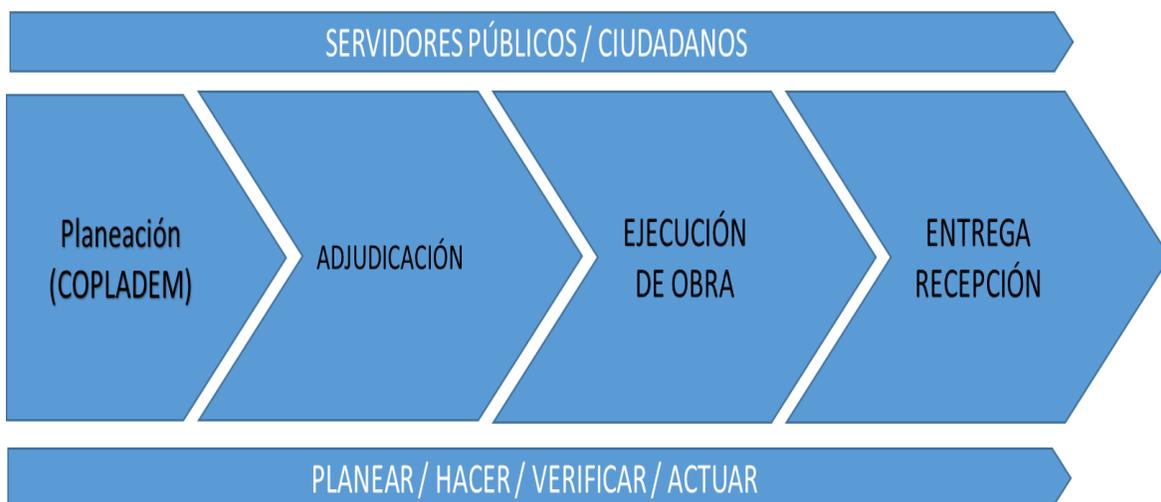


Figura 1. Macroproceso general. Elaboración propia tomando de referencia 0.3.1 de ISO 9001:2015

4.2 Proceso del sistema de gestión de calidad de la Planeación (COPLADEM)

El primer proceso a analizar es la planeación de obras públicas (ver figura 2) para la asignación de recurso del FAISMDF a ejercerse para el año fiscal en curso la determinación de los procesos y su interacción es sugerida de acuerdo a las NI será en base al punto 4.4.1 de la siguiente manera:

- a) Entradas requeridas y salidas esperadas. Se identifican como entradas las necesidades y peticiones de la ciudadanía de cierta localidad, la cual demanda una acción o servicio que mejore la calidad de vida de la comunidad o evite una situación que ponga en riesgo a sus hijos y propios ciudadanos, la salida esperada de este proceso es la incorporación de dichas peticiones y necesidades en el presupuesto de egresos municipal para llevarse a cabo en un tiempo determinado.
- b) Secuencia e Interacción de los procesos. Atendiendo el ciclo de Deming (1989) o PHVA, el Planear del primer proceso inicia con la elaboración y difusión de la convocatoria, la cual es dirigida a la ciudadanía en general, delegados, representantes vecinales, comisariados ejidales, autoridades académicas, OSC´s, representantes de asociaciones no gubernamentales y políticas; el Hacer será integrado por el proceso de debate en mesas de trabajo para la priorización de obras y acciones del presente años fiscal; el Verificar se relaciona con la aportación de autoridades locales en aplicación de la normativa para la vialidad de la aplicación de recurso a las propuestas y la argumentación de la ciudadanía para priorizar las obras, por ultimo Actuar se refiere a las adecuaciones y correcciones en consenso para la aprobación del acta de COPLADEM.
- c) Criterios y métodos necesarios para el control de los procesos. Los criterios a cumplir se diseñan en los mapas de proceso descritos en las figuras 3, 3.1,

4 y 5 y lo dispuesto en la Ley de Planeación y Perspectiva del Estado de Hidalgo y su reglamentación aplicable.

- d) Recursos necesarios. Previstos en los gastos de operación dispuestos en la ley de egresos del año fiscal correspondiente.
- e) Asignación de autoridades y responsabilidades para el proceso. Los actores estatales, regionales y municipales se encuentran descritos en los mapas de procesos, la responsabilidad de llevar a cabo la planeación y priorización de las obras corre a cargo del gobierno local y en coordinación con la ciudadanía se da a la tarea de asignar las obras necesarias y priorizarlas de acuerdo al grado de relevancia y necesidad apremiante de la comunidad, así mismo las autoridades estatales y/o regionales darán validez a los trabajos realizados por el ayuntamiento.
- f) Riesgos y oportunidades (NI 6.1). Los riesgos detectados son la omisión o simulación en la convocatoria abierta a la ciudadanía o que los gobiernos municipales, capturen o introduzcan la participación política de los ciudadanos como miembros de partidos políticos, en este caso afiliados al partido que abanderará el gobierno municipal, por lo cual la difusión debe respaldarse no solo en medios impresos, sino, aprovechar la apertura de las redes sociales y medios electrónicos lo cual es un área de oportunidad que podría disminuir los riesgos en este proceso.
- g) Evaluación de procesos y logro de resultados. La evaluación de este proceso se realizará en medida de la satisfacción o insatisfacción de los participantes de las mesas de trabajo, quienes generan y priorizan las propuestas por medio de debate y el instrumento utilizado para este proceso se encuentra descrito en el Anexo 1.

- h) Mejora los procesos del SGC. Los resultados de la encuesta de opinión, así como las listas de asistencia podrán servir de referente para mejorar el proceso desde el refuerzo a la convocatoria o al proceso de priorización.

Sistema de gestión de calidad del proceso de Planeación (COPLADEM)

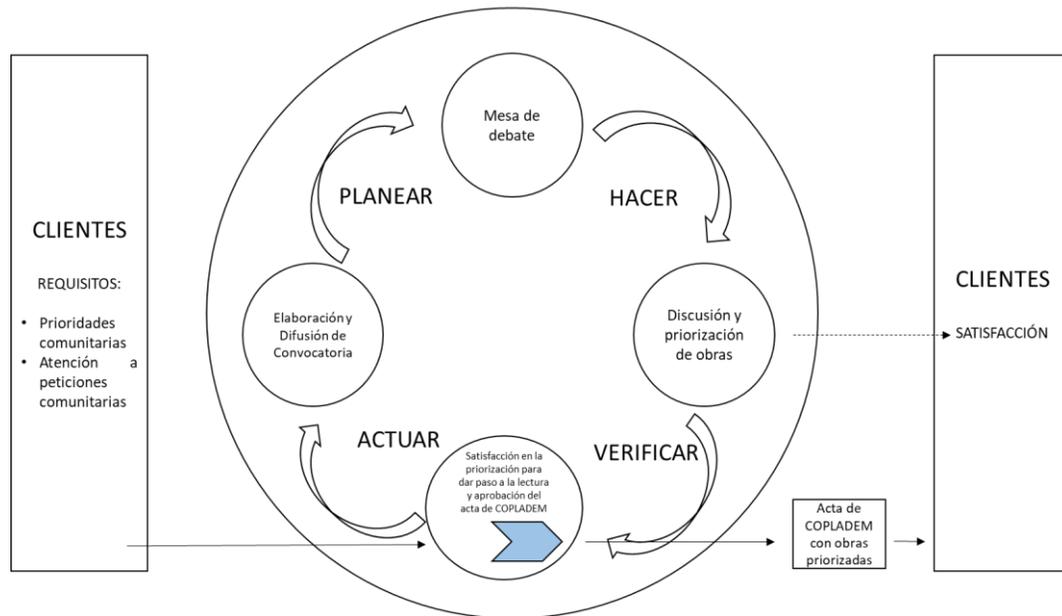


Figura 2. Proceso integrado al sistema de gestión de calidad la Planeación (COPLADEM). Elaboración propia tomando de referencia 0.3.2 de ISO 9001:2015

4.2.1. Mapas de Procesos relacionados a la Planeación y Priorización de Obras Públicas.

4.2.1.1. Elaboración y difusión de la convocatoria.

La convocatoria, es el primer contacto con la población para informar e invitar a colaborar con el gobierno local, reúne la primer etapa de participación discutida en el marco teórico, la información, en la cual es ciudadano se entera de fechas y lugares donde puede presentar sus peticiones en mejora de su comunidad (ver anexo 2), tiene la oportunidad de tomar la decisión de participar o no en dicho proceso se sub divide en dos procesos a realizar por el municipio, la propuesta por parte del área de planeación que es revisada por el órgano colegiado del cabildo

quien aprueba para su diseño por el área correspondiente cristalizándola en, poster, invitación personalizada, página de internet, etc. Y un segundo sub proceso encargado de la difusión de dicha convocatoria la cual estará a cargo del área de planeación y asegurara el fin último de este proceso, informar a la ciudadanía, ya sea grupos organizados, cuerpos académicos, barras de profesionistas, comités municipales partidistas o cualquier ciudadano perteneciente al área geográfica a la cual va dirigida la convocatoria (figura 3 y 4.1).

Elaboración de convocatoria COPLADEM

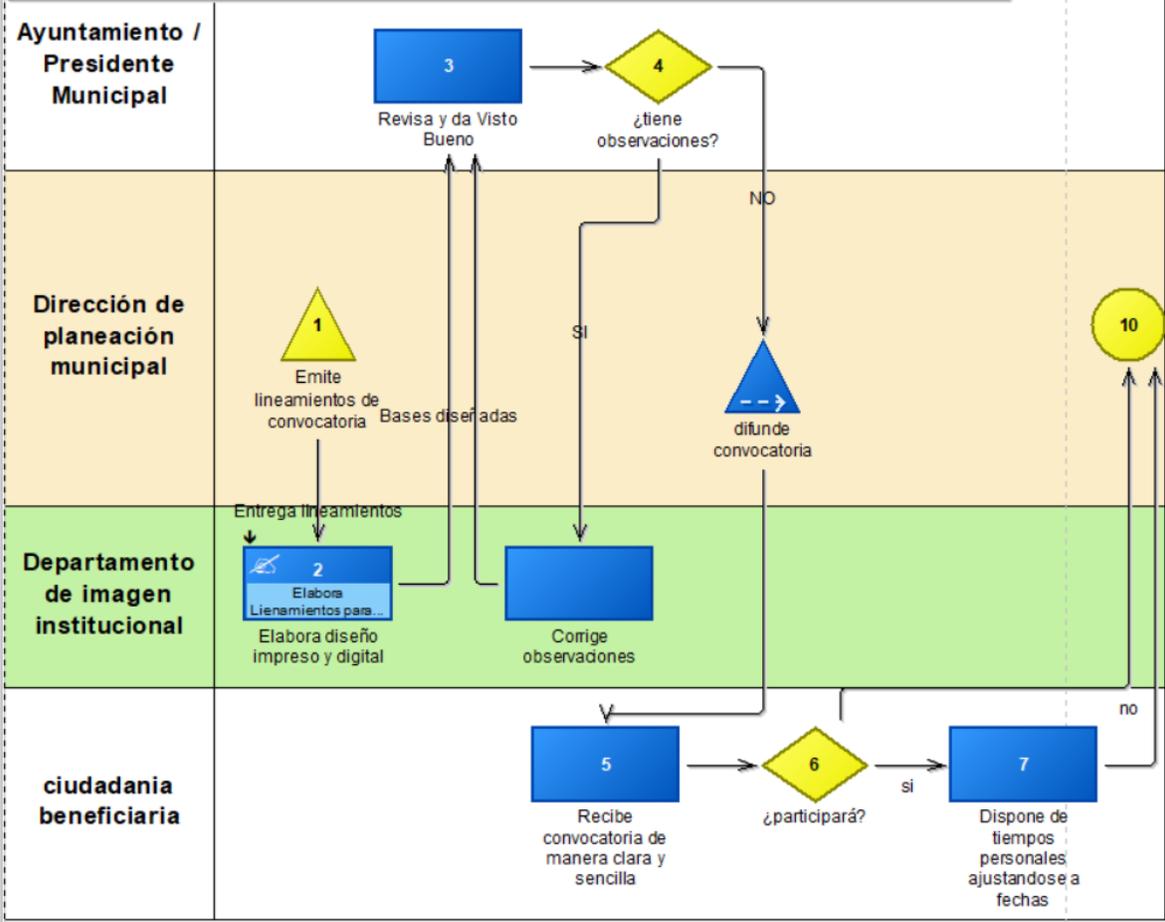


Figura 3. Mapa de proceso de elaboración de convocatoria. Elaboración propia tomando de referencia 4.4.1 de ISO 9001:2015

Difusión de convocatoria del COPLADEM

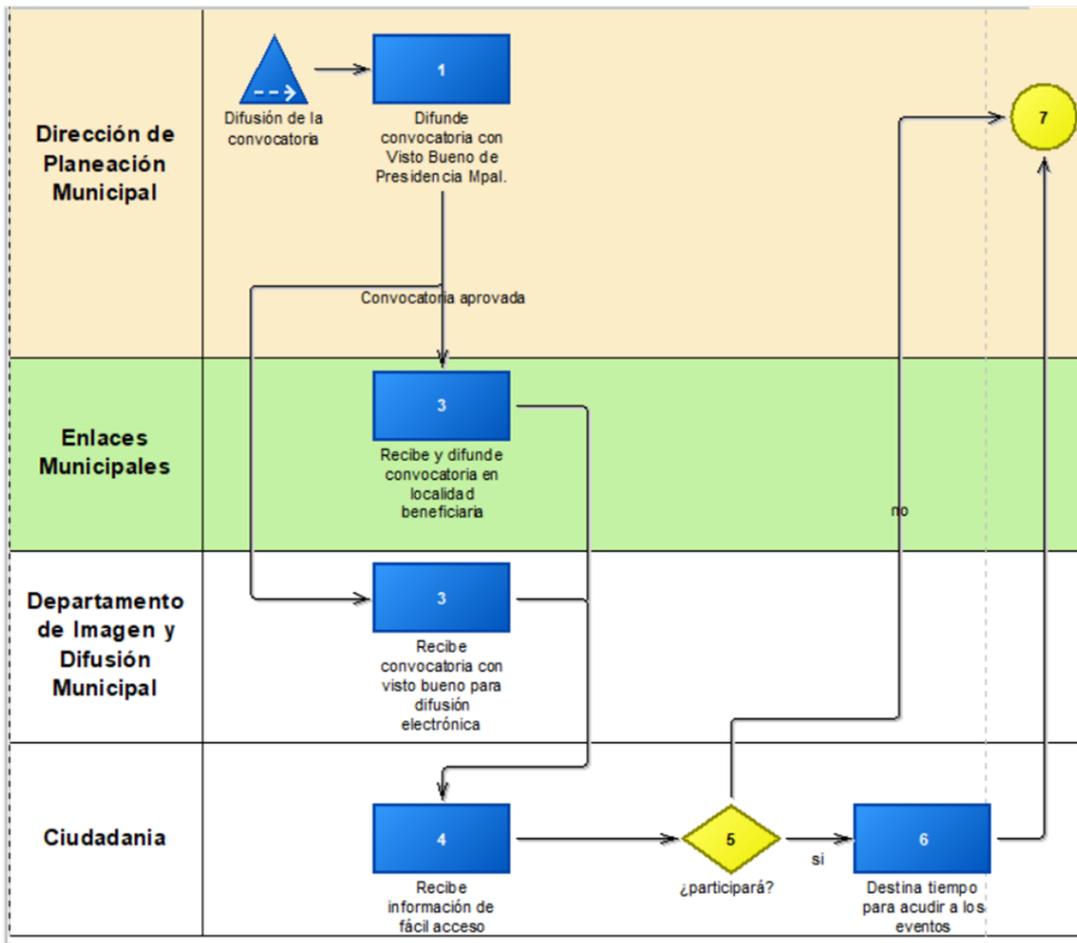


Figura 3.1. Mapa de proceso de difusión de la convocatoria. Elaboración propia tomando de referencia 0.4.4.1 de ISO 9001:2015

4.2.1.2. Conformación de mesa de debate y discusión

Este proceso dirigido a generar las mesas de debate y discusión son la metodología que empleará el COPLADEM para recibir solicitudes, revisarlas y discutirlos permite al ciudadano generar los siguientes tres niveles de participación propuestos con en el marco teórico (Cano Blandon, 2008) permitiendo al ciudadano generar consulta la cual puede ser de tipo oral o escrita, cooperar con su gobierno municipal generando acuerdos de la relevancia de tal o cual obra o acción para su comunidad y finalmente decidir que de todo lo expuesto es lo más prioritario y de beneficio colectivo para su comunidad, él proceso inicia con el pase de lista de los presentes, asegurando que se genere la evidencia de quienes participan dentro del comité de

planeación para el desarrollo municipal, permite medir el resultado del último proceso y su eficacia, es decir permite identificar si la convocatoria cumplió con el propósito de informar y generar el interés de la población por participar o requerirá de la mejora del anterior proceso, la discusión de las propuestas será moderada por funcionarios públicos municipales pertenecientes al COPLADEM, quienes además de mediar la discusión serán los expertos técnicos que también debatirán la viabilidad y soporte normativos de las propuestas discutidas, levantando una minuta de trabajo con los acuerdos generados en la mesa de discusión (figura 4).

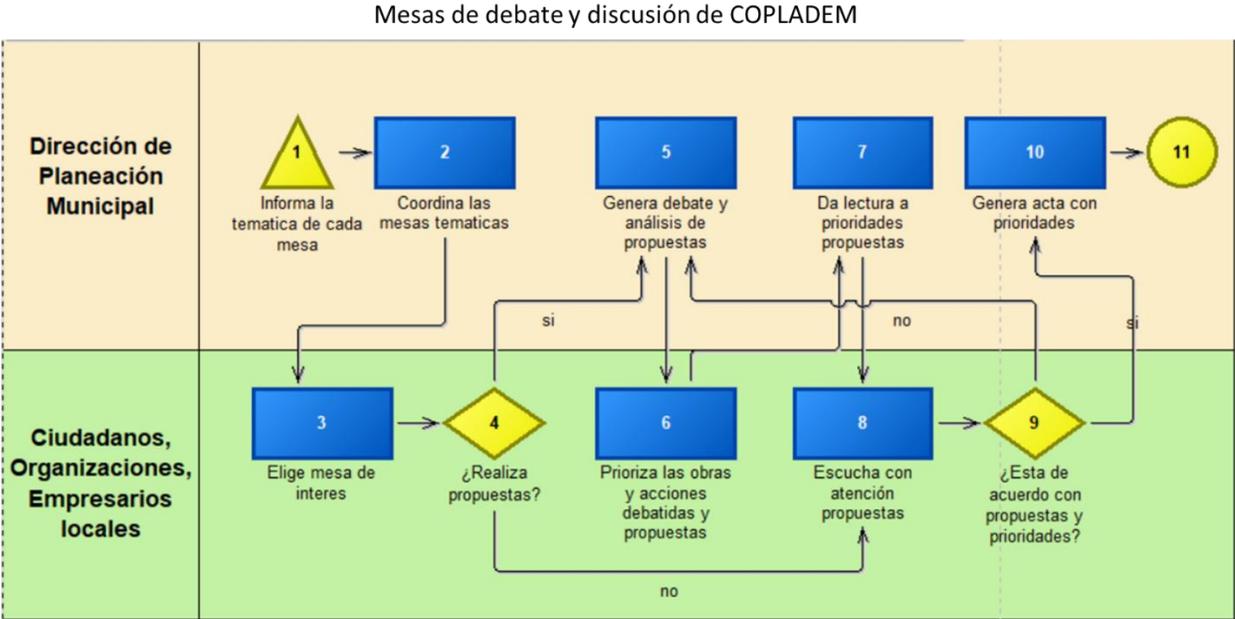


Figura 4. Mapa de proceso de debate y discusión. Elaboración propia tomando de referencia 4.4.1 de ISO 9001:2015

4.2.1.3. Lectura y aprobación del acta de COPLADEM

Con las propuestas generadas en las mesas de debate se elabora el acta de COPLADEM, a la cual se le da lectura por parte de las autoridades representantes del municipio, se puede o no contar con representantes estatales y/o regionales, pertenecientes al COPLADEHI y/o COPLADER, quienes legitimaran los trabajos y acuerdos a los que ha llegado la ciudadanía con sus autoridades locales, al término si no existe inconveniente de los presentes se firma el acta al pie y al calce por los miembros del COPLADEM, COPLADEHI y COPLADER y se anexan listas de asistencia para que formen parte de la misma, concluida esta etapa se envían

copias con los representantes del COPLADEHI para dejar registro y el municipio pueda continuar el siguiente proceso previa asignación de recurso a las obras y acciones de acuerdo a su capacidad financiera y las prioridades enumeradas por la ciudadanía (figura 5).

Elaboración y Lectura de Acta de COPLADEM

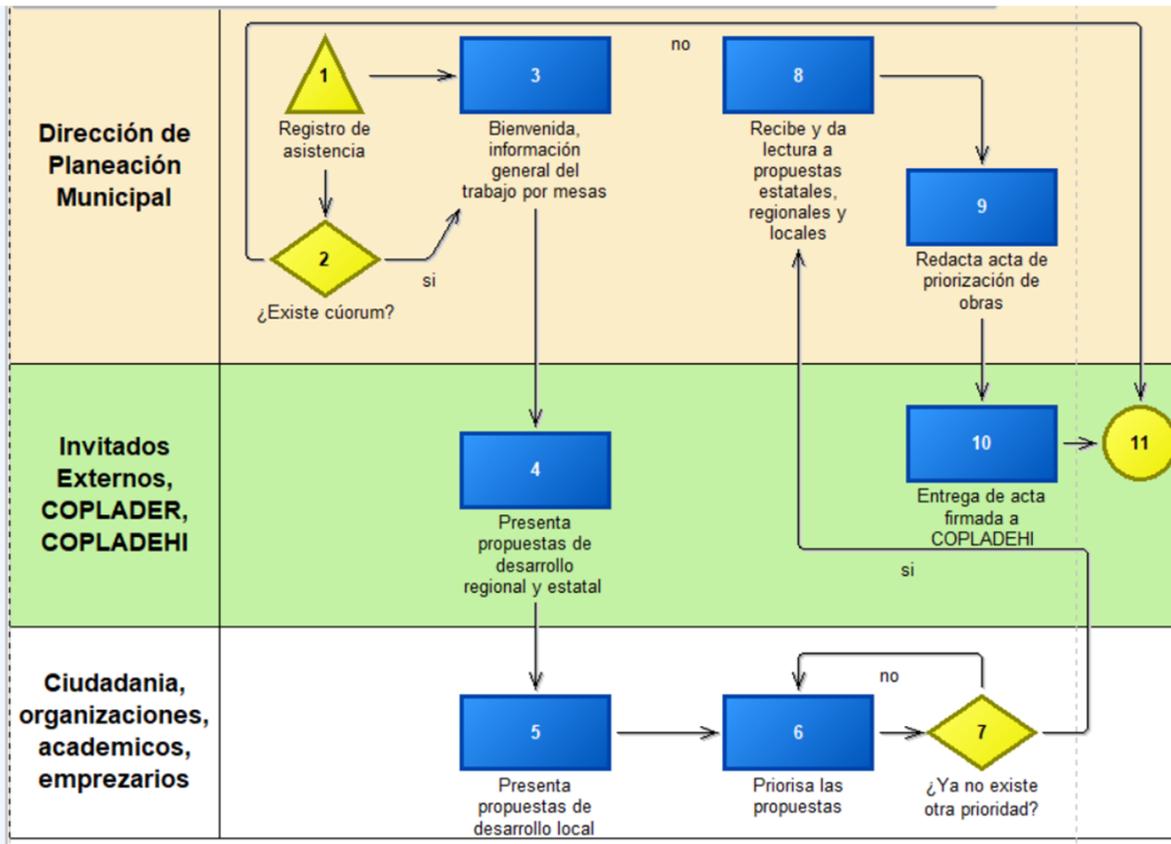


Figura 5. Mapa de proceso lectura y aprobación de acta de priorización de obras. Elaboración propia tomando de referencia 4.4.1 de ISO 9001:2015

4.3. Proceso del sistema de gestión de calidad de adjudicación de obras públicas.

La adjudicación de obra (ver figura 6) inicia con la emisión de la convocatoria en el portal electrónico Compranet dirigido a los posibles contratistas que deseen participar en el concurso de adjudicación de obra pública, a la par y como propuesta de mejora se incluye el proceso de convocatoria ciudadana el cual está basado en la NI en su punto 10.1 como innovación del proceso y culminara con la firma del

contrato por parte de la empresa ganadora, la determinación de los procesos y su interacción es sugerida de acuerdo a las NI será en base al punto 4.4.1 de la siguiente manera:

- a) Entradas requeridas y salidas esperadas. Se identifican como entradas la necesidad de la población de contar con la certeza de que la empresa encargada de ejecutar los trabajos será designada con transparencia y en apego a la ley, evitando favoritismos que devengan en actos de corrupción o en colusión con las autoridades municipales y la salida esperada será la asignación de una empresa responsable, con la mejor propuesta técnica y económica que garantice los trabajos de calidad que la sociedad demanda.

- b) Secuencia e Interacción de los procesos. Atendiendo el ciclo de Deming (1989) o PHVA, el Planear del primer proceso inicia con la elaboración y difusión de las convocatorias, la primera prevista en la Ley de Obras Públicas y servicios relacionados con las mismas y sus reglamentos y la segunda la convocatoria ciudadana (Ver anexo 3), el segundo proceso relacionado con el Hacer implica la visita el lugar de la obra y resuelven dudas en la junta de aclaraciones previas a la recepción de documentación técnica y económica, dando paso al proceso de apertura de propuestas que formaran parte del Verificar y en el cual los ciudadanos participarán de manera activa junto con las autoridades municipales miembros del comité de obras públicas quienes intervendrán en el análisis de propuestas para descartarlas o aceptarlas para generar el fallo por la mejor propuesta el cual será fundamentado por el comité técnico dando paso al Actuar, donde la empresa ganadora se le adjudicara el contrato y presentara las garantías necesarias.

- c) Criterios y métodos necesarios para el control de los procesos. Los criterios a cumplir se diseñan en los mapas de proceso descritos en las figuras 7, 8, 9 y 10 y lo dispuesto en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas y sus reglamentos.

- d) Recursos necesarios. Previstos en el Presupuesto de Egresos del Estado de Hidalgo a ejercer dentro del FAISMDF.

- e) Asignación de autoridades y responsabilidades para el proceso. Los actores que intervienen en este proceso se encuentran descritos en los mapas de procesos, la responsabilidad de llevar a cabo la invitación, recepción y apertura de propuestas técnicas, económicas y emisión del fallo corresponde al área de planeación, de obras públicas, a la contraloría interna y el comité de obras públicas municipal quienes serán los responsables directos del proceso, así mismo se incluye la participación ciudadana previa capacitación para llevar a cabo funciones de auditoría verificando la legalidad del proceso y emitiendo observaciones y recomendaciones que formaran parte de las actas generadas en cada dictamen.

- f) Riesgos y oportunidades (NI 6.1). Los riesgos detectados son resistencia a la capacitación de los ciudadanos por falta de interés o estímulo lo que generaría ausencia en el proceso de adjudicación de ser así se generaría una nueva área de oportunidad exclusiva a la convocatoria y capacitación del comité ciudadano con funciones de auditor que integre nuevos estímulos municipales para su operación, lo cual podría asegurar el éxito de este proceso.

- g) Evaluación de procesos y logro de resultados. La evaluación de este proceso se realizará mediante el check list del comité ciudadano (anexo 4) dando transparencia y legalidad a dicho proceso.

- h) Mejora los procesos del SGC. Los resultados de la auditoría ciudadana al proceso mediante observaciones y recomendaciones fundamentadas en el

check list, permitirán mejorar el proceso aportando mejoras al sistema de gestión de calidad.

Sistema de gestión de calidad del proceso de adjudicación de obra pública

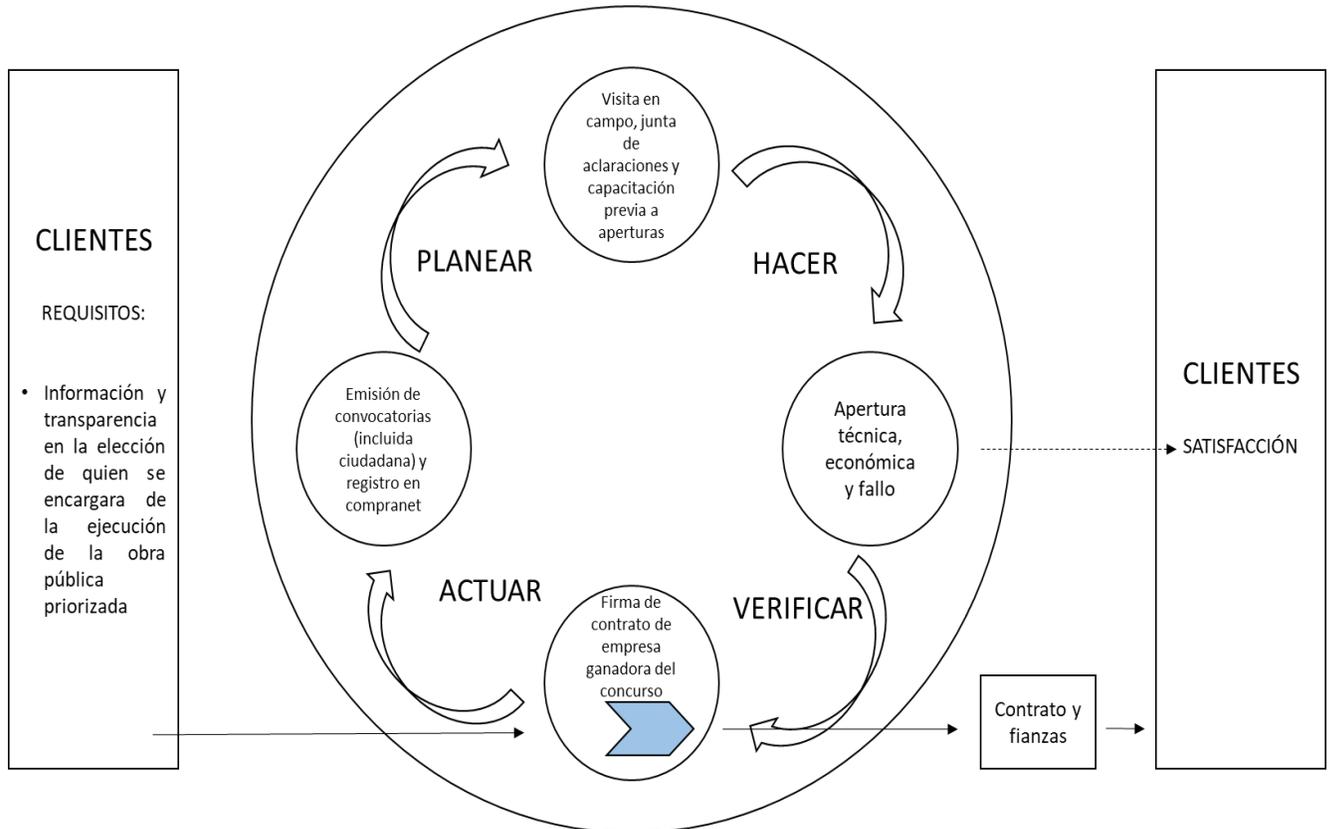


Figura 6. Proceso Integrado al sistema de gestión de calidad de la adjudicación de obra pública. Elaboración propia tomando de referencia 0.3.2 de ISO 9001:2015

4.3.1. Mapas de procesos relacionados a la adjudicación de obra pública.

4.3.1.1 Elaboración de convocatorias.

Las convocatorias (figura 7) informan y legitiman las acciones gubernamentales, es por eso que se incluye una convocatoria ciudadana misma que sirve para la formación del comité ciudadano, previsto en la Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo, y que darán seguimiento en dos vías al proceso de planeación, uno con la finalidad de informar las obras presupuestadas y con recurso por ejecutarse en el año fiscal correspondiente, y el segundo la de colaborar y dar legitimidad al concurso de adjudicación de obra pública, cuyo ganador será el responsable de elaborar los trabajos que la población considero dentro de sus primeras prioridades.

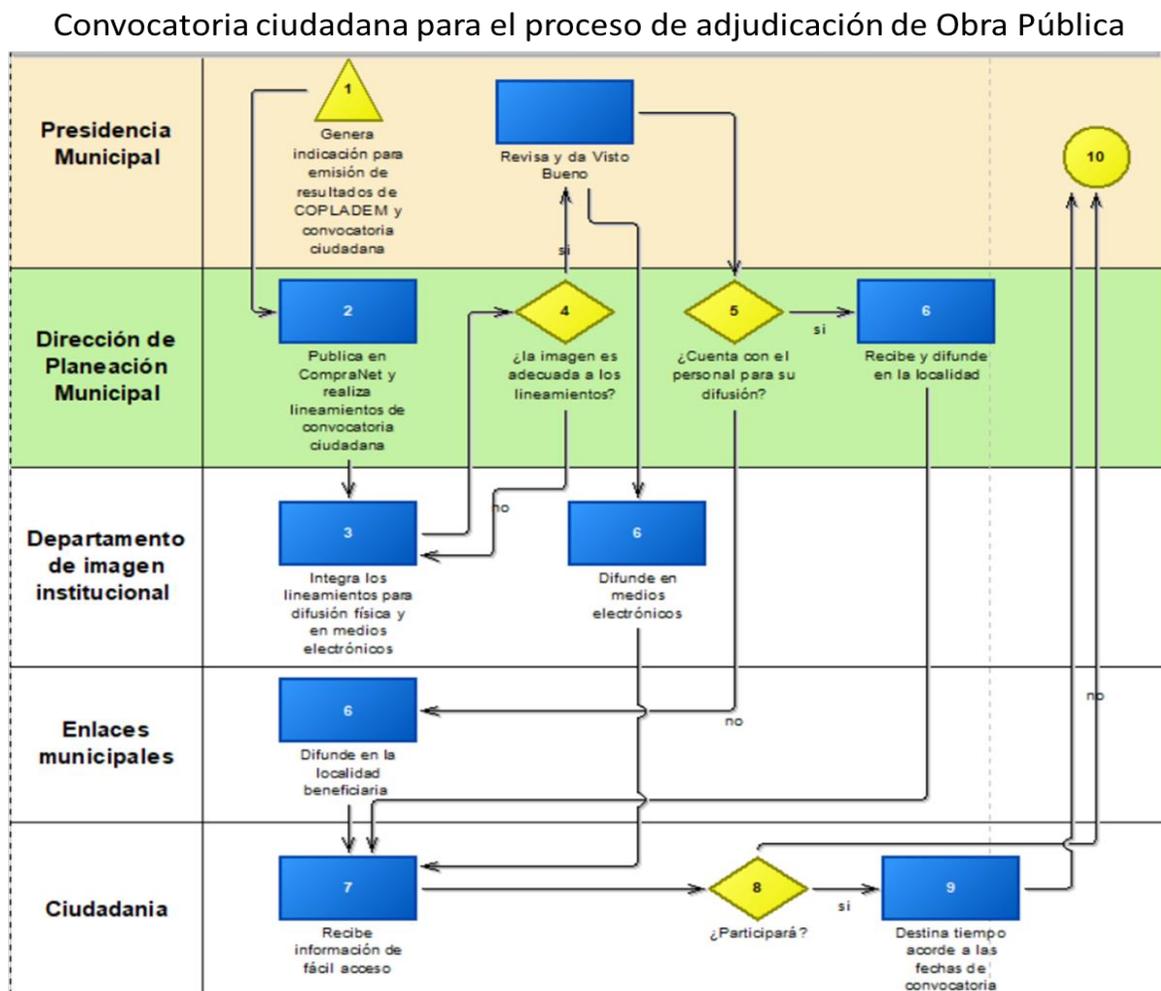


Figura 7. Mapa de proceso elaboración y difusión de convocatoria ciudadana. Elaboración propia tomando de referencia 0.4.4.1 de ISO 9001:2015

4.3.1.2. Visita en campo y junta de aclaraciones.

La visita (figura 8) de los concursantes al lugar donde se realizará la obra pública, es de vital importancia para la formulación de preguntas, de igual manera es importante que los ciudadanos aporten su conocimiento sobre la localidad, así como los detalles relevantes de la orografía e incluso costumbres para que los contratistas prevean y disipen algunas dudas de primera mano, la junta de aclaraciones (figura 9) puede o no ser presencial y se realizará en el lugar público marcado por la convocatoria pero de no presentarse los contratistas, deberán entregar por escrito sus dudas y se tendrá que elaborar el acta correspondiente, los ciudadanos que asistan ya en su calidad de comité con funciones de auditoría continuaran con el procedimiento como lo establece su convocatoria ciudadana y se les retroalimentara con la herramienta del check list, para participar dentro del proceso de apertura técnica, económica y fallo (figura 10).

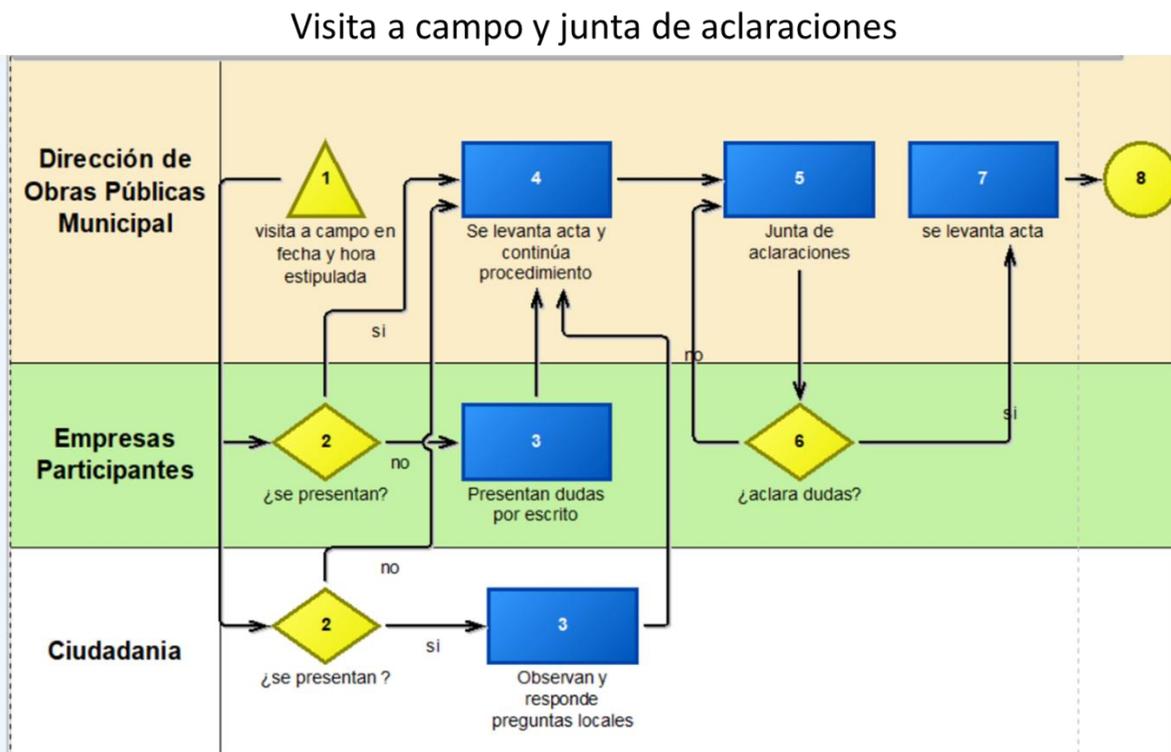


Figura 8. Mapa de proceso visita en campo y junta de aclaraciones. Elaboración propia tomando de referencia 0.4.4.1 de ISO 9001:2015

4.3.1.3. Capacitación previa a la apertura técnica, económica y fallo.

Capacitación previa a la apertura técnica, económica y fallo

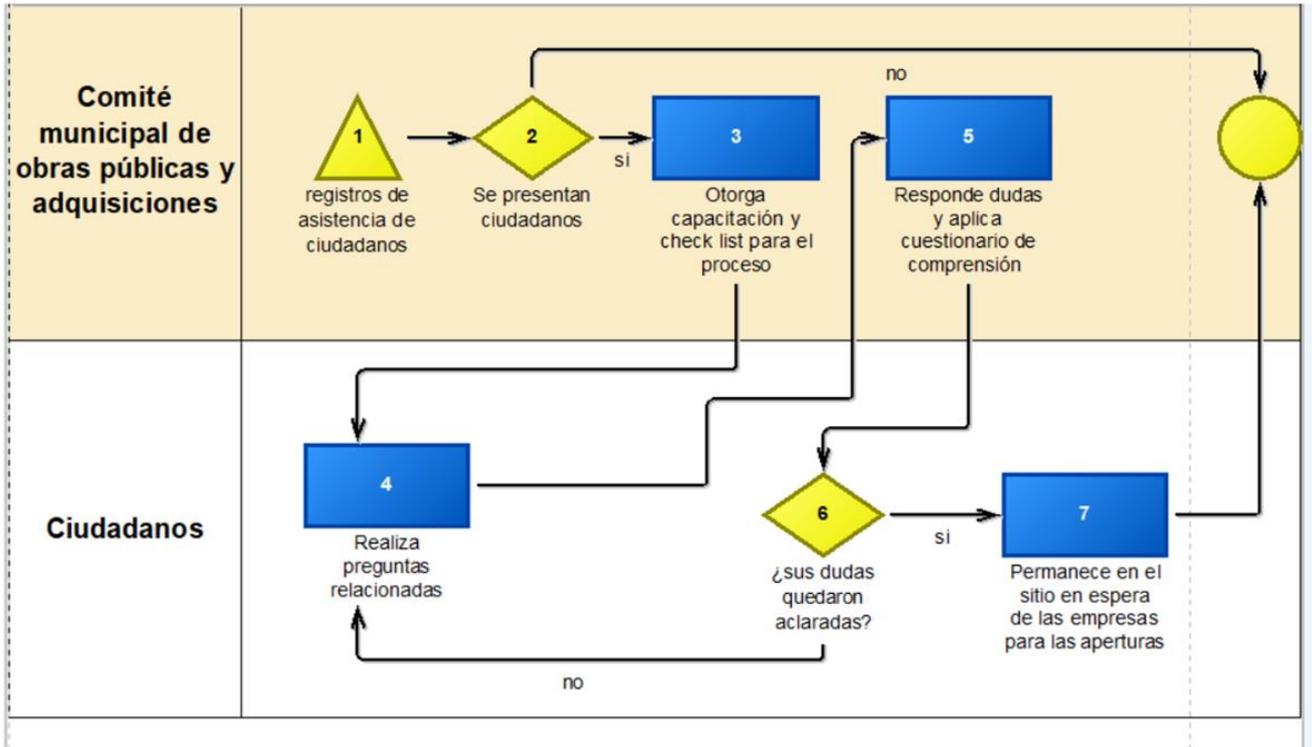


Figura 9. Mapa de proceso de capacitación previa a apertura técnica, económica y fallo. Elaboración propia tomando de referencia 0.4.4.1 de ISO 9001:2015

4.3.1.4. Apertura técnica, económica y fallo.

Este proceso contempla los 4 niveles de participación propuestos, la información otorgada a los ciudadanos sobre la obra priorizada que se somete a concurso para designar el responsable de su ejecución, la consulta para determinar la participación de los ciudadanos interesados en la formación del comité ciudadano, la cooperación del comité como órgano de vigilancia al proceso de adjudicación de obra y la toma

de decisiones que los ciudadanos realizan frente a omisiones o posibles actos de corrupción por parte de las empresas y/o funcionarios públicos (ver figura 10).

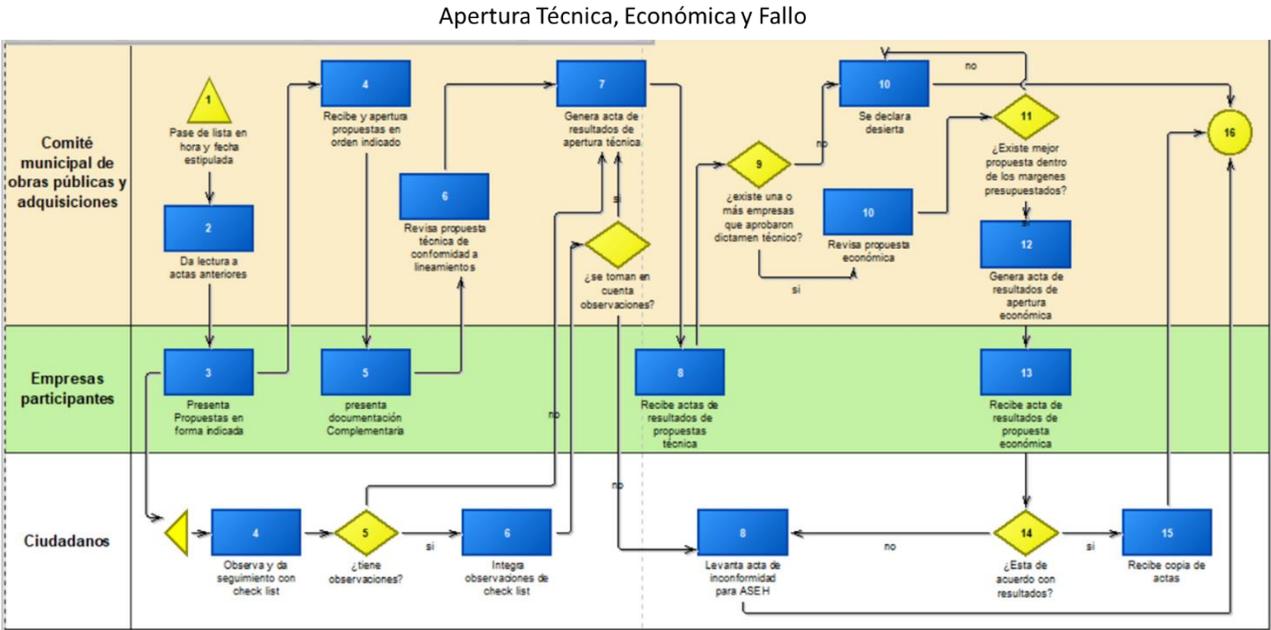


Figura 10. Mapa de proceso apertura técnica, económico y fallo. Elaboración propia tomando de referencia 0.4.4.1 de ISO 9001:2015

Terminado el proceso de revisión y evaluación técnica y económica de las propuestas presentadas por las empresas participantes, se emite el fallo el cual se fundamenta con el análisis técnico y económico además de los motivos por lo cual fue la mejor propuesta presentada, se indica hora, lugar y fecha para la firma del contrato en el cual la empresa ganadora tendrá que presentar las fianzas y garantías correspondientes, con lo cual culmina el presente proceso y da inicio al siguiente.

4.4. Proceso del sistema de gestión de calidad para ejecución de obra pública.

Este Proceso de la construcción de obra pública (figura 11) conlleva el trabajo más intenso del ciudadano, verificando y levantando pliegos de observaciones de acuerdo a los resultados de su check list de obra, inicia con la formalización del

comité ciudadano de obra con funciones de auditoría y culmina con la entrega física de la obra en cuestión, la determinación de los procesos y su interacción es sugerida de acuerdo a las NI será en base al punto 4.4.1 de la siguiente manera:

- a) Entradas requeridas y salidas esperadas. Se identifican como entradas la necesidad de la población de recibir obras construidas con calidad, que sean funcionales y duraderas acorde a las necesidades de la población y las salidas esperadas serán la satisfacción de recibir una obra de calidad vigilada y auditada por la misma población.

- b) Secuencia e Interacción de los procesos. Atendiendo el ciclo de Deming (1989) o PHVA, el Planear del primer proceso inicia con la formalización del comité ciudadano levantando el acta correspondiente y entregándole las herramientas necesarias para su función como son el expediente unitario de obra pública y el check list para la auditoría de la misma (Ver anexo 5), el segundo proceso relacionado con el Hacer implica la ejecución de la obra pública en la cual el comité vigilara y hará las recomendaciones necesarias ante la contraloría interna y/o la Auditoría Superior del Estado según determine la toma de decisión prevista en este proceso, el Verificar será determinado por el cumplimiento de las metas y avances de obra propuestos, por lo cual el comité ciudadano podrá hacer la recomendación de la liberación de las partidas correspondientes a la empresa o su condicionamiento a la solventación de las observaciones emitidas por el comité dando paso al Actuar, donde la cooperación entre comité ciudadano, autoridades locales y la empresa constructora a la conclusión de los trabajos acordaran la fecha y hora de entrega de la obra pública a la comunidad.

- c) Criterios y métodos necesarios para el control de los procesos. Los criterios a cumplir se diseñan en los mapas de proceso descritos en las figuras 12, 13, y 14 y lo dispuesto en la Ley de Obras Publicas y Servicios Relacionadas con las Mismas y sus reglamentos.

- d) Recursos necesarios. Previstos en el Presupuesto de Egresos del Estado de Hidalgo y designación de gastos indirectos menores al 3% del FAISMDF.
- e) Asignación de autoridades y responsabilidades para el proceso. Los actores que intervienen en este proceso se encuentran descritos en los mapas de procesos, la responsabilidad de llevar la ejecución de obra recae en la empresa ganadora por lo cual presenta las fianzas correspondientes para asegurar la conclusión y operación de la misma, la liberación del recurso estará a cargo de la tesorería municipal previa autorización del técnico residente de obra y el comité ciudadano con fundamento al cumplimiento registrado en la bitácora de obra y el check list ciudadano respectivamente.
- f) Riesgos y oportunidades (NI 6.1). Los riesgos detectados son la confabulación de los tres actores encargados del cumplimiento de la calidad de la obra, es decir que la constructora, los servidores públicos encargados de la supervisión y ahora el comité ciudadano incurrieran en actos de cohecho lo cual generaría un área de oportunidad para revisar el proceso de incentivos al comité ciudadano desde su capacitación y generar la estrategia para que no solo el comité capacitado sea vigilante de la obra, si no, el resto de los beneficiarios generando un mecanismo para exigir resultados a su propio comité a quienes podrían denunciar de igual manera por posibles actos de corrupción.
- g) Evaluación de procesos y logro de resultados. La evaluación de este proceso se realizará mediante el check list ciudadano de obra (anexo 5) dando transparencia y legalidad a dicho proceso.
- h) Mejora los procesos del SGC. Los resultados de la auditoría ciudadana al proceso mediante observaciones y recomendaciones fundamentadas en el

check list, permitirán mejorar el proceso aportando mejoras al sistema de gestión de calidad.

Sistema de gestión de calidad del proceso de ejecución de obra pública

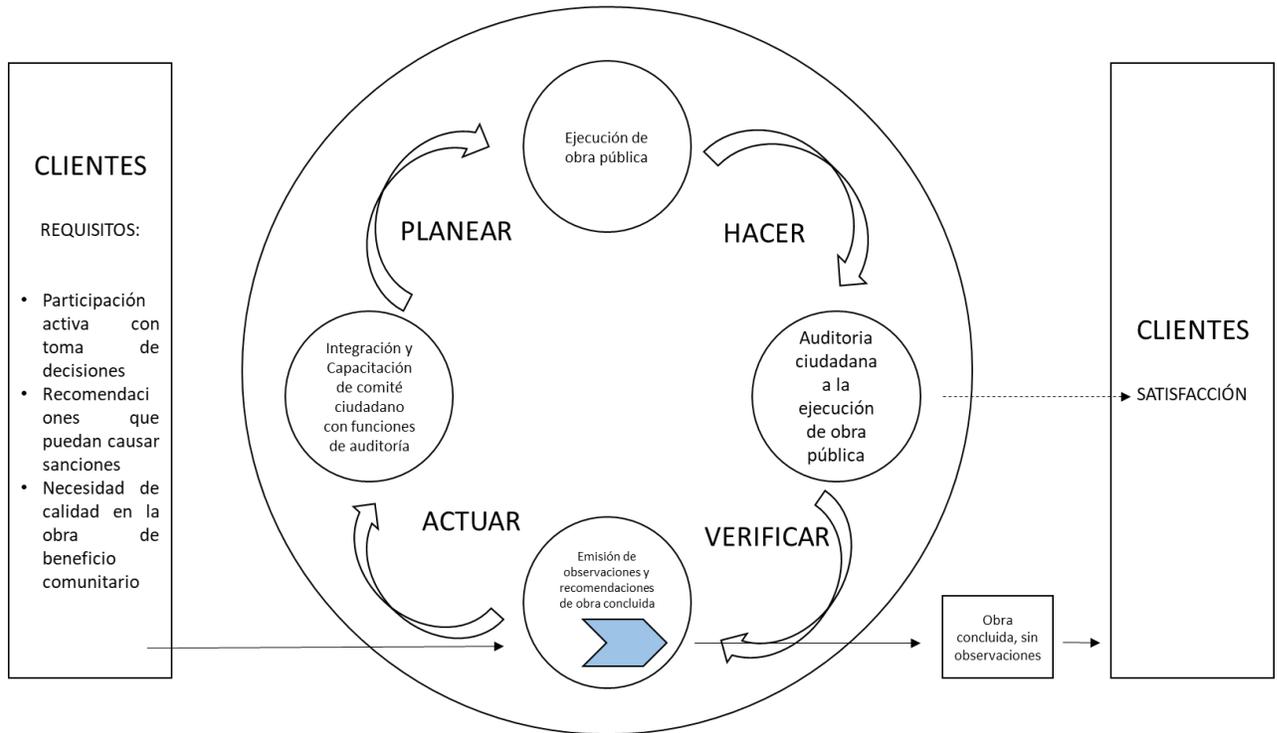


Figura 11. Proceso integrado al sistema de gestión de calidad para la construcción de obra pública. Elaboración propia tomando de referencia 0.3.2 de ISO 9001:2015

4.4.1. Mapas de procesos relacionados a la construcción de obra pública.

4.4.1.1. Integración del comité ciudadano de obra pública municipal.

Este proceso es para formalizar la participación del comité ciudadano (figura 12 y 13) el cual ya ha trabajado ha sido capacitado con funciones de auditoría y participado previamente desde la priorización de la obra pero que de acuerdo a la

Ley de Desarrollo Social para el Estado de Hidalgo será reconocido como tal hasta la formación del comité social reconocido por la Contraloría General del Estado de Hidalgo.

Integración de Comité Ciudadano

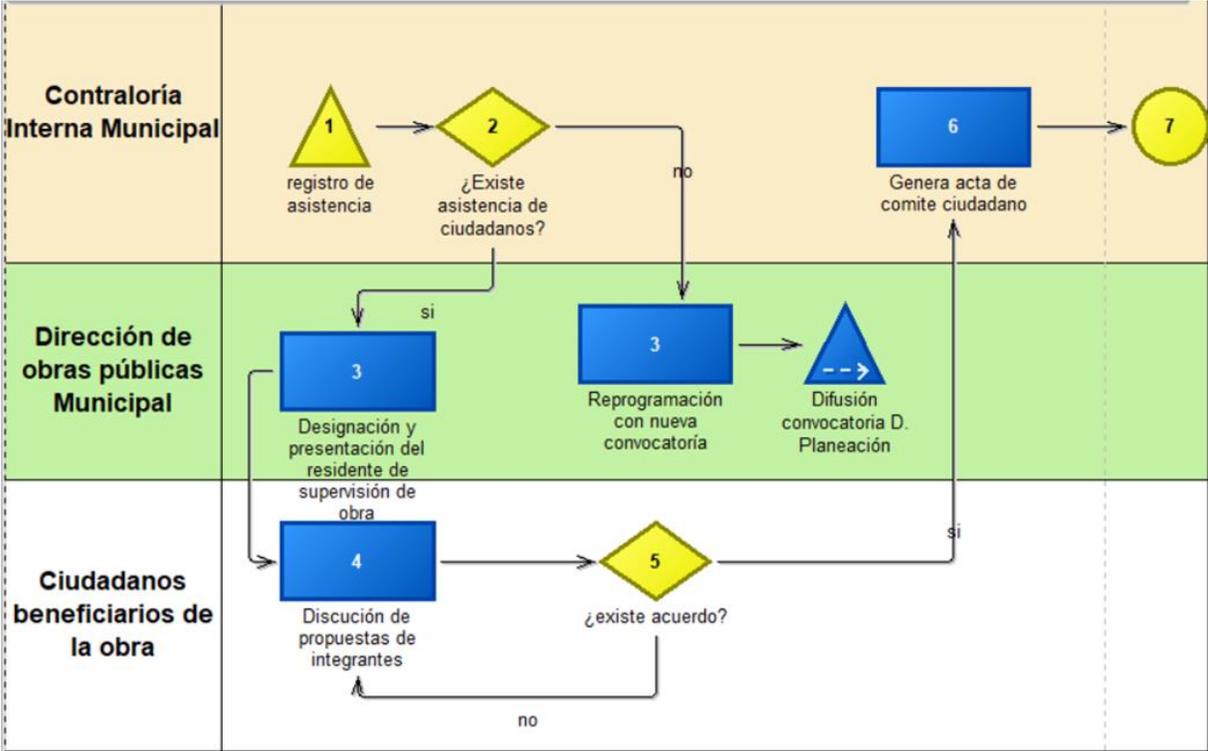


Figura 12. Mapa de proceso integración del comité ciudadano. Elaboración propia tomando de referencia 0.4.4.1 de ISO 9001:2015

4.4.1.2. Capacitación del comité ciudadano de obra pública.

El comité ciudadano de obra pública ahora reconocido por la Contraloría General del Estado de Hidalgo será capacitado por esta entidad y el municipio, quien entregará el expediente unitario de obra, con las metas y generadores necesarios para el cumplimiento de los trabajos, de igual manera se hará entrega del check list ciudadano, ambos documentos serán las herramientas de trabajo que utilizara para auditar la obra en cuestión.

Capacitación de Comité Ciudadano

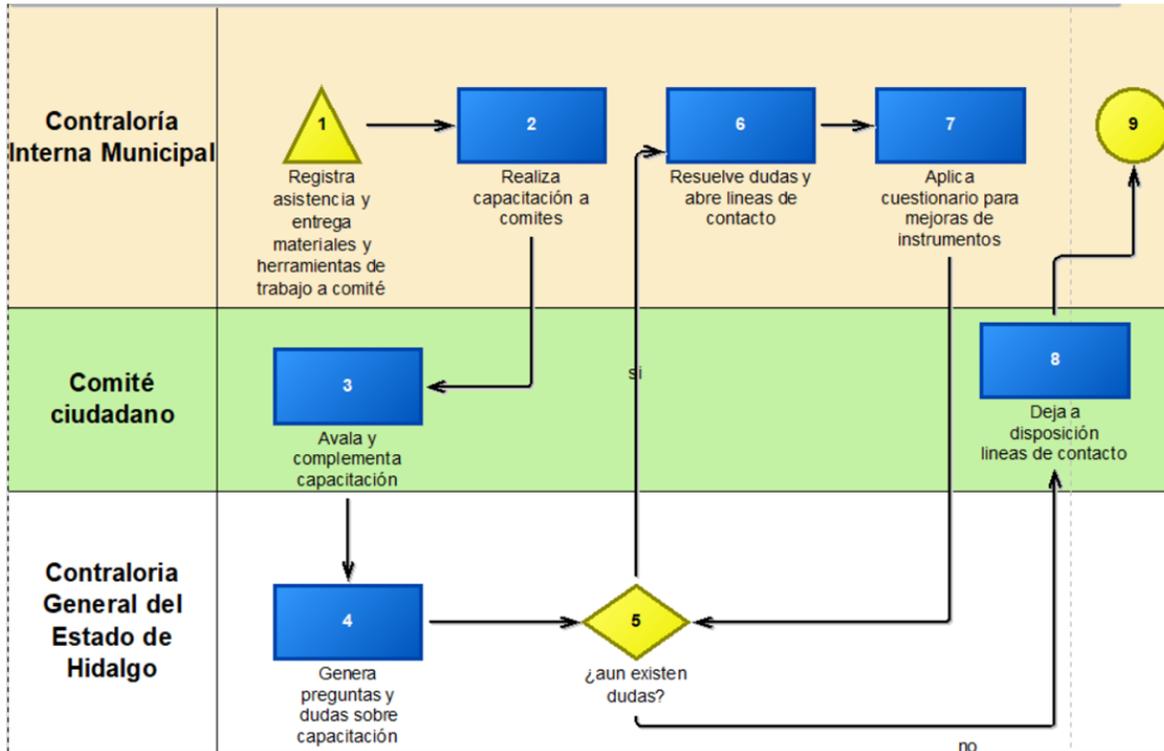


Figura 13. Mapa de proceso capacitación del comité ciudadano. Elaboración propia tomando de referencia 0.4.4.1 de ISO 9001:2015

4.4.1.3. Avances de obra pública.

La participación del comité ciudadano como auditor de los avances de la obra pública (figura 14) tomará mayor relevancia en este proceso, ya que será quien vigile, controle y emita las recomendaciones pertinentes para la liberación de estimaciones correspondientes a los avances de obra obtenidos, el ciudadano tendrá el poder de decisión para poder recurrir a los organismos correspondientes para, de ser necesario, emitir sanciones en caso de posibles actos de corrupción por parte de la empresa o los mismos funcionarios públicos.

Avance de Obra Pública

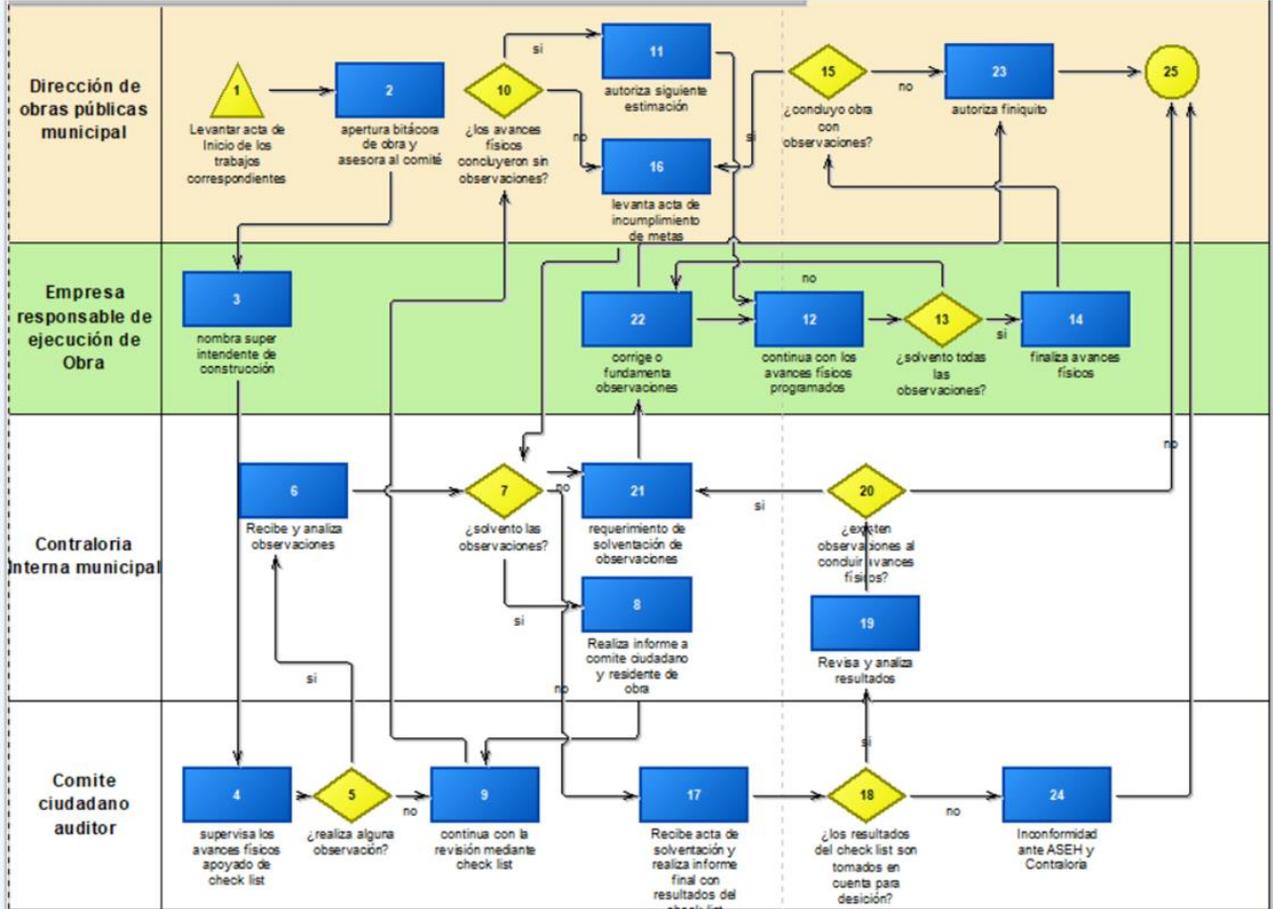


Figura 14. Mapa de proceso avance de obra pública. Elaboración propia tomando de referencia 0.4.4.1 de ISO 9001:2015

4.5. Proceso del sistema de gestión de calidad para la entrega recepción de obra pública.

Este último proceso cierra el sistema de gestión de calidad para su análisis, verificación y propuesta de mejoras al mismo, la entrega recepción (figura 15) a entera satisfacción de la ciudadanía garantiza la calidad de la obra pública y disminuye los posibles actos de corrupción que pudieron evitarse durante el desarrollo de los trabajos; la determinación de los procesos y su interacción es sugerida de acuerdo a las NI será en base al punto 4.4.1 de la siguiente manera:

- a) Entradas requeridas y salidas esperadas. Se identifican como entradas la necesidad de la población de recibir obras de calidad, que operen de acuerdo a lo solicitado y garanticen su vida útil de acuerdo a lo planeado y las salidas esperadas serán la satisfacción de recibir una obra de calidad que cumpla con las expectativas de la población.
- b) Secuencia e Interacción de los procesos. Atendiendo el ciclo de Deming (1989) o PHVA, el Planear del primer proceso inicia con la invitación a la comunidad para recibir la obra concluida y avalar los trabajos realizados en coordinación con el comité ciudadano, el segundo proceso relacionado con el Hacer implica la presencia de la contraloría general del estado y la dirección de obras públicas para la revisión final de los trabajos dando paso al Verificar, revisando cada uno de los conceptos de obra y las subsanaciones a las observaciones realizadas por el comité ciudadano así mismo se aplicara una encuesta de satisfacción a los beneficiarios que servirá para dar paso al Actuar, para firmar a entera satisfacción de los presentes el acta de entrega recepción.
- c) Criterios y métodos necesarios para el control de los procesos. Los criterios a cumplir se diseñan en los mapas de proceso descritos en las figuras 16 y 17 y lo dispuesto en la Ley de Obras Publicas y Servicios Relacionadas con las Mismas y sus reglamentos.
- d) Recursos necesarios. Previstos en el Presupuesto de Egresos del Estado de Hidalgo y designación de gastos indirectos menores al 3% del FAISMDF.
- e) Asignación de autoridades y responsabilidades para el proceso. Los actores que intervienen en este proceso se encuentran descritos en los mapas de procesos, la responsabilidad de llevar a cabo la entrega recepción corre a cargo de la Contraloría General del Estado de Hidalgo y se hará en estricto apego al Reglamento de la Ley de Obras Públicas del Estado de Hidalgo, las

autoridades locales y comité ciudadano de no tener observaciones firmaran la correspondiente acta, en caso de existir aun observaciones por subsanar, la entrega recepción se reprogramara dando fecha límite para la solvatación de las observaciones.

- f) Riesgos y oportunidades (NI 6.1). Los riesgos detectados son la omisión en la invitación a los beneficiarios y celebrar un acto de entrega recepción en lo privado, generando un área de oportunidad para revisar el proceso de invitación de los beneficiarios.

- g) Evaluación de procesos y logro de resultados. La evaluación de este proceso se realizará mediante la encuesta de satisfacción (anexo 5) y revisión final por parte de autoridad externa, dando transparencia y legalidad a dicho proceso.

Mejora los procesos del SGC. Los resultados de la auditoría ciudadana al proceso evitaran futuras observaciones de la Auditoría Superior del Estado de Hidalgo, permitiendo cumplir con las metas y objetivos planteados por el FAISMDF.

Sistema de gestión de calidad del proceso de entrega recepción de obra pública

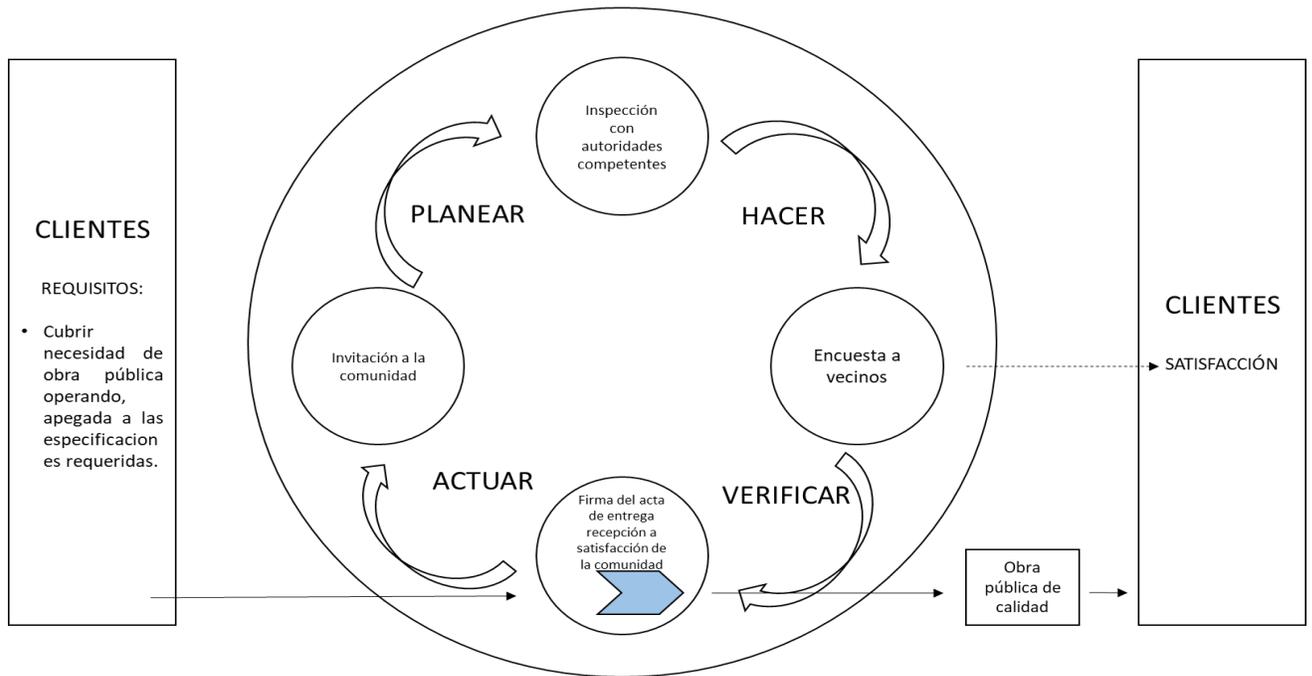


Figura 15. Proceso integrado al sistema de gestión de calidad para la ejecución de obra pública. Elaboración propia tomando de referencia 0.3.2 de ISO 9001:2015

4.5.1. Mapas de procesos para la entrega recepción de obra pública.

4.5.1.1. Invitación a la entrega recepción de obra pública.

Los vecinos beneficiarios de la obra pública son invitados a verificar en compañía de las autoridades locales la culminación de los trabajos de obra pública, así mismo participaran y opinaran sobre lo observado en el cumplimiento de dichos trabajos (figura 16)

Invitación a Entrega Recepción y encuesta de satisfacción

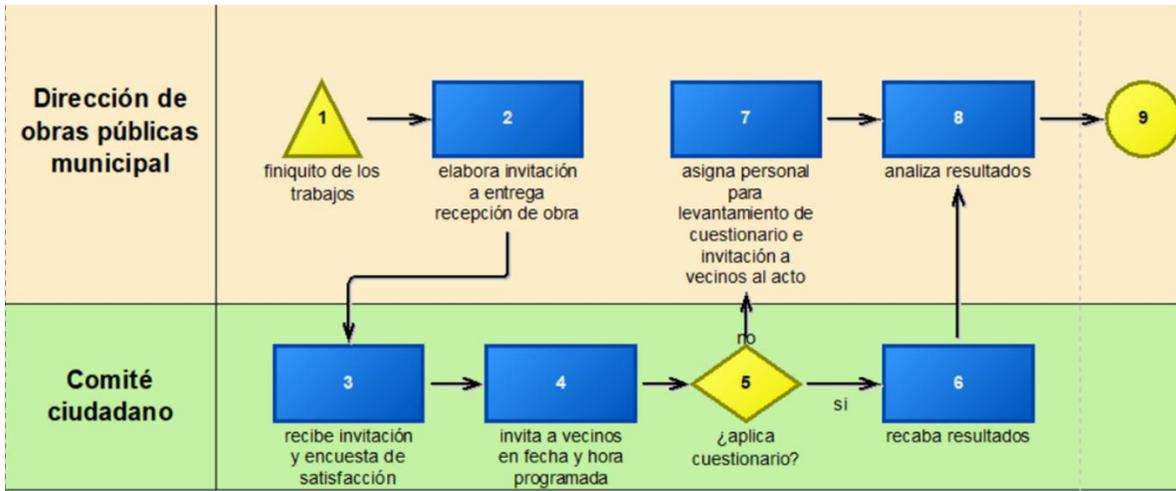


Figura 16. Mapa de proceso invitación al acto de entrega recepción. Elaboración propia tomando de referencia 0.4.4.1 de ISO 9001:2015

4.5.1.2 Firma de acta de entrega recepción.

Posterior a la última inspección acompañados con autoridades y a entera satisfacción de la comunidad se procede a elaborar y firmar el acta de entrega recepción (figura 17) que dará por concluidos los trabajos de la ejecución de la obra pública.

Firma de acta de entrega recepción

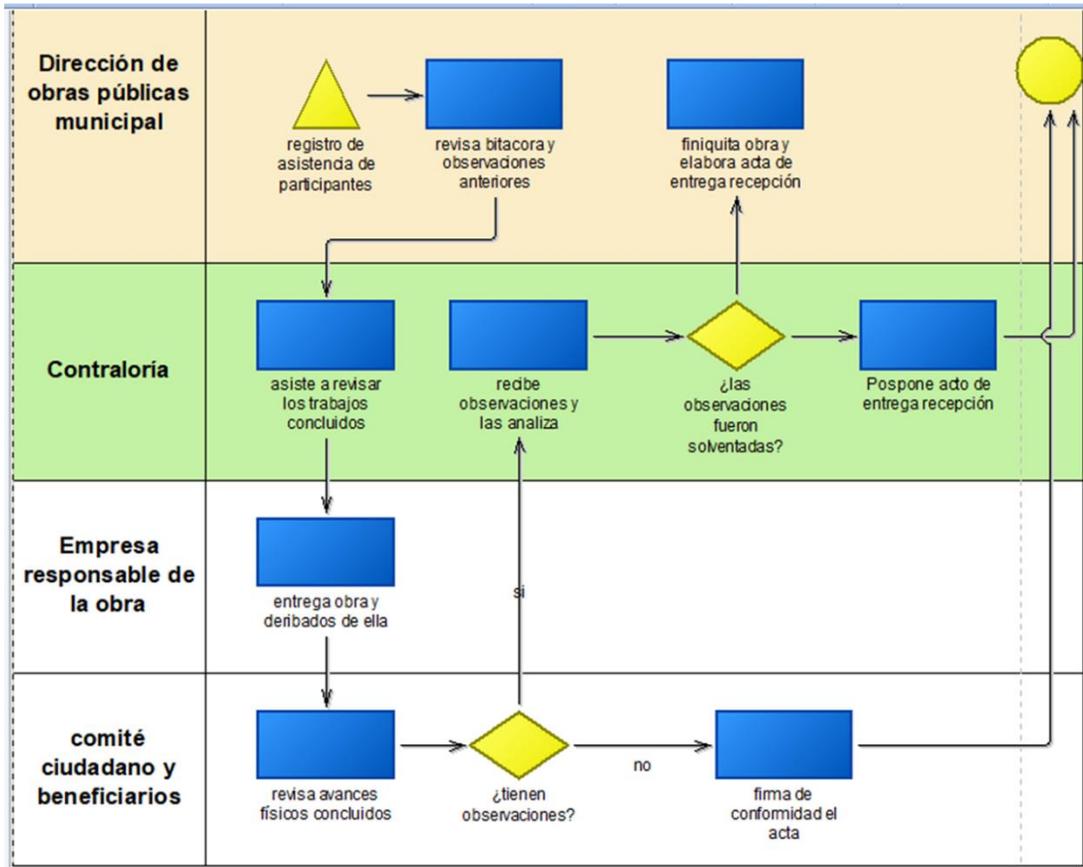


Figura 17. Mapa de proceso para la firma de acta de entrega recepción. Elaboración propia tomando de referencia 0.4.4.1 de ISO 9001:2015

El macroproceso analizado y mapeado inserta la participación ciudadana en cada uno de los procesos inmersos en él, describe los actores, la cooperación entre ellos y las tomas de decisiones para el logro de los objetivos, dota a los ciudadanos de herramientas y capacitación que le permite cumplir sus funciones, por lo tanto, el ciudadano deja de ser un simple espectador y ejerce su derecho al acceso a un gobierno democrático, que evalúa y fiscaliza las acciones de quienes los representan a nivel local.

Conclusiones

El presente manual de auditoría ciudadana es una herramienta sustentada en la gobernabilidad, dotado de la normatividad aplicable que sustenta la participación ciudadana y que permite transparentar los recursos del pueblo, haciendo más eficiente la toma de decisiones públicas, las cuales en coparticipación y resultado de dicha interacción de actores políticos y no políticos definen la gobernanza, sustento teórico del presente estudio, por tanto podemos concluir que la aplicación de un manual de auditoría ciudadana en la ejecución de obras públicas municipales da certidumbre a la ciudadanía en la ejecución de las mismas, argumentando esta hipótesis de la siguiente manera.

Respondiendo la pregunta de investigación ¿Cómo puede un diseño de sistema de gestión de calidad que contemple la auditoría ciudadana, dar certidumbre a la obra pública municipal? pues bien el sistema de gestión de calidad plasmado en los cuatro manuales: manual SGC “planeación COPLADEM”, “adjudicación de obra pública”, “ejecución de obra pública” y “entrega recepción de obra pública”, dan certidumbre a la obra pública municipal en las dos vertientes que a continuación se enumeran:

1. La aplicación de modelos teóricos sobre gobernabilidad y gobernanza sustentan el andamiaje de la participación ciudadana en un marco democráticos permitiendo a los diferentes actores involucrados tomar su papel dentro de la estructura del círculo de calidad propuesto, es así, que al conocer su papel y proceso, permitirá que los actores políticos y no políticos puedan responder sobre su actuar y evitar posibles actos de corrupción, siendo fiscalizados por las instancias correspondientes.
2. Las herramientas propuestas dotaran al ciudadano de información pública y de líneas de acción que le permitan hacer valer sus derechos fundamentales, por tanto la participación democrática no solo involucrara a la sociedad organizada, sino también a quien así desee participar de manera individual, siendo capacitado y tomado en cuenta por las autoridades correspondientes,

por tanto la máxima difusión asegurara que cualquier ciudadano pueda participar en la toma de decisiones municipales que le involucren por su vecindad o afectación a sus intereses.

Los 4 manuales están inmersos en un macro proceso inmerso en sí mismo en un círculo de calidad continua, de Planear, Hacer, Verificar y Actuar, describen en forma gráfica el proceso tendiente a mejorar que debe seguir cada ciudadano y el propio ente gubernamental para coparticipar en cada etapa de la ejecución de obra pública, cada manual tiene herramientas de verificación y evaluación del proceso, así como la toma de decisiones y vinculación con las instancias pertinentes para la aplicación de sanciones a omisiones de los actores que pudieran ser causa de un posible acto de corrupción.

La auditoría ciudadana evitará los posibles actos de corrupción transparentando las acciones del gobierno local en turno, permiten evaluarlo de manera constante a través de un ciclo de calidad tendiente a mejoras continuas, si bien es cierto, que depende en gran medida de la voluntad política de los gobiernos en turno el aplicar dichos manuales, también es cierto, que la ciudadanía día a día exige mejores resultados de estos, por tanto los presentes manuales son herramientas que privilegian el actuar de sus gobiernos y dan certidumbre a la toma de decisiones en obra pública, dotando de mayor credibilidad a los mismo.

El camino a seguir en la presente investigación implica la decisión de los gobiernos locales del Estado de Hidalgo de poner en practica herramientas que le permitan dar certidumbre a la ciudadanía sobre el uso de los recursos destinados a la obra pública, pero también requiere de una ciudadanía que exija la rendición de cuentas y su participación activa dentro de la toma de decisiones que afectan sus intereses. Dejo abierta la presente investigación para su aplicación en los municipios del estado de Hidalgo, para su evaluación conforme a los niveles de satisfacción propuestos en los manuales, que pueden contribuir a una adecuada rendición de cuentas y dotará de certidumbre a la ejecución de obras públicas dentro de un adecuado marco teórico de gobernabilidad y gobernanza.

ANEXOS

Anexo 1. Encuesta de satisfacción de participantes en mesas de debate y priorización de obras públicas municipales

Indicaciones: Lee cada uno de los siguientes enunciados y marca con una "X", la respuesta de tu elección. Al final, en el apartado de observaciones te pedimos una breve opinión sobre la organización del evento y actuar de los moderadores o servidores públicos.

1	¿El ejercicio para que realizaras tus propuestas sobre acciones y obras comunitarias fue el adecuado? Como lo calificaria:						
	Excelente	Bueno	Regular	Deficiente	Pesimo		
2	¿Se dio oportunidad a quienes quisieran participar de emitir sus opiniones?						
	si	no					
3	Como calificarias a los moderadores o servidores públicos encargados de llevar el levantamiento del acta de priorización						
	Excelente	Bueno	Regular	Deficiente	Pesimo		
4	¿Consideras que las obras y acciones fueron las correctas para elevar la calidad de vida o evitar futuros insidentes dentro de tu comunidad?						
	si	no	cual propondrias:_____				
5	Consideras que este evento permite que el gobierno y la ciudadanía cooperen						
	si	no	por que?_____				
	Observaciones:_____						
	Sugerencias:_____						

Anexo 2. Convocatoria de participación proceso de planeación para el desarrollo municipal

Lugar y Fecha: _____

A la población en general del municipio de _____

Con fundamento en la ley de planeación y perspectiva del Estado der Hidalgo, general séptimo, se invita a participar de la conformación del Consejo de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM) regido con fundamento en los artículo 139 al 145, de la Ley de Orgánica Municipal; artículos 17, 18, 20, 56 de la Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo; artículo 13 fraccione XIX y XLI del Reglamento de la Unidad de Planeación y Prospectiva; y articuló 5 del Decreto de Regionalización del Estado de Hidalgo. Al cual el H. Ayuntamiento del Municipio de _____ tiene el honor de invitarle a participar exponiendo sus propuestas de desarrollo para su comunidad. Podrá participar cualquier ciudadano perteneciente a la localidad a la cual estará dirigida su propuesta y se integrará en una de las siguientes tres mesas de debate y discusión para priorizar sus necesidades:

- I. **Componente Social:** En el cual podrás incluir propuestas de obras y acciones municipales tendientes a propiciar la mejora de la calidad de vida y las condiciones de bienestar de la población, la reducción de las desigualdades sociales, mayor equidad e igualdad de oportunidades para la población, el combate a la pobreza e inclusión y la participación de todos los grupos sociales.
- II. **Componente Económico:** En el cual podrás incluir propuestas de obras y acciones municipales tendientes fomenta el crecimiento económico de la región y la competitividad para promover el desarrollo local, así como el mercado interno. El objetivo es generar riqueza de forma equitativa, así como, a través de modos de consumo y producción sostenibles, en los cuales se minimiza el daño al medio ambiente y propicia el uso de la tecnología y la innovación en los procesos productivos
- III. **Componente Ambiental:** En el cual podrás incluir propuestas de obras y acciones municipales tendientes a impulsar el desarrollo sostenible incorporando una perspectiva de largo plazo en el manejo adecuado de los recursos naturales, propicia el pago de servicios ambientales y promueve el uso de energías limpias, permitiendo la atención de las necesidades actuales y el de las futuras generaciones.

La cita es en _____ el día _____ a las _____ hrs. Participa no es necesario tener propuestas por escrito, recuerda que el rumbo de nuestro municipio lo decidimos entre todos, tu presencia dará realce y sentido a estos trabajos.

A T E N T A M E N T E

H. Ayuntamiento del municipio de _____

Firma: (presidente municipal)

Anexo 3. Convocatoria proceso de adjudicación de obra y formación de comité ciudadano auditor de obra

Lugar y Fecha

El H. Ayuntamiento de _____ tiene el honor de informarle que posterior a los trabajos efectuados en el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal con fecha _____ e invitación No. _____, se priorizo (aron) la(s) siguiente(s) obra(s)

1. Descripción de obra
2.

Por lo cual en apego al reglamento interno de _____ y en fundamento al artículo 233 del reglamento de obras públicas del estado de Hidalgo, la presidencia municipal de _____

CONVOCA

A todo ciudadano de la localidad de _____ a participar en el proceso de adjudicación de obra, para lo cual tendrá que acudir a las instalaciones de _____ el día _____ en un horario de _____ donde se le capacitara y enseguida iniciara el proceso con la apertura técnica a las _____ hrs del día _____, concluido el proceso y usted sepa quién es la empresa responsable de la ejecución de la obra, se formara el comité ciudadano quien vigilara y asegurara que los trabajos se realicen conforme a lo contratado en el proceso, por lo cual se capacitara a dicho comité con funciones de auditor, entregándole el expediente técnico de la obra en cuestión y herramientas simples que le permitirán su comprensión y la supervisión de dicha obra. La formación del comité se realizara el día _____ en las instalaciones de _____ en punto de las _____ hrs. Le recomendamos asistir con 15 minutos de anticipación para su registro.

Recuerda que el rumbo de nuestro municipio lo decidimos entre todos, tu presencia dará realce y sentido a estos trabajos.

ATENTAMENTE

H. Ayuntamiento del municipio de _____

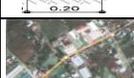
Firma: (presidente municipal)

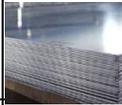
Anexo 4. Check list Ciudadano para proceso de adjudicación.

Descripción: el presente check list esta elaborado de manera secuencial, recuerde que usted no cuenta con voz y voto dentro del proceso de adjudicación, así que al final podra hacer las preguntas correspondientes al contralor interno o presidente del comite de obras públicas y adquisiciones del municipio de _____

Check list Ciudadano			
Apertura Tecnica	conforme	no conforme	observaciones
¿La apertura técnica inicio en la hora y lugar citado en la convocatoria?			
¿Se realizo un pase de lista?			
¿acude representante de la contraloria general del estado de Hidalgo?			
¿Se dio lectura a la acta anterior, junta de aclaraciones?			
¿los participantes entregaron en sobre sellado sus propuestas conforme el orden que les requirio el comité?			
¿las propuestas fueron revisadas a vista de todos los presentes conforme se leyo en voz alta el cumplimiento de la convocatoria para dicha apertura, haciendo enfasis si cumplia o incumplia con lo estipulado?			
concluida la revisión de la apertura técnica, ¿se elaboro acta con los resultados, se leyo en vos alta y se entregaron copia, incluido a un representante ciudadano electo en la capacitación?			
¿se firmaron las actas y los sobres sellados de las propuestas económicas, por los presentes para evitar violación de su			
¿se dio a conocer fecha y hora de la apertura economica?			
Apertura Económica	SI	NO	observaciones
¿La apertura económica inicio en la hora y lugar citado en la convocatoria?			
¿Se realizo un pase de lista?			
¿acude representante de la contraloria general del estado de Hidalgo?			
¿Se dio lectura a la acta anterior, apertura técnica?			
¿los presentes revisaron los sobres sellados y firmados, descartando violaciones a su contenido?			
¿se abrieron y leyeron en vos alta las propuestas en el orden requerido por el comité?			
Concluida la revisión de la apertura económica, ¿se elaboro acta con los resultados, se leyo en vos alta y se entregaron copia, incluido a un representante ciudadano electo en la capacitación?			
¿se firmaron las actas por los presentes incluido el representante ciudadano designado en la capacitación y fueron entregadas copias?			
¿se dio a conocer fecha y hora del fayo?			
Fallo	SI	NO	observaciones
¿Se dio lectura del acta de fallo?			
¿el resultado del fallo corresponde a lo observado en la apertura economica? (mejor propuesta)			
¿en caso contrario se dio a conocer la justificación del fallo?			
¿se firmaron las actas por los presentes incluido el representante ciudadano designado en la capacitación y fueron entregadas copias?			
¿se da a conocer fecha de firma de contrato e inicio de trabajos?			

Anexo 5. Check List ciudadano para ejecución de obra pública.

Descripción del Proyecto: Trazo y nivelación, excavación de corte en caja, carga y acarreo del material producto de la excavación, adquisición de material tepetate, base al 95%, pavimento de concreto hidraulico de 15 cm de espesor y mampara informativa					
Check list Ciudadano					
Preliminares: Trazo y nivelación		SI	NO	observaciones	Imagen
1	¿Se presenta topografo con equipo en el lugar para realizar la obra?				
2	¿El topografo deja referencias y bancos de nivel?				
Terraceria		SI	NO		Imagen
3	¿Realiza excavación acorde al nivelado, con maquinaria?				
4	¿Realiza compactación del material excavado?				
5	¿Utiliza agua acarreada por sus propios medios?				
6	¿Se utilizo material, tepetate, acarreado por volteo?				
7	¿Se aplico sub base, mezclada, tendida y compactada?				
8	¿Se preparo y eliminaron excesos de material petreo de base?				
Terraceria		SI	NO		Imagen
9	¿Se utilizo maya electrosoldada 6-6/10-10?				
10	¿Se aplica concreto hidraulico de 15 cm de espesor?				
11	¿ Se realizaron cuadros de 3 x 3 m con acabado pulido rayado?				
12	¿La guarnición mide, 15*20*40 cm?				
13	¿Se retiro cimbra y escombros para dejar limpia la obra?				
	¿la calle concluida mide 200 m de largo por 8 m de ancho?				

	Terraceria	SI	NO		Imagen
14	¿Se colocó mampara informativa, completamente fija y de manera visible a la población?				
15	¿La mampara es de base lamina cal. 18, con medidas 1.20 x 2.0 m. con soporte ahogado en el piso de 60 cm.?				
16	¿Esta pintada en blanco acrilico y el logotipo de presidencia no excede 54 x 62 cm, y la altura del piso a la base es de 1.17?				
	total	0	0		
<p>* si las 16 preguntas son contestadas de manera afirmativa la obra puede recepcionarse</p> <p>** si de 1 a 2 preguntas son calificadas de manera negativa, tendra que presentar informe a contraloría municipal</p> <p>***si más de 2 preguntas son calificadas de manera negativa y no son tomadas en cuenta por la contraloria interna, tendra que elaborar escrito de inconformidad a ASEH</p>					

Referencias

- A. Oyhanarte, M., & Niilus, P. (2009). *FRUTOS DE LA DEMOCRACIA: Manual de implementación de la Auditoría Ciudadana*. Buenos Aires: PNUD.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2016). *Democracia, Gobernabilidad y Gobernanza*. México: Instituto Nacional Electoral.
- Aires, C. A. (10 de Noviembre de 2019). *Auditoría Ciudadana, Calidad de las practicas Ciudadanas en Municipios*. Obtenido de Impactos y Resultados:
<http://www.auditoriaciudadana.com.ar/sitio/index.php/impactos-y-resultados>
- Banda Castro, A. L., González Beltrones, A. V., Valenzuela Miranda, G. A., Morales Zamorano, M. A., & Avendaño Enciso, A. (Julio - Diciembre de 2010). PARTICIPACIÓN CIUDADANA: PERSPECTIVA CUANTITATIVA DEL ESTUDIO. *Enseñanza e Investigación en Psicología*, 15(2), 377-392.
- Berthin, G. (2011). *Guía práctica para la auditoría social como herramienta participativa para fortalecer la gobernabilidad democrática, transparencia y rendición de cuentas*.
- Cabrera Mendoza, E., & Nava, C. G. (2000). *Gerencia Pública Municipal, Conceptos Básicos y Estudios de Caso*. México: CIDE.
- Camou, A. (2001). *Los desafíos de la gobernabilidad*. México: FLACSO.
- Cano Blandon, L. F. (2008). La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza. *Estudios Políticos*, 144-177.
- Cordova Guzman, J. (2017). Los tipos de corrupción y satisfacción con los servicios públicos. Evidencia del caso mexicano. *Región y Sociedad*, 29(70), 1-32.
- Crozier, M., Hagtintos, S., & Watanuki, J. (1975). *The crises of democracy. Report on the governability of democracies to he trailateral comision*. New York: University Press New York.
- Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Deming, W. E. (1989). *Calidad, productividad y competitividad: la salida de la crisis*. . Madrid: Ediciones Diaz de Santos S.A.
- Escuder, M. (2007). Auditoría Ciudadana: La participación ciudadana en políticas públicas. En A. Lissidini, Y. Welp, & Z. Daniel, *Democracia directa en latinoamerica* (pág. 30). Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Fareed, Z. (1997). The Raise of Illiberal Democracy. *ABI/INFORM GLOBAL*, 76(6), 22-43.
- Foucault, M. (1983). *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*. México: Siglo veintiuno editores, S.A de C.V.

- Fuenmayor Espina, A. (2004). *El derecho de Acceso de los Ciudadanos a la Información Pública*. San Jose: UNESCO.
- Gault, D., Galicia, J., & Lepore, W. (2015). Corrupción Sistémica: límites y desafíos de las agencias anticorrupción. El caso de la Oficina Anticorrupción de Argentina. *Reforma y Democracia*, 75-106.
- Gramberg, M. (2006). *Participación Ciudadana, Manual de la OCDE, sobre información, consulta y participación en la elaboración de Políticas públicas*. México: SFP.
- Guerrero Cuadro, M. (2011). *La gestión de la calidad total en los gobiernos españoles*. Madrid: INAP.
- INEGI, 2. (2015). *Panorama Sociodemográfico de Hidalgo 2015 - 2016*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- International, T. (25 de Febrero de 2019). *Transparency International the global coalition*. Obtenido de transparency.org: www.transparency.org/cpi2018
- Kauffman, D., Kraay, A., & Labaton - Zoido, P. (2000). *Aggregating Governance Indicators*. . Policy Research Workin.
- Laporta San Migues, F., & Alvarez Medina, M. (1997). *La Corrupción Política*. España: Alianza.
- Lazzetta, O. (2005). Reflexiones sobre la auditoría ciudadana como herramienta de control y participación ciudadana. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. (págs. 18-21). Santiago de Chile: Universidad Nacional del Rosario.
- Marín Fuentes, V., & Alcántara Santuario, A. (2013). Gobernanza, democracia y ciudadanía: sus implicaciones con la equidad y la cohesión social en America Latina. *Universia*, 93-103.
- Merino Huerta, M. (2018). Opacidad y Corrupción: las hueyas de la captura. Ensayo sobre la definición del problema que entrelaza el Sistema Nacional de Transparencia y el Sistema Nacional Anticorrupción. *Cuadernos de Transparencia*(26).
- Merino Huerta, M., & Hernández Colorado, J. (2019). *Gobierno local y combate a la corrupción. Un nuevo diseño municipal en México*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Moyado Estrada, F. (2002). Gestión pública y calidad. *Cladista*, 2-11.
- Moyado Flores, S. (2013). *El nuevo institucionalismo de la contraloría social en las políticas de desarrollo municipal*. México: UNAM.
- Nilus, P. (2005). Programa Auditoría Ciudadana: Estrategia de Implementación, posibilidades de replica y contribuciones a la Gobernabilidad Democrática. *X Congreso Internacional de CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública*. (pág. 16). Santiago, Chile: CLAD.

- O'Donnell, G. (1979). *Democracy and Bureaucratic Authoritarianism in Latin America*. Berkeley: Institute of International studies.
- O'Donnell, G. (2003). *Democracia, Desarrollo Humano y Derechos Humanos*. ISBN.
- Park, H., & Blenkinsopp, J. (2011). The roles of transparency and trust in the relationship between corruption and citizen satisfaction. *International Review of Administrative Sciences*, 254-274.
- Prats, J. (2003). El concepto y el análisis de la Gobernabilidad. *Instituciones y Desarrollo*, 239 - 269.
- Proyecto, E. d. (2001). *Informe de la Auditoría Ciudadana Sobre la Calidad de la Democracia en Costa Rica*. San José, CR.: Proyecto Estado de la Nación.
- Rojas Aravenda, F., & et al. (2010). *Apuntes para una teoría sobre gobernabilidad y convivencia democrática*. San Jose: FLACSO.
- Ruiz Roqueñi, M., & Retolaza, J. (2005). La auditoría social como instrumento de posicionamiento de la economía solidaria. *Revista de economía pública* (53), 20.
- Serra Vázquez, L. (2008). La participación ciudadana: un marco conceptual. *Encuentro*, 22.
- Serrano Rodríguez, A. (2015). La participación ciudadana en México. *Estudios políticos*(34), 93-116.
- Serrano, J. J. (11 de 10 de 2019). *Gobierno de la Ciudad de México*. Obtenido de Secretaria de la Contraloría General: http://contraloria.cdmx.gob.mx/boletines/boletin10_19.php
- Sol Arriaza, R. (2012). *Avances y Retos de la Participación Ciudadana de la Gestión de Políticas Públicas, en Espacios Institucionales de los Estados Centroamericanos*. San José C.R: FLACSO.
- Sol Arriaza, R. (2012). *El desafío de la participación ciudadana en el estado democrático de derecho. Avances y retos de la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas, en espacios institucionales de los Estados Centroamericanos*. San Jose C.R: FLACSO.
- Subirats, J., Knoepfel, D., Larrue, C., & Varonne, F. (2008). *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. España: Ariel S. A.
- Torres, M., Vásquez, C., & Vilorio, A. (2010). Gestión y calidad de la información en el gobierno electrónico. *Universidad, Ciencia y Tecnología*, 14(54), 055 - 064.
- Ugalde, L. C. (2003). *La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales*. México: ASF.
- Umaña, N. (2006). Notas Tomadas en las reuniones llevadas a cabo durante la consultoría realizada por Andres Peñaloza para la fundación Boll. San Salvador. *Experiencias de Contraloría Ciudadana en America Latina*, (pág. 27). San Salvador.
- Vargas Cullerell, J. (13 de Noviembre de 2019). *Programa Estado de la Nación*. Obtenido de <https://estadonacion.or.cr>

MANUALES SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD

1. PLANEACIÓN (COPLADEM)
2. ADJUDICACIÓN DE OBRA PÚBLICA
3. EJECUCIÓN DE OBRA PÚBLICA
4. ENTREGA RECEPCIÓN DE LA OBRA PÚBLICA