





**UNIVERSIDAD VERACRUZANA**

Facultad de Contaduría y Administración



Maestría en Auditoría

“Propuesta de Auditoría Social como Instrumento de Rendición de Cuentas y Participación Ciudadana”.  
Caso: Comunidad de Tecamalucan Municipio de Acultzingo, Ver.

## **PROYECTO DE INTERVENCIÓN**

Que para obtener el grado de:

**Maestro en Auditoría**

Presenta:

**Karime Isabel Pavón Isleño**

Asesor:

**Dr. René Mariani Ochoa**





**UNIVERSIDAD VERACRUZANA**

Facultad de Contaduría y Administración



Maestría en Auditoría

“Propuesta de Auditoría Social como Instrumento de Rendición de Cuentas y Participación Ciudadana”.  
Caso: Comunidad de Tecamalucan Municipio de Acultzingo, Ver.

## **PROYECTO DE INTERVENCIÓN**

Que para obtener el grado de:

**Maestro en Auditoría**

Presenta:

**Karime Isabel Pavón Isleño**

Asesor:

**Dr. René Mariani Ochoa**



## ***Agradecimientos:***

A Dios por permitirme lograr un sueño más...

A mis padres, hermano y koky fer por darme los mejores consejos...

A Richard por su cariño, comprensión y consejos en el proyecto...

A mis amigos Víctor A., Wendy, Sinthya, Cecy, Abril y Antonio por sus consejos y apoyo...

A mi Director de tesis por su comprensión y asesorías...

A cada uno de mis profesores de la Maestría por los conocimientos compartidos...

A la Dr. Patricia D. por compartir sus experiencias en cuanto los temas abordados en este proyecto y sus consejos...

A la bella y hermosa UV Campus Xalapa, por recibirme con amor; compañeros de clase, maestros, y sociedad Jalapeña...

A todos ellos porque fueron motivación para desarrollar la investigación y la mejora continua del proyecto. ¡Gracias!

# **Capítulo I. Auditoría Social y Participación Ciudadana.**

**Capítulo II. Fundamentos Constitucionales de  
Rendición de cuentas, Participación Ciudadana;  
Transparencia y Acceso a la Información Pública.**



**Capítulo III. Propuesta de auditoría social como instrumento de rendición de cuentas y participación ciudadana. Caso: Comunidad de Tecamalucan Municipio de Acultzingo, Ver.**

<b>Antecedentes</b> .....	2
Planteamiento del problema de investigación .....	9
Objetivos.....	15
Justificación .....	16
Capítulo I. Auditoría Social y Participación Ciudadana. ....	18
1.1 Administración Pública.....	18
1.2 Auditoría. ....	25
1.3 Auditoría social.....	34
1.4 Estudios Internacionales realizados en auditoría social.....	46
1.5 Estudios Nacionales realizados en auditoría social.....	49
1.6 Participación Ciudadana. ....	73
Capítulo II. Fundamentos Constitucionales de Rendición de cuentas, Participación Ciudadana; Transparencia y Acceso a la Información Pública. ....	83
2.1 Artículos relacionados con rendición de cuentas, transparencia e información pública. ....	84
2.2 Artículos relacionados con participación ciudadana.....	91
2.3 Información específica de Constituciones Locales. ....	104
Capítulo III. Propuesta de auditoría social como instrumento de rendición de cuentas y participación ciudadana. Caso: Comunidad de Tecamalucan Municipio de Acultzingo, Ver. ....	111
3.1 Metodología de la investigación.....	111
3.2 Resultados del proceso de investigación .....	113
3.3 Reflexiones, recomendaciones y consideraciones finales .....	126
<b>Bibliografía</b> .....	131

*A los problemas, una respuesta y solución factible.*

*Una respuesta y solución factible, mejores*

*Resultados.*

*González A.*

## **Antecedentes**

En los últimos 30 años, el Estado mexicano ha desplegado diversos esfuerzos en materia de fiscalización, rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información pública que en conjunto debiesen haber favorecido a la sociedad en mejores prácticas de gobierno; es decir que a esta se les proporcionen los servicios públicos como se enmarca en Ley. Sin embargo, la evidencia muestra que dichos esfuerzos no se han logrado, ya que a la fecha continúan las prácticas corruptas por parte de los servidores públicos, la escasa rendición de cuentas de los gobiernos a la sociedad, y el desconocimiento de la sociedad en cuanto a dichos temas y su participación en la generación de políticas públicas y la evaluación de estas.<sup>1</sup>

Desde el 2003, año en que se llevó a cabo el primer Foro Internacional de Participación social en México, se tuvieron de invitados a representantes de países como Estados Unidos, España, Francia, Perú, India, Bélgica, Canadá y Honduras; los cuales expresaron sus avances y experiencias en cuanto a la participación social, con motivo de involucrar a la sociedad mexicana en su actuación y participación en las políticas públicas y tomar en cuenta las experiencias de dichos países para implementarlas en México.

---

<sup>1</sup> Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 22, 73, 79, 105, 107, 109, 113, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que presentan las senadoras y los senadores integrantes del grupo parlamentario del partido revolucionario institucional y del partido verde ecologista de México del Senado de la República

Sin embargo a la fecha se tiene un 41.6% de participación ciudadana en todo el país, en solo los programas sociales que operan en las dependencias federales y los gobiernos estatales; por lo consiguiente continúan las prácticas corruptas en los tres niveles de gobierno, las cuales generan distorsiones en la asignación de recursos y por lo tanto desconcierto y desconfianza en la sociedad, la creación de barreras artificiales que limitan o derivan la inversión hacia proyectos con una rentabilidad social relativamente baja, confabulación de proveedores o pago de comisiones para la adjudicación de proyectos públicos, que en ocasiones generan perjuicios sociales debido a los peligros de seguridad – ambientales y compra de maquinaria cara o innecesaria sólo por razones políticas. En la cual la sociedad es la más afectada por dichas situaciones.

El *Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018*, implementado por el Gobierno de la República, tiene como objetivo general llevar a México a su máximo potencial;

*“es hacer de México una sociedad de derechos, en donde todos tengan acceso efectivo que otorga la Constitución, dicho plan posee cinco metas nacionales; un México en paz, un México incluyente, México con educación de calidad, México próspero y México con responsabilidad global”* (págs. 20-23).

En el cual dicho plan consta con tres estrategias transversales las cuales son: democratizar la productividad, gobierno cercano y moderno y perspectiva de género; sí este plan se lleva a cabo en su totalidad y como se tiene establecido, la sociedad se vería realmente beneficiada, pero ¿Cómo creer en dicho plan si seguimos atrasados en las reformas que se han realizado en años anteriores y que aún no se llevan más del 60% de avance? Es un hecho que la sociedad mexicana tiene que participar y contribuir en estas actividades, al igual que los ciudadanos de otros países como Canadá, Estados Unidos, y Francia por mencionar algunos, en los que la sociedad trabaja en conjunto con el gobierno para el logro de los objetivos establecidos en dichos programas.

El problema de los PND radica en la planeación, según Cejudo M. Guillermo<sup>2</sup> ni la Ley de Planeación ni el PND generan, en realidad, compromisos exigibles: si bien sirven para orientar las decisiones de los funcionarios, es imposible para un ciudadano reclamar su cumplimiento, en segundo lugar, que la planeación sin la rendición de cuentas es inevitablemente, incompleta: dado que los planes (el PND, los programas sectoriales o los programas operativos anuales) no definen compromisos concretos, con responsables inequívocos y resultados esperables y medibles, es difícil -cuando no imposible- monitorear, evaluar, controlar y auditar su cumplimiento, tomar decisiones para mejorar el desempeño, y sancionar o corregir lo que no se apegue a lo planeado.

Asimismo (Cejudo, 2014, pág. 16) comenta que el sistema de planeación actual no se ha traducido en una gestión eficiente, ni eficaz, del gobierno mexicano. La legislación vigente ha ubicado a la planeación como un fin en sí mismo, en lugar de ser concebida como un medio para lograr una gestión pública de calidad. Los PND así como los Programas Operativos Anuales (POA); que es el vínculo más directo entre los recursos que se le otorgan a cada programa público, éstos únicamente detallan la asignación de recursos que se destinan a un programa público de manera superficial, debido a que dicha asignación no establece quienes son los responsables del ejercicio de cada rubro del gasto, ni de los resultados que pueden ser exigibles.

Por otra parte Merino, López Ayllón y Cejudo<sup>3</sup> afirman que los PND que actualmente operan en nuestro país, no sirven para rendir cuentas: no dan a conocer a quién le fue asignada una cantidad específica de recursos, las personas responsables de ejercerlos ni los resultados intermedios o finales que se obtuvieron a partir de su ejercicio. Y es que, en el sistema de planeación actual, la asignación presupuestal está totalmente desvinculada de los resultados de las

---

<sup>2</sup> En el documento de Planeación y Rendición de Cuentas por Guillermo M. Cejudo de la Red por la Rendición de Cuentas (RRC) del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE).

<sup>3</sup> Merino, López Ayllón y Cejudo citado por Cejudo, Guillermo. Planeación y rendición de cuentas, cit. Página 15

políticas públicas. En buena medida, esto tiene que ver con los instrumentos de rendición de cuentas, así como la forma en la que se conciben los fines del propio sistema de planeación. Esto es, los instrumentos de rendición de cuentas se han centrado en lo adjetivo y no en lo sustantivo.

Ahora bien, aunado a lo anterior el desconocimiento de la sociedad en sus derechos a permanecer informados de la administración de los recursos públicos, y la forma en la cual pueden y deben de participar, permite el atraso y la mediocridad de la labor de los servidores públicos en su obligación de rendir cuentas a la sociedad.

El Reporte de Transparencia Municipal 2012, elaborado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), en coordinación con Global Integrity, centrándonos ya en nuestro Estado de Veracruz, éste ocupó el lugar número 13 de 18 municipios analizados, con una calificación general menor al promedio por casi 10 puntos, en donde en términos absolutos obtiene una calificación de 63 sobre 100, casi reprobatoria. La sección con el desempeño más pobre 41 de 100, evidentemente es la divulgación proactiva de la información que analiza los esfuerzos del municipio por publicar en su sitio de internet documentos públicos, es escasa por no decir nula.<sup>4</sup> El Estado de Veracruz muestra una calificación de 87.5 en Ley, pero en cuanto la práctica de lo establecido en Ley mostró una calificación del 39.8 con una brecha de implementación 47.4, asimismo la capacidad de respuesta del municipio en cuanto a solicitud de información es de 21 días, cuando en Ley el tiempo establecido es de 10 días con lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; circunstancias en las cuales el municipio tiene que implementar medidas de acción para mejorar y cumplir con lo establecido en Ley.

---

<sup>4</sup> Se manejan cifras según la fuente, por el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., & Global Integrity ambas asociaciones sin fines de lucro. El Reporte de Transparencia y Acceso a la Información es un proyecto conjunto de ambas organizaciones para analizar la regulación e implementación de los procesos de transparencia y acceso a la información a nivel municipal en México. ([www.municipiosytransparencia.org.mx](http://www.municipiosytransparencia.org.mx))

Para el análisis que nos ocupa es justamente la escasa participación social en Municipios, ya que es la instancia de gobierno más cercana a la sociedad y esta es fundamental para exigir al gobierno los derechos que se tienen como ciudadanos; la rendición de cuentas y el acceso a la información pública. El dinero del que dispone el municipio trasciende el aspecto meramente económico y se convierte en una herramienta que incide en la vida cotidiana de los ciudadanos. Una característica de gran relevancia, que ha logrado subsistir casi intacta desde el nacimiento del municipio, es su papel como institución de apoyo a las comunidades, debido a que son los municipios quienes administran los recursos públicos, que la federación le otorga para satisfacer las necesidades de los habitantes de dicha localidad, siendo la instancia más cercana de la población.

Partiendo desde otra perspectiva, (Guadarrama & Corona, 2012, pág. S/N), comentan que el municipio es también el menos claro en el manejo de las cuentas públicas; es decir que a pesar de que en Ley se encuentre la obligación de llevar la contabilidad y de transparentar dicha información, estos no cumplen con la totalidad de hacer pública dicha información, ya que estudios realizados por IMCO de los 366 municipios evaluados, únicamente 12 cumplen con este último requisito, establecido como obligatorio para todos los ámbitos de gobierno en la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG). Las Leyes de ingresos encontradas en las páginas de los congresos locales ascienden a 301, mientras que tan solo 171 municipios publican sus presupuestos de egresos en sus portales. Esto significa que ni siquiera la mitad de los municipios cumple con la publicación de información mínima<sup>5</sup>.

Siguiendo con la situación del párrafo anterior, lo que trae como consecuencia de arrastre y atrase en la comunicación de la información pública, a la sociedad que estos realizan; ya sea por desconocimientos de la propia administración pública, en el cómo realizar los registros, en el cómo mantener a la sociedad informada y hacer transparente su información, y el descontento y desconfianza de la propia

---

<sup>5</sup> El documento fuente se tomo de la página de internet [www.imco.org.mx/indices/por-que-nos-deben-interesar-las-finanzas-de-los-municipios/](http://www.imco.org.mx/indices/por-que-nos-deben-interesar-las-finanzas-de-los-municipios/)

sociedad. Con frecuencia, esa falta de transparencia es el origen del sobreendeudamiento de muchas localidades<sup>6</sup>.

Asimismo uno de los requisitos con los que debe cumplir el municipio es de publicar en su portal electrónico el presupuesto de egresos, ya que es este un elemento de análisis, se puede verificar el monto que está destinado a tal obra y/o servicio, en otras palabras como administran los recursos públicos y en qué lo están gastando. La transparencia presupuestal, saber cuánto, cómo y en qué se va a gastar el dinero público es fundamental para crear confianza entre los ciudadanos, las empresas y el Gobierno. Una democracia competitiva debe tener elementos que permitan resolver problemas en beneficio de la sociedad.

Sabemos que en la actualidad se produce demasiada información, pero la calidad de la misma es la que produce beneficios, para la toma de decisiones. Ahora bien, la información que emana del municipio, ¿es información de calidad?, sirve para la propia administración pública para la toma de decisiones, y cómo saber si es de calidad, sí está disponible para consulta por parte de la sociedad. “Gobernar sin información es gobernar mal” (Guadarrama & Corona, 2012, pág. S/N). Si el municipio no proporciona información a la sociedad, está no podrá intervenir para evaluarla.

Por otro lado, y como parte del acceso inicial, se evalúa si el municipio cuenta con un presupuesto ciudadano presentado en un lenguaje claro y simple. De los 366 municipios evaluados, únicamente 12 cumplen con este último requisito, establecido como obligatorio para todos los ámbitos de gobierno en la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG)<sup>7</sup>. Al respecto, tan solo 32% de los municipios evaluados publica sus presupuestos con datos oficiales; peor aún, solo 27 de 366 municipios cumplen con la estructura armonizada que exige el uso de clasificaciones presupuestales según la LGCG.

---

<sup>6</sup> El documento fuente se tomo de la página de internet [www.imco.org.mx/indices/por-que-nos-deben-interesar-las-finanzas-de-los-municipios/](http://www.imco.org.mx/indices/por-que-nos-deben-interesar-las-finanzas-de-los-municipios/)

<sup>7</sup> El documento fuente se tomo de la página de internet [www.imco.org.mx/indices/por-que-nos-deben-interesar-las-finanzas-de-los-municipios/](http://www.imco.org.mx/indices/por-que-nos-deben-interesar-las-finanzas-de-los-municipios/)



Únicamente 11 de 366 municipios evaluados utilizan la clasificación administrativa, la cual es básica para entender las erogaciones que se harán en el transcurso del ejercicio fiscal a las distintas oficinas del Gobierno municipal, desde el despacho del presidente municipal hasta al organismo operador de aguas del municipio, que se encarga de proporcionar este servicio, o la dirección encargada de la recolección de basura. Si esta información no se tiene, ¿cómo saber si es poco o mucho el gasto en estos rubros?, ¿cómo saber si es necesario contar con más camiones de basura o construir más infraestructura hidráulica?

Tanto los recaudadores como los contribuyentes deben atender ese aumento vertiginoso que se ha presentado en los últimos años, idear lo que se debe hacer para atender sus causas y, sobre todo, mejorar las condiciones de transparencia y rendición de cuentas en las que se contrata esta deuda.

La situación en la que vive el país es preocupante, la falta de los recursos públicos básicos es una señal de alerta para la sociedad, las Leyes en cuanto al sector público y a su aplicación no tienen avances que contribuyan y beneficien a la sociedad, en comparación con las Leyes aprobadas en cuanto al sector privado por nombrar las reformas que se hicieron a la Ley del Impuesto sobre la renta (ISR), ahí sí se ven los cambios totalmente distintos porque si no aplicas la Ley, se sanciona por no decir se castiga; caso de la desaparición del régimen de pequeños contribuyentes que contribuían con un 72% a la economía de nuestro país, pasaron automáticamente al nuevo régimen de incorporación fiscal, el caso de estos fue que cerraron, debido a la falta de información, capacitación y asesoramiento, aplicación de las tecnologías y medios electrónicos, y un porcentaje menor decidió seguir, cumpliendo con el envío de información al Servicio de Administración Tributaria (SAT) de sus operaciones diarias. ¿Por qué no hacer lo mismo con nuestros servidores públicos? motivándoles hacer bien su función.... si no sabes aplicar la Ley y no quieres cumplir; deja tu cargo o, cumples

con lo que establecido en Ley; hay que aplicar multas, sanciones, recargos a los servidores públicos que no cumplan con el apego a la Ley.

La sociedad está cansada de esta situación, se han realizado Congresos Ciudadanos sin fines partidistas, para exigir a nuestros gobernantes mejores servicios, o que por lo menos cumplan con lo que en campañas prometieron a la sociedad. Tal es el caso del Tercer Congreso Nacional Ciudadano que se llevó a cabo el pasado febrero 2014, en el que se estudiaron casos y situaciones de otros países y la normatividad aplicable para ejercer nuestros derechos; cabe señalar que si hubo medios de comunicación que sacaron a la luz su información para darle más auge al evento; pero días después, el video ya no estaba en medios de televisión, se pudo encontrar por otros medios de comunicación, en los cuales personas interesadas en el tema, tuvieron acceso al video y lo publicaron en la red. ¿Acaso al gobierno no le conviene que todos estemos al pendiente de tal información?

Los resultados del Índice de Información Presupuestal Municipal 2013 (IIPM) indican que los municipios presentan una resistencia normativa y/o una falta de capacitación. De igual forma, es necesario que los municipios subsanen la brecha cada vez más grande que hay con la ciudadanía, es decir, deben ciudadanizar la actuación pública. Todas estas mejoras en la calidad de la información presupuestal serán un factor determinante para que el municipio cumpla a cabalidad su encargo principal: satisfacer las necesidades de su población.

## Planteamiento del problema de investigación

En México existen Leyes, que exigen al gobierno la rendición de cuentas, con la finalidad de transparentar sus funciones; sin embargo estudios demuestran que el avance en cuanto a la práctica de los mismos es no más del 50%. Asimismo existen Órganos de Fiscalización Superior y Contralorías en cada uno de los

Estados de la República Mexicana y una Auditoría Superior de la Federación (ASF), con la finalidad de vigilar el cumplimiento de lo establecido en la Ley, el uso de los recursos, es decir, la cuenta pública que no es más que los ingresos otorgados y el gasto erogado, que fueron aprobados en los planes y programas en beneficios de la sociedad.

Ahora bien las Leyes se han reformado una y otra vez en beneficio de la sociedad, para mejorar las prácticas de gobierno, de responsabilidad de los servidores públicos como administradores de nuestros recursos, ya que la sociedad paga impuestos, derechos, y mejoras como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 31 fracción IV.

Estudios realizados por la ASF en colaboración con la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), se demostró que los entes encuestados manifestaron confiar poco en la aplicación y uso de los recursos públicos, así como en la rendición de cuentas por parte de las diferentes instancias de gobierno. En términos generales, existe un profundo desconocimiento de los ciudadanos sobre los organismos encargados de auditar y fiscalizar los recursos públicos. Además, se refleja en la opinión de los encuestados una confusión entre los conceptos de auditoría y fiscalización con los de recaudación de impuestos y acceso a la información pública.

Por otra parte Transparencia Internacional y Transparencia Mexicana trabajan en forma conjunta realizando estudios sobre el nivel de corrupción en cada país; el año pasado México obtuvo una calificación de 34 puntos ubicándolo en el lugar 106 de de 177 países de todo el mundo, en donde la calificación de 0 es una percepción de altos niveles de corrupción y 100 es una percepción de bajo nivel de corrupción, cabe mencionar que en dicho estudio, el sector donde se muestra la corrupción con mayor porcentaje, es las instituciones de gobierno seguidas de las instituciones religiosas.

En el informe del 2013 de Transparencia Mexicana sobre la iniciativa para el fortalecimiento de la Institucionalidad de los programas sociales (IPRO) que corresponden a los estados y el Distrito Federal, muestra que:

- El 55.0% de los programas sociales en el país reportaron que hacen público su presupuesto. En dependencias federales lo hacen el 93.3% de los programas sociales y en entidades federativas el 53.6%
- El 58.2% de los programas sociales a nivel nacional reportan que hacen público un informe sobre el ejercicio del gasto. El 86.7% de programas sociales de dependencias federales lo hacen, el 57.1% en entidades federativas.
- Uno de cada dos (50.7%) programas sociales en el país **reportaron contar con evaluaciones**. El 97.3% de los programas sociales Federales tienen evaluaciones, a diferencias del 48.9% en entidades federativas.
- **La participación ciudadana en la formulación, ejecución y evaluación de los programas sociales es una de las tareas pendientes a nivel nacional. El promedio de la participación ciudadana en la totalidad de programas sociales en 2013 fue de 41.6%<sup>8</sup>.**

Ahora bien, la participación social en la intervención de la elaboración de las políticas públicas y su evaluación desde el sector más próximo a esta; es decir el municipio es casi nula, debido a los estudios anteriormente descritos. Cabe señalar que es un compromiso social, intervenir en la generación y evaluación de las políticas públicas, que el gobierno tiene la obligación de rendir cuentas y hacer transparente su actuación en cuanto a las actividades y operaciones que realiza en la administración de los recursos públicos es un tema distinto.

---

<sup>8</sup> Transparencia Mexicana, A.C. es una organización no gubernamental, quien tomo como iniciativa para el fortalecimiento de la Institucionalidad de los programas sociales el sistema de información, en el que dependencias federales y los gobiernos estatales capturan información sobre los programas sociales que operan, la fuente de información fue tomada del Informe Anual 2013 de Transparencia Mexicana. ([www.programassociales.org.mx/Informe-de-resultados-IPRO-2013.pdf](http://www.programassociales.org.mx/Informe-de-resultados-IPRO-2013.pdf))

El compromiso social es de cada ciudadano mexicano, ya que como se dijo anteriormente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza dicha participación social, como son los derechos humanos y garantías individuales que gozamos los mexicanos; es por esto, que la ciudadanía tiene la obligación de ejercer dichos derechos como obligaciones propias, para fomentar la rendición de cuentas que el gobierno está obligado a proporcionar. Cabe señalar que en nuestro país existen niveles de extrema pobreza, que están en constante marginación, y carecen de los servicios públicos básicos, como el agua potable, luz, educación y salud, a este sector de la población podría ser clasificado como los ciudadanos que desconocen sus derechos y obligaciones, por el índice de pobreza en el que viven, otro sector de la población mexicana es el que tiene acceso a los servicios públicos básicos, pero al igual que el primer sector desconoce sus derechos humanos en marcados en la constitución y sus garantías como ciudadano mexicano y la aplicación de los procedimientos a seguir de dicha intervención, es decir los mecanismos a seguir en tal municipio (sector donde primordialmente debe existir dicha participación), no existen y si existen estos no son los adecuados.

Existen otros dos sectores más de ciudadanos los cuales conocen sus derechos y garantías para participar en los asuntos de gobierno, pero de estos grupos uno muestra desinterés en dicha participación y por lo tanto desconoce los procedimientos a seguir para lograr esa participación activa. El grupo que está familiarizado en el tema es mínimo, estos son catalogados como el sector de los ciudadanos interesados, y en este se dan dos tipos de situaciones en el municipio en el que se encuentran; 1 no existen los mecanismos e instrumentos definidos para lograr dicha participación y 2 los mecanismos existentes no son los adecuados y/o eficientes; en ambos casos se podría afirmar que es por la negativa del gobierno a proporcionar dicha información y/o la falta de capacitación de los servidores públicos en el tema; este último sector es el que representa el porcentaje total de la participación social en México, que como se observó anteriormente en estudios realizados por Transparencia Mexicana es escaso.

Lo anterior indica que nuestro país no termina de aplicar lo establecido en Leyes, lo que produce focos rojos en la sociedad y en la confianza que depositan en los servidores públicos, dando como consecuencia, el desconocimiento de la sociedad acerca de los mecanismos por medio de los cuales los servidores públicos deben hacer la rendición de cuentas y la intervención de su participación social como ciudadanos mexicanos.

Desde el 2002, año en que fue aprobada la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, México ha trabajado en mantener una imagen pública de buen gobierno, en el 2008 se aprobó la Ley General de Contabilidad Gubernamental para que todos los entes públicos registraran su información de las operaciones que realizan, asimismo se estableció un Consejo de Armonización Contable para homologar la información, ya que en un principio hubo resistencia y después confusión en el registro de dichas operaciones, estas Leyes fueron aprobadas para trabajar en colaboración de las entidades públicas con órganos de fiscalización, para facilitar las revisiones y evaluar la cuenta pública.

Por otra parte los términos de rendición de cuentas y transparencia no deben confundirse, ya que son acciones distintas en caminadas hacia un mismo fin, el de cumplir con un gobierno democrático; según (Olivera Gómez, 2013) el problema en México con la rendición de cuentas parte de su errónea conceptualización, lo que impide una regulación coherente y una carencia de instrumentos técnicos eficaces para llevarla a cabo, traduciéndose en un proceso que no cumple con la generación de certidumbre financiera, política, económica y social ante la sociedad, cuando debería ser un instrumento democrático para su escrutinio y sanción pública.

Se ha cometido el error de tratar de conceptualizar el término rendición de cuentas como una traducción al castellano de la palabra *accountability* que se refiere a control, fiscalización, responsabilidad y que finalmente su traducción se ha apegado mas al término que nos interesa y que Schedler la enriquece con *answerability* que es la capacidad de asegurar que los entes públicos respondan

por sus actos y *enforcement* que se describe como el conjunto de actividades orientadas a la observación de la Ley. Tres conceptos fundamentales de la rendición de cuentas: la información, la justificación y el castigo; la *accountability* que obliga a abrirse a la inspección pública; *answerability* que lo fuerza a explicar y justificar sus actos; y *enforcement* que lo supedita a la amenaza de la sanción (Olivera Gómez, 2013), casos en los cuales nuestro país, tiene que poner en marcha.

Asimismo Olivera G. Daniel A. destaca que no se deben confundir la transparencia con la rendición de cuentas ambos fundamentan y ejercen que exista mayor democracia es decir que participación social, pero la transparencia es un mecanismo de involucramiento entre sociedad y gobierno, no es un fin, ni mucho menos rendición de cuentas. La responsabilidad pública de la rendición de cuentas se basa en el derecho de los ciudadanos a recibir datos medibles y comparables que guíen el debate público entre los ciudadanos y sus representantes electos sobre la efectividad de la gestión. De esta forma, la información y análisis de la gestión financiera pública, juega un papel fundamental en una sociedad democrática ya que el cumplimiento del deber de los gobiernos es precisamente el de ser públicamente responsables por el buen uso de los recursos otorgados y responsabilidades conferidas.

La finalidad atribuida a la rendición de cuentas, consiste en demostrar la responsabilidad de los actos de los gobiernos ante los ciudadanos; dichos actos pueden abarcar tanto la necesidad de proporcionar información que facilite el análisis de la posición y condición financiera de la gestión gubernamental; la transparencia al permitir a los usuarios su evaluación, y el análisis para determinar la suficiencia de los ingresos del año para atender los pagos provocados por los servicios prestados del mismo, o demostrar la conformidad con la normativa presupuestaria y financiera y otras normas legales o contractuales vigentes, y por último, el de proporcionar información que permita la valoración de los servicios municipales, sus costos y el grado de cumplimiento entre otros.

Sin embargo los estudios antes mencionados demuestran que persiste la resistencia al cambio por parte de los servidores públicos en cuanto hace a la rendición de cuentas a la sociedad, así como la escasa participación de los ciudadanos en cuanto a la exigencia misma. Si la sociedad mexicana no interviene en la generación de políticas y en la evaluación de éstas, es probable que los actos de corrupción continúen, y que los recursos establecidos en planes y programas en beneficio de la propia ciudadanía, nunca se vean realizados en el tiempo marcado e incluso que se sigan desviando y no cumplan con su cometido.

Una contribución favorable que ayudaría a involucrar a la sociedad y gobierno a que trabajen en forma conjunta, es por medio de la auditoría social; en donde los primeros funcionarían como auditores sociales, promoviendo la rendición de cuentas en forma directa, gobierno – sociedad.

**¿Cómo se puede involucrar a la sociedad a que contribuya en la evaluación y supervisión del uso de los recursos públicos destinados a obras y/o servicios, en la generación de políticas públicas?**

**¿Qué procedimientos deberían aplicar los ciudadanos para cumplir con su compromiso social en la vigilancia de la rendición de cuentas?**

## Objetivos

Objetivo General:

- **Diseñar los procedimientos de auditoría social que deberán utilizar los ciudadanos, en el beneficio de su participación social y la vigilancia de la rendición de cuentas.**
- Establecer las formas de control ciudadano para transparentar la gestión de la administración pública.

Objetivos específicos:



- Analizar los procedimientos que se tienen a la fecha para realizar la auditoría social, los cuales han sido implementados en otros países.
- Determinar de los procedimientos de auditoría social implementados en otros países, cuales contribuyen a la participación social y rendición de cuentas en nuestro país.
- Describir el papel jurídico de la Administración Pública Mexicana en la administración utilización de recursos público.
- Establecer los alcances de la normativa para la aplicación de la auditoría social.

## Justificación

Debido a la problemática que existe actualmente en nuestro país, en relación con la escasa rendición de cuentas de los gobiernos a la sociedad y la insuficiente participación de los ciudadanos en la generación de políticas públicas, se es necesario que estos últimos actúen para que se logren los beneficios establecidos en planes y programas y exista una adecuada rendición de cuentas a los ciudadanos; es decir que la ciudadanía fiscalice las actividades gubernamentales, no solo financieramente, sino con respecto a los beneficios que obtiene por la realización de obras o la implementación de programas sociales; es de vital importancia para que todo gobierno funcione y logre sus objetivos para con la población, que ésta al ser el beneficiario de todas las acciones del Estado, sea la encargada de valorar la eficacia de las mismas.

Cuando la población tiene una participación activa en la elaboración de políticas públicas de un gobierno, contribuye a que éstas tengan un impacto positivo en la sociedad, además de que obliga a los servidores públicos a una mejor rendición de cuentas, ya que serán los ciudadanos quienes evaluarán que dichas políticas se cumplan.

Una correcta metodología de la aplicación de la auditoría social, contribuiría a que en los gobiernos municipales exista participación ciudadana y al mismo tiempo una buena rendición de cuentas. Situación que en otros países se ha logrado, gracias al desarrollo de manuales o guías que sirven de apoyo tanto para las instituciones de gobierno como para la población.

# Capítulo I. Auditoría Social y Participación Ciudadana.

## 1.1 Administración Pública

El gobierno es el administrador de los recursos públicos de un país, considerándolo como Estado; que proporciona al pueblo los servicios públicos básicos, por medio de una estructura a la cual le atañen derechos y obligaciones; siendo la administración pública, de la cual se apoya el Estado, y para el caso de estudio de esta tesis es el sujeto a auditar por parte de este tipo de auditoría. Del cual primeramente se realiza un análisis del concepto de administración pública.

Se dice que el gasto público posee un enfoque administrativista, según Dwight Waldo, afirma que no hay Estado sin administración pública, o sin un conjunto de instituciones u organizaciones políticas, o sin estructuras burocráticas (Mariani Ochoa, 2012, pág. 32). Por lo tanto es necesario que exista la calidad en el servicio de la administración pública, para que los resultados sean realmente benéficos para la propia sociedad.

La mejor aspiración del Estado debe constituirse en servir a la sociedad por la cual existe. En este propósito coinciden la mayoría de las tesis existentes, lo cual además de lógico, es congruente con la democracia<sup>9</sup>. Ya que al ser México un país soberano, democrático; la administración pública tiene que aplicar las Leyes y cumplir con su mandato, de forma tal en la que se le den las herramientas a la sociedad para que esta participe libremente en las políticas públicas. La sociedad a la que le sirve el Estado, por y para la que labora y ante la cual se legitima y desenvuelve, debe ser su principal actividad y darle primordial atención. Por lo mismo se afirma que "... la administración pública esencialmente consiste en una capacidad del Estado para producir...el impulso del desarrollo de la sociedad... es la actividad que desarrolla la vida asociada a través del orden, la seguridad y la

---

<sup>9</sup> C.J. Bonnin, W. Wilson, N. Bobbio, O. Guerrero y L.F. Aguilar citado por Mariani Ochoa, René. El gasto público y su normatividad. Página 40

subsistencia; es decir, auspicia la convivencia civilizada. Consiste en una capacidad que produce civilidad...” (Guerrero, O., 1997:4). Ya que como se comentó anteriormente es la administración pública la ejecutora de las políticas públicas.

### Concepto de Administración Pública

Según la rama del Derecho administrativo es el conjunto de normas y principios destinados a regir la organización y el comportamiento de las administraciones públicas. Asimismo Parada Ramón conceptualiza a la Administración Pública como “las organizaciones que se encuadran dentro del poder ejecutivo del Estado, más las estructuras orgánicas que sirven de soporte al poder legislativo y al poder judicial” (Parada, 2012, pág. 112).

Por otro lado John M. Pfiffner<sup>10</sup> señala que la Administración Pública consiste en llevar a cabo el trabajo del gobierno coordinando los esfuerzos de modo que puedan colaborar unidos en el logro de sus propósitos. El autor comenta que existen errores en la Administración Pública ya que en concepto y Ley existen diferencias y aún más si este lo llevamos al ejercicio práctico de la realidad, en la cual la Administración Pública es desempeñada por los servidores públicos a su cargo; en este caso sus empleados.

Luther Gulick<sup>11</sup> dice que la Administración Pública es aquella parte de la ciencia de la Administración que concierne al gobierno, fundamentalmente al poder ejecutivo que es el encargado de llevar a cabo las tareas gubernamentales. Sin embargo dicho autor describe que existen problemas en dicha administración, debido a que no se considera el poder público en conjunto.

Por otra parte (Machicado, 2012, pág. s/n) define a la Administración Pública como aquella función del Estado que consiste en una actividad concreta, continua, práctica y espontánea de carácter subordinado a los poderes del Estado y que

---

<sup>10</sup> John M. Pfiffner citado por Faya Viesca, Jacinto. Rectoría del Estado y Economía Mixta, cit. Página 268

<sup>11</sup> Gulick Luther citado por Loyo Olivares, Víctor. Empresa Pública, cit. Página 145

tienen por objeto satisfacer en forma directa e inmediata las necesidades colectivas y el logro de los fines del Estado dentro el orden jurídico establecido y con arreglo a este<sup>12</sup>.

En el libro “¿quién y cómo debe controlar y evaluar al Gobierno?”, se comenta que: Mediante las políticas públicas, la Administración Pública busca satisfacer demandas, resolver problemas, mediante está, se alcanza o se reconquista la legitimidad de apoyo para el Estado-Gobierno (Barrera, 2010, pág. 143).

Para fines de esta tesis Administración Pública es pues, la ejecución y la observancia de la política gubernamental, según ha sido delineada para autoridades competentes, y por lo tanto, a ella conciernen los problemas, poderes, organización y técnicas que lleva implícita la aplicación de las Leyes y políticas formuladas por las dependencias gubernamentales encargadas de ello. “La Administración Pública es la Ley en acción: es la parte ejecutiva del gobierno”. (Loyo Olivares, 2014, pág. 145).

Enfocándonos a esta área de estudio, tenemos que el Estado necesita ingresos para cumplir sus fines, los medios para lograrlo se encuentran fijados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en los siguientes artículos:

El artículo 25 señala que es deber ser del Estado:

- a) la rectoría del desarrollo nacional
- b) el desarrollo integral y sustentable,
- c) ser un régimen democrático
- d) fomentar el crecimiento económico y el empleo
- e) justa distribución del ingreso y la riqueza
- f) permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos

---

<sup>12</sup> El documento consultado es electrónico proveniente de una página web, por este motivo se desconoce el número de páginas.

Asimismo le corresponde al Estado el planear, conducir y orientar la actividad económica del país; la cual se divide por sectores, responsabilidad social, sector público, sector social y el sector privado.

El sector que nos ocupa en esta tesis es el sector público el cual abarca así los siguientes niveles y tipos de entes: Órganos legislativos, ejecutivos, judiciales, del gobierno central y de los gobiernos estatales y municipales (congreso, tribunales, jefatura ejecutiva y ministerios), y órganos dependientes que responden de sus actuaciones ante aquellos (juntas de planificación, consejos, comisiones, etcétera).

En el artículo 26 constitucional menciona que la Administración Pública Federal se sujetara obligatoriamente a un plan nacional de desarrollo; al cual deberán sujetarse los programas que efectúen estos. De conformidad con el artículo 28 constitucional párrafo quinto, de la Constitución, el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las Leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

Así también en el artículo 90 menciona que las características de la administración pública: centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso; señala que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que están a cargo de las Secretarías de Estado.

#### Estructura de la Administración Pública

La República mexicana es una federación, de acuerdo con la Constitución Política, en México la administración pública se encuentra estructurada en tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal, las cuales se clasifican en tres áreas fundamentales:

Área operativa: En esta área se presentan las entidades que tiene a su cargo actividades de construcción y creación de la infraestructura necesaria para el desarrollo de un país.

Área de servicio: Están presentes las entidades que tienen relación directa con el pueblo y que prestan un servicio que tiene como objetivo velar por los derechos, salud, capacitación y desarrollo del mismo.

Área de administración: Comprende las entidades encargadas de manejar los ingresos y egresos del gobierno federal, vigilar y coordinar las actividades industriales y comerciales del país, así como dar apoyo al ejecutivo federal en el desarrollo de sus funciones operativas y de servicio.

En la Ley Órgánica de la Administración Pública Federal se establecen las bases de organización; centralizada y paraestatal, asimismo describe las funciones de cada una de estas administraciones. Cabe señalar que también existen empresas productivas del Estado como lo son: la Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos que antes pertenecían a las Entidades Paraestatales, esto con las reformas aprobadas en el año 2014.

Ahora bien, esta Administración Pública, desde la apreciación de empresa ya vimos cómo está estructurada, y las Leyes en la materia que rigen su actuación en nuestro país ¿Pero por quienes son desempeñadas? La misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos alude al término de servidores públicos según artículo 108:

- a) Representantes de elección popular, a los
- b) Miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal,
- c) Funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal,

- d) Servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Por otra parte tenemos la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP) aprobada el 13 de marzo de 2002, esto como medidas de prevención e institucionalización en el ámbito gubernamental, reglamentando funciones, obligaciones y responsabilidades y sanciones administrativas; en el artículo 2 menciona los sujetos de esta Ley, en la cual se enlaza con la definición que da la CPEUM en su artículo 108, agregándole que también servidor público son todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos federales.

En el artículo 7 LFRASP menciona que los servidores públicos deberán aplicar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; es decir que se apegara a la normatividad aplicable en el cargo que desempeñe en la administración pública, ejecutando lo establecido en planes, programas y presupuestos correspondientes, utilizando los recursos que le fueron asignados exclusivamente para los fines que le fueron encomendados, así como el rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes; así como conservar buena conducta y abstenerse de ejercer funciones no establecidas a su cargo. Con lo anterior se desprende un análisis que deberían realizar los directores de las entidades gubernamentales a cargo ¿poseo el capital humano, según Ley definición de servidor público?; y sociedad ¿tenemos servidores públicos que cumplan con los principios marcados en Ley?

El artículo 134 de la CPEUM dice que los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se evaluarán por las



instancias técnicas y verificar si estos cumplieron con lo establecido en Ley, planes, programas y presupuestos actuando con los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

De acuerdo en Ley como se observó anteriormente en las definiciones de Administración Pública y Servidores Públicos, debe existir una vigilancia, ya que no hay que olvidar que la mayor parte de los recursos que maneja la administración pública, son proporcionados por el pueblo, mediante las contribuciones en sus diferentes especies que entrega la sociedad; hecho que da por consecuencia la necesidad de vigilar su correcto aprovechamiento. En este contexto, el control de los recursos por parte de la administración pública son escasos y la evaluación de las políticas públicas, toman gran importancia.

Decía Wilson que, el pueblo debe conocer lo que está haciendo el gobierno para juzgar las cosas tal y como son y no como se dicen<sup>13</sup>. Y de aquí parto para hacer referencia que es un deber de la sociedad intervenir y exigir sus derechos reglamentados en Ley, obligación de los ciudadanos en vigilar como se están administrando los recursos públicos destinados a obras y servicios. Luego entonces se afirma que, si los recursos públicos, sus alcances y consecuencias, deben de ser del mismo modo, públicos.

Con base en lo anterior, el ejecutivo federal, ha instruido la obligación de crear unidades de auditoría con funciones específicas de vigilancia y evaluación en el cumplimiento de los programas anuales de operación y de los presupuestos, así como la utilización de los recursos financieros provenientes de fuentes internas y externas; tal es el caso de la Auditoría Superior de la Federación órgano técnico auxiliar del Poder Legislativo, dotado de autonomía técnica, de gestión, material y financiera, encargado de; verificar e informar con oportunidad a la ciudadanía de la fiabilidad de la rendición de cuentas y de la medida en que los programas y

---

<sup>13</sup> Wilson citado por Mariani Ochoa, René. El gasto público y su normatividad. Página 41

acciones gubernamentales cumplen con su cometido social, así como de las irregularidades y de la falta de probidad o transparencia en la gestión pública.

Las auditorías practicadas por los órganos de fiscalización representan un gran cambio cualitativo en la revisión de ingresos y gastos, ya que trascienden a la revisión de los recursos, y se amplían a lo que se conoce como auditorías de desempeño, que permiten medir la forma y el grado de cumplimiento de los objetivos sociales de las instituciones, así como el desempeño de los funcionarios y empleados públicos.

## 1.2 Auditoría.

¿Qué es Auditoría?, ¿Porque aplicar auditoría en las distintas áreas de las ciencias, como la ingeniería, medicina, física, química, y las ciencias sociales?

Generalidades de la auditoría: dentro del siguiente apartado veremos los conceptos básicos de esta rama de la contaduría, que ha tenido lugar en múltiples áreas académicas.

### Origen de la auditoría

Se tienen indicios que la auditoría se origino desde la aparición de la humanidad, los historiadores no coinciden en la época precisa en que nació la auditoría, aunque es un hecho que fue practicada desde tiempos remotos. El hecho de que los soberanos exigieran el mantenimiento de las cuentas de su residencia por dos escribanos independientes, pone de manifiesto que fueron tomadas algunas medidas para evitar desfalcos en dichas cuentas. Se puede decir que la auditoría nació con el fin de detectar fraudes.

Definamos que es auditoría, viene de la palabra auditor que según el diccionario de la Real Academia Española la define como “aquel que oye”, etimológicamente viene del verbo latín *audire*, esta denominación proviene de su origen histórico, ya que los primeros auditores ejercían su función juzgando la verdad o falsedad de lo

que les era sometido a su verificación principalmente al escuchar los informes que presentaban los recaudadores de impuestos. Dicha actividad evolucionó y, posteriormente, fueron necesarias las revisiones independientes para llegar a una convicción sobre la información generada por las uniones comerciales. En sus orígenes, el enfoque de auditoría era primordialmente la detección de fraudes.

Si enlazamos las palabras auditoría con la palabra escepticismo (una de las características que describen a los auditores), encontramos que esta palabra nace como corriente filosófica Pirron 360-270 a.c. quien era un escéptico filosófico occidental; quien toma una actitud crítica que cuestiona sistemáticamente la idea del conocimiento y certidumbre. Escepticismo viene del *skeptiki* significa buscadores e investigadores. Sócrates fue un escéptico con su frase conocida “yo solo sé que no sé nada” quien continuamente se decía *skiptem*; debemos investigarlo, es por ello que la auditoría tiene como característica propia la investigación, el escepticismo profesional del auditor, ante lo que esta auditando; hasta que tiene la evidencia suficiente para poder afirmar o negar la opinión en el dictamen de auditoría.

Según (González Mondragón, 2002, pág. 8) la auditoría se origina con la actividad comercial, la Revolución Industrial fomentó las actividades entre comerciantes y que estas se incrementaran en su estrecho contacto con aquellas operaciones relacionadas, surgió la necesidad de las revisiones independientes para asegurarse de la adecuación y finalidad de los registros. Como el control y la evaluación, con lo que empezó a surgir la primera etapa de la auditoría. Es en Inglaterra donde nace la auditoría como profesión en el año de 1862, cuando bajo la Ley Británica de Sociedades Anónimas reconoce que la auditoría es una necesidad, en la cual se describe como un sistema metódico y normalizado de contabilidad era deseable para una adecuada información y para la prevención de fraudes. También reconocía una aceptación general de la necesidad de efectuar una revisión independiente de las cuentas de las pequeñas y grandes empresas.

Hasta 1905, la auditoría profesional se desarrolló casi exclusivamente en Inglaterra, para después, llegar al continente americano, específicamente a los Estados Unidos en el año de 1900.

El objetivo primordial de la auditoría en América fue transformándose de los años veinte a los cuarentas, para pasar de la detección de fraudes a examinar la condición financiera de las empresas y emitir una opinión al respecto. A la vez que se desarrollaba la auditoría independiente en los Estados Unidos, se daba nacimiento a la auditoría interna y gubernamental. Cobra importancia el control interno, no sólo como elemento determinante del alcance en las auditorías independientes, sino como actividad que requería de un reconocimiento propio al crear departamentos dentro de las empresas que se enfocaran precisamente al mantenimiento y mejoramiento de los controles dentro de las mismas, situación que dio auge a la auditoría interna.

Por otro lado *Juan Ramón Santillana* describe que existen tres etapas en el devenir histórico de la auditoría interna (Santillana, 2010, pág. 22):

- Primera. Vinculada básicamente con la verificación detallada de los registros contables, la protección de activos y la detección de fraudes.
- Segunda. En 1934, con la creación de la SEC (*Securities and Exchange Commission*) en los Estados Unidos, se exigió a las empresas públicas confiabilidad en la información financiera que presentaban.
- Tercera. En el año 1941, con el trabajo doctoral del C.P. Víctor Brink, titulado *Internal Auditing*, donde el campo de acción del auditor interno se expande a las cifras de los estados financieros, control interno y la formulación de recomendaciones a la administración.

Conceptos y clasificación de la auditoría

Para la Secretaría de la Función Pública “auditoría es la revisión y examen de una función, cifra, proceso o reporte, efectuados sobre personal independiente a la operación, para apoyar la función ejecutiva.” Lo anterior por los tipos de auditoría que actualmente realiza el gobierno mexicano.

Por otra parte (González Mondragón, 2002, pág. 20), define a la auditoría como “el examen de las operaciones administrativas y financieras de una empresa, aplicado por especialistas ajenos o relacionados internamente con ella, con objeto de evaluar la situación de la misma”, este autor enmarca que la auditoría es practicada por profesionales independientes ya sea externa o internamente de la organización, respetando una de las cualidades y/o características del auditor.

Según Rodríguez Amado<sup>14</sup> auditoría es “una serie de métodos de investigación y análisis con el objetivo de producir la revisión y evaluación profunda de la gestión efectuada”; con métodos de investigación hace referencia que toda auditoría lleva procesos y procedimientos, etapas en las cuales el auditor, realiza la auditoría, para finalmente realizar la evaluación de lo que se está auditando e investigando.

Por otra parte *Porter* dice que auditoría es “el examen de la información por una tercera persona distinta de quien la preparó y del usuario, con la intención de establecer su veracidad; y el dar a conocer los resultados de este examen, con la finalidad de aumentar la utilidad de tal información para el usuario” (Porter, 1969, pág. 27)

A pesar de que existen diferentes tipos de auditoría independiente de su denominación y/o la rama en la que se apliquen; se refieren a un examen que se aplica sobre algún fenómeno comprobable y/o verificable, con el fin de expresar una opinión sobre el grado de adecuación a un criterio preestablecido.

---

<sup>14</sup> Amado Rodríguez citado por Murcia, García & Pavón, Auditoría Social en el Combate a la Corrupción en México, cit. Página 5

Para este trabajo de tesis definimos la auditoría como la evaluación multidisciplinaria, sistemática e independiente de la gestión efectuada, con el objeto de proponer alternativas para el logro más adecuado de los fines y el mejor aprovechamiento de los recursos. (Murcia López, García Ortíz, & Pavón Isleño, 2014, pág. 5).

### Clasificación y tipos de auditorías

Como se vio en subtemas anteriores el origen de la auditoría, justifica las diferentes disciplinas y áreas en las que se aplica, con el paso del tiempo éstas han ido implementándose en el campo laboral, y con los avances tecnológicos se ha sacado provecho de cada una de ellas, es decir que en las áreas en las que se ha desarrollado la auditoría, existen cursos, capacitaciones, maestrías y doctorados, así como certificaciones y títulos a los profesionales que las desempeñan.

Según Domínguez M., comenta que en determinado momento podríamos pensar que existen “auditorías de moda” a lo cual alude que dicho termino es verdad debido a que con el paso del tiempo, se han implementado en diversas áreas como la medicina e ingeniería; en la cual nos invita a reflexionar “¿qué tipos de auditoría hemos escuchado últimamente?” Seguramente recordamos términos como auditoría fiscal, ecológica, integral, de fraudes, al desempeño, informática, sólo por mencionar algunas. (Domínguez Morán, 2005, pág. 28)

Asimismo la Dr. Domínguez M., propone una clasificación previa de los tipos de auditorías, la cual atiende a:

- La materia que se revisa
- La relación del trabajo

A lo cual la Dr. Domínguez M. describe en función del primer criterio; materia que revisa, parte en la materia que cada una revisa imprimiéndole características

propias; su objetivo es lograr la comprensión de los elementos que nos permitirían afirmar que “x” tipo de revisión es una auditoría, para que esté en la posibilidad de hacer un análisis propio al respecto siempre con bases sólidas.

Para lo cual selecciona los siguientes tipos de auditoría sobre el criterio de generalidad y difusión actual:

- Divisiones de la Auditoría
- Auditoría interna:
  - Auditoría integral
  - Auditoría al desempeño
  - Auditoría en informática
  - Auditoría ambiental
  - Auditoría de cumplimiento
  - Auditoría operacional
  - Auditoría gubernamental

<b>Tipo</b>	<b>Materia</b>	<b>Criterio</b>	<b>Organismo Profesional</b>
Interna	Procesos de gestión de riesgos, control y gobierno	Cumplimiento de los objetivos de la entidad	Nacional: Instituto Mexicano de Auditores internos Internacional: Instituto de Auditores Internos
Integral	Grado y forma de cumplimiento de los objetivos de una organización con su entorno	Cumplimiento de los objetivos de la entidad y de los entes relacionados	Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño, A.C.
Al desempeño	Factores críticos de desempeño	Apego a la visión y misión de la entidad	Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño,

			A.C.
Informática	Políticas, controles y procedimientos correspondientes al uso de los recursos de informática	Cumplimiento de lo establecido por la entidad para el manejo de sus recursos Informáticos.	Academia Mexicana de Informática
Ambiental	Equipos y procesos de una empresa, así como de la contaminación que genera	Políticas ambientales y requerimientos normativos (legales)	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
De cumplimiento	Actividades financieras u operativas de una entidad	Condiciones, reglas o reglamentos especificados	Ninguno especializado
Operacional	Aspectos Administrativos	Eficiencia operativa	La última normatividad fue emitida por el I.M.C.P.
Gubernamental	Aspectos financieros, operacionales y administrativos en las dependencias y entidades públicas y programas Gubernamentales.	Disposiciones legales que enmarcan su responsabilidad, funciones y actividades	Auditoría Superior de la Federación Secretaría de la Función Pública
De estados Financieros	Estados e información financiera de una entidad	Normatividad contable, hasta 2005 los Principios de contabilidad generalmente aceptados y a partir de 2006 las Normas de Información Financiera	I.M.C.P. a través de su Comisión de Normas y Procedimientos de Auditoría

Tabla 1.1. Tipos de auditoría en función de la materia que revisa. (Domínguez Morán, 2005, pág. 32 y 33)

El criterio en función de la relación de trabajo, la Dr. Domínguez Morán describe, que este tipo de criterio se encuentra; el tipo de relación de trabajo entre el auditor



y la entidad examinada como el elemento que permite hacer una diferenciación entre dos tipos de auditoría fundamentales: interna y externa. Sin embargo, no es la única característica que distingue ambos tipos de auditoría.

Veamos en el siguiente esquema algunas de las diferencias fundamentales entre ambos tipos de auditoría:

Auditoría Interna	Auditoría Externa
Relación de trabajo formalizada con un contrato de prestación de servicios subordinados	Relación de trabajo formalizada por un contrato de prestación de servicios profesionales independientes/carta convenio para confirmar la prestación de servicios de auditoría
Pago de contraprestación vía Nómina	Pago de contraprestación por honorarios
Fijación de un horario base de Trabajo	No existe una sujeción a determinados horarios, más bien son los que la firma diseña y coordina con su personal
Puede ser realizada por profesionales de diversas áreas; no exclusivamente por el Contador Público	Si se refiere a estados financieros, el único profesional que puede firmar el dictamen es el Licenciado en Contaduría o Contador Público
En la realización se da mayor énfasis al seguimiento de hallazgos.	El seguimiento ocupa un lugar menos privilegiado que en la auditoría interna
Se enfatizan los controles, casi podríamos afirmar que se constituyen en un fin	El auditor externo estudiará los controles como un medio que le permita diseñar apropiadamente la estrategia de auditoría

Tabla 1.2 Diferencias entre auditoría interna y auditoría externa (Domínguez Morán, 2005, pág. 34)

En base a los dos criterios antes descritos, se distingue que la auditoría tiene diversas áreas en donde pueden involucrarse, no solo los profesionales en auditoría si no que pueden participar profesionales de otras áreas académicas, pero sin dudar es al profesional en contaduría quien corresponde llevar a cabo esta rama de la contaduría; difundir, especializarse, y contribuir en la metodología de aplicación. Aceptemos la responsabilidad que implica conservar éste bastión de nuestra profesión y mantener el reconocimiento de la sociedad.

## Metodología de la auditoría

La metodología seleccionada para este trabajo de tesis es el que ofrece como tal la Auditoría integral<sup>15</sup>, debido a que esta engloba de cierta forma cada una de las demás auditorías, de ahí su nombre.

### Metodología de auditoría integral:

#### Fase 1: Análisis General de diagnóstico

En esta etapa el auditor, dará una evaluación preliminar del ente, para lo cual fue contratado, asimismo elaborará un plan de trabajo, ejecutara lo previsto en dicho plan y elaborara finalmente un diagnóstico de lo percibido.

#### Fase 2: Planeación específica:

Con base en la fase 1; del diagnóstico realizado, determinara los objetivos a desarrollar, elaborará el programa de auditoría, así como los recursos a utilizar y dará seguimiento al programa.

#### Fase 3: Ejecución:

En esta fase el auditor obtendrá evidencias, de las cuales tendrá que aplicar las técnicas de auditoría más viables y coordinara y supervisara las actividades de su equipo de auditoría.

#### Fase 4: Informe de resultados:

En el informe el auditor manifestara su opinión con base a los resultados obtenidos en la ejecución de la auditoría, al igual que describirá las observaciones y oportunidades de mejora detectadas; dicho informe tendrá una adecuada estructura, contenido y el medio de presentación; es decir la forma en la cual mostrará sus resultados ante el cliente; lo que se recomienda por la mayoría de autores es presentar un informe ejecutivo adicional al informe de resultados, para

---

<sup>15</sup> La información fue tomada del Boletín No. 2 Metodología de la Auditoría Integral realizado por la Academia Mexicana de Auditoría Integral, A.C. p. 40 y 41

entregarlo al director, socio y común mente dueño de la empresa, el informe deberá ser breve y conciso.

#### Fase 5: Diseño, implantación y evaluación

En esta última fase se dará el seguimiento, a lo establecido en el informe del auditor; es decir de las observaciones detectadas y las posibles alternativas de solución para cada una de ellas, la entidad deberá elegir las convenientes para vía de diseño en apertura de medios, recursos y tiempo de implantación, para que finalmente se evalúen los resultados de aplicación.

#### 1.3 Auditoría social

La auditoría proporciona a las empresas información que contribuye a una buena toma de decisiones así como para detectar posibles deficiencias en algunos procesos o áreas en específico, de esta forma, contribuye al buen funcionamiento de las mismas. Si partimos de esta idea, podemos llegar a la conclusión de que la auditoría también podría servir para que las actividades que realiza el gobierno funcionen correctamente y los beneficios sean los esperados.

Una forma de aplicar la auditoría en las acciones del gobierno y opinar, o decidir, sí son las más acertadas, es a través de la auditoría social; es trabajar tanto gobierno como sociedad por medio de auditoría social, ya que en ésta, la sociedad es quién vigila las acciones del gobierno desde el aspecto legal hasta aspectos relacionados con el beneficio social. Actualmente una forma en que participa la sociedad es ejerciendo su voto para elegir a sus gobernantes, sin embargo, esa acción no es suficiente por si sola para cumplir con su obligación de participación social en las actividades y/o gestión pública. No basta con ejercer el derecho a votar, sino que la sociedad necesita involucrarse desde el momento en que comienza a decidirse el destino de los recursos.

Con base en lo anterior nos enfocaremos a la auditoría social; está es una herramienta útil para aminorar las prácticas de corrupción en la gestión pública y al

mismo tiempo involucrar a la sociedad para que participe activamente ejerciendo sus derechos humanos y sus garantías establecidas en la Ley.

### Origen de la auditoría social

Como se vio en el inicio de este capítulo, existen tipos de auditoría que se han implementado por la necesidad de los avances tecnológicos, que son impulsados finalmente por la misma sociedad; este tipo de auditorías son conocidas como auditorías específicas o de moda. La auditoría social es un tipo de auditoría de reciente implementación a diferencias de la auditoría financiera y auditoría gubernamental, en especial en nuestro país donde tan solo es practicada por órganos de fiscalización a nivel estado, de 32 órganos solo tres de ellos dan a conocer este tipo de auditoría dentro su estructura organizacional, así como proveen de herramientas a la sociedad para que en primer lugar conozcan este tipo de auditoría y la lleven a la práctica.

En el ámbito internacional se podría decir que este tipo de auditoría tuvo sus orígenes en Inglaterra en el siglo XVII, Clark<sup>16</sup> señala que el primer indicio de una auditoría social se llevó a cabo tras una epidemia de plaga en Londres, el Sir William Petty intento cuantificar en términos económicos los beneficios de una acción social al realizar el cálculo de la utilidad sobre la inversión necesaria para trasladar a la población a afueras de la ciudad.

Inicialmente la auditoría social fue aplicada dentro de las grandes empresas manufactureras y cooperativas de producción europeas, al que se le agregaron conceptos de responsabilidad social, concepto conocido actualmente con la característica en Empresas Socialmente Responsable; en el entorno interior (empleados y seguridad social) y el exterior (clientes, sociedad y medio ambiente). En 1968 Clark en su libro Auditoría Social para la gerencia, en la que considera a la auditoría como un elemento de peso en la evaluación de la función y responsabilidad social de la empresa; considerando esta obra como aporte a la empresa del sector privado.

---

<sup>16</sup> C. Abt, Clark citado por Martínez Carrera Miguel A. La auditoría social como herramienta para la evaluación de la responsabilidad social empresarial aplicada a The Home Depot, cit. Página 42

Asimismo la auditoría social se consideró útil para las organizaciones sociales en sí mismas, es decir, las organizaciones gremiales, sindicales, y de servicios como son las organizaciones no gubernamentales ONG's. Lo anterior con la finalidad de enriquecer la participación social de la misma sociedad en la gestión que realiza la administración pública con el manejo del recurso público, logrando la participación activa de la sociedad en la generación de políticas públicas y prácticas de buen gobierno.

A través del tiempo fue ampliándose tanto su concepto como su aplicación en áreas específicas del sector público. Las aplicaciones en este sentido se iniciaron en el sur de América Latina, antes de Centro América. En países como Dinamarca la auditoría social está establecida mediante decreto de creación, es decir existe normatividad específica de aplicación. Otro ejemplo es el caso del Banco Mundial que ofrece apoyos económicos a países como Honduras y Guatemala, supervisando dicho recurso por medio de la misma sociedad beneficiada, utilizando de herramienta la auditoría social.

El desarrollo de la auditoría social en los últimos años ha resultado en ampliación del beneficio que ofrece, convirtiéndose en un medio para el fortalecimiento de la democracia y la lucha contra la corrupción. Es por ello que además de evaluar, medir y controlar la gestión social, busca hacerlo sobre la gestión política y de administración pública. Incluye de tal manera, la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil en la auditoría de la gestión pública y se sigue denominando social, por originarse desde la sociedad civil (Cacao, 2008).

La auditoría social es creada para manifestar la transparencia y los valores que prevalecen en la misma sociedad, para contribuir a un buen gobierno; democrático y efectivo. En la medida que existe una adecuada rendición de cuentas, claridad de las reglas, disponibilidad, acceso a la información y participación en los asuntos de interés colectivo, se logra la práctica de un buen gobierno. Si no existe una

combinación adecuada de estos factores no podemos referirnos al pleno goce de la democracia.

Para que la auditoría social se realice en los mejores términos y se obtengan los beneficios que esta ofrece es necesario que:

- Un Gobierno, institución, organización transparente dispuesta a cumplir con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública
- Una Sociedad Civil, documentada y capacitada sobre el tema a auditar y sobre procesos de Auditoría Social.

#### Conceptos y objetivos

El Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, define esta auditoría como “aquella que tiene por objeto promover el oportuno y correcto destino de los recursos públicos, así como prevenir irregularidades. Igualmente tramitar y agilizar la resolución de problemas y quejas con la actuación e intervención directa de los beneficiarios de obras y servicios instrumentados por los entes fiscalizables.” (ORFIS, 2013, pág. 90)

A nivel internacional existen distintos conceptos de auditoría social, entre las cuales encontramos:

- En Uruguay, “es un proceso que permite evaluar la eficacia social y el comportamiento ético de organizaciones con relación a sus objetivos, de manera a que pueda mejorar sus resultados sociales o solidarios y dar cuenta de ellos a todas las personas comprometidas por su actividad” (Elice Navarro, 2004, pág. 10)
- En Honduras, auditoría social es la modalidad de participación ciudadana basada en el ejercicio de derechos humanos, que consiste en la vigilancia, el monitoreo y la evaluación de la gestión de lo público, sea estatal o

privada, con la finalidad de lograr cambios en términos de eficiencia, eficacia y transparencia, y de contribuir a la prevención, identificación y sanción de la corrupción. Todo lo anterior desde una perspectiva ciudadana autónoma e independiente. (Hernández, Ávila, Poli, & Irías, 2007, pág. 10)

En nuestro país la Auditoría social es definida como el proceso en que la sociedad participa en la evaluación de la gestión del gobierno a través de su intervención en la generación de políticas públicas, para que estas acciones impacten de manera positiva y cubran las necesidades reales de la población evitando actos de corrupción (Murcia López, García Ortiz, & Pavón Isleño, 2014, pág. 6).

Objetivos:

Siguiendo a Marlin Oscar Ávila<sup>17</sup> en su documento “La Auditoría Social”, en el cual plasma los siguientes objetivos propios de la auditoría social:

- Velar por el adecuado funcionamiento de la administración pública; por la transparencia, eficiencia, eficacia y calidad en todos sus actos.
- Velar por el derecho de los ciudadanos a ser servidos con prontitud, eficiencia, sencillez y claridad.
- Solicitar y obtener información sobre las políticas, programas, proyectos, planes y acciones concernientes a la inversión pública, sus fuentes de financiamiento y la ejecución de presupuestos destinados al bien público o colectivo.
- Coordinar con las instancias gubernamentales, privadas, locales, nacionales e internacionales el intercambio de información confiable y clara para evaluar los resultados de las políticas, proyectos y programas de interés público.
- Presentar recomendaciones y propuestas a la Administración para mejorar la ejecución de políticas, programas y proyectos públicos.

---

<sup>17</sup> Los objetivos fueron tomados del documento (Hernández, Irías, & Ávila, Metodología de Auditoría Social a la Estrategia para la Reducción de la Pobreza, 2007)

- Informar a la ciudadanía sobre los hallazgos de las auditorías y sobre la implementación de las recomendaciones.
- Contribuir a la identificación, prevención y sanción de actos de corrupción.
- Aportar al desarrollo de un buen gobierno local, regional o nacional, estimulando a los gobernantes al cumplimiento de sus funciones con transparencia, y a mantener su legitimidad.
- Conocer el estado, los resultados, impactos, y el manejo administrativo y financiero de una política, institución, programa, proceso presupuesto, o proyecto público. (E. Hernández, 2005)
- Medir la satisfacción de los usuarios para, sobre esta base, recomendar a las autoridades acciones concretas para mejorar el servicio o bien público que se recibe o del cual se beneficia una población meta. (E. Hernández 2005)

#### Sujetos de auditoría social

Son sujetos de auditoría social: los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; instituciones autónomas, semiautónomas, y descentralizadas; alcaldías; organizaciones que reciban para su actividad recursos públicos y, toda persona individual o jurídica que ejerza funciones públicas y administre recursos del Estado. La auditoría social recae sobre los bienes, acciones, obligaciones del Estado y sus responsabilidades y entidades no gubernamentales. Se indican los siguientes, sin que esta sea una lista exhaustiva (Cacao, 2008, págs. 70-72):

- Organismos Legislativo: Diputados del Congreso, funcionarios y empleados públicos que administren recursos o que desempeñen una función de administración gestión y legislación pública.
- Organismo Judicial: Jueces, magistrados, funcionarios y empleados públicos que administren justicia y recursos.



- Organismo Ejecutivo: Presidente y vicepresidente de la República, funcionarios y empleados que cumplan funciones de gestión, administración pública y recursos.
- Municipalidades: Alcaldes, concejos técnicos, funcionarios y empleados municipales que cumplan funciones de gestión, administración pública y de recursos.
- Corte de constitucionalidad: Magistrados, funcionarios y empleados públicos que administren todo tipo de recursos.
- Institución de la Procuraduría de los Derechos Humanos: Procurador de los derechos humanos, funcionarios y empleados públicos que administren recursos.
- Tribunal Supremo Electoral: Miembros del tribunal, funcionarios y empleados públicos que administren recursos.
- Todas las acciones de las autoridades, funcionarios y empleados públicos de los distintos órganos e instituciones públicas y del Estado con especial referencia a la importancia de la aplicación de la auditoría social en los consejos de desarrollo y el Fondo de Inversión.
- Instituciones autónomas, semiautónomas y descentralizadas: directores o gerentes, empleados públicos que administren recursos.
- Órganos de control del Estado: Contraloría de Cuentas, fiscal general, Superintendencia de Bancos, Superintendencia de Administración Tributaria y otros.
- Instituciones no gubernamentales que administren fondos públicos o internacionales donados o no (fundaciones, asociaciones, sociedades o entes de la misma naturaleza: gerentes directores, coordinadores y empleados que administre recursos de origen gubernamental o internacional.

## La sociedad conformada de auditores sociales

La auditoría social es una facultad exclusiva de la sociedad civil. Este derecho garantiza la inclusión de temas sectores y áreas en que la sociedad tenga interés de auditar a cualquier entidad del Estado, no gubernamental o privada que administre recursos públicos. Por lo tanto pueden realizar auditoría social (Cacao, 2008, pág. 72):

- Ciudadanos y ciudadanas organizados, articulados.
- Comités de ciudadanos de vigilancia social
- Mesas de Concertación
- Núcleos sociales comunitarios
- Coordinadoras de organizaciones, y
- Otras expresiones de sociedad civil.

Pueden realizar la auditoría social los siguientes colectivos u organizaciones

- Consejos Comunitarios de Desarrollo.
- Consejo Municipal de Desarrollo.
- Comités pro mejoramiento.
- Alcaldías auxiliares.
- Cualquier expresión organizada de la sociedad civil.

## Perfil del auditor social

El auditor social es todo ciudadano o ciudadana con criterio en el actuar en beneficio de los integrantes de la misma sociedad y que no se deja influenciar por intereses económicos ni políticos, para construir un país justo y equitativo, donde todos los miembros de la sociedad tengan acceso a servicios públicos dignos y suficientes, así como lugares de diversión y esparcimiento.

El auditor social puede ser cualquier miembro de la sociedad interesado en conocer cómo el gobierno está administrando los recursos públicos, sin ser

necesario cumplir con un perfil académico o profesional (Murcia López, García Ortiz, & Pavón Isleño, 2014, pág. 8).

#### Características del Auditor Social

- **Integridad:** El auditor social debe tener un comportamiento basado en la honradez, lealtad y sinceridad en su actuación.
- **Objetividad:** Evitar los prejuicios, conflictos de interés o influencia indebida de terceros que afecten su juicio, ejerciendo así el derecho de libertad.
- **Comportamiento legal:** Impone una obligación a estos de cumplir con las Leyes y reglamentos evitando cualquier hecho que desacredite su actuación.
- **Crítico analítico:** Ejercicio de la libertad que le permita observar, analizar y obtener sus propias conclusiones.
- **Creativo:** Capacidad de crear y elaborar propuestas innovadoras.
- **Prudencia:** El auditor social debe ser discreto, sabiendo qué decir, cómo actuar y en qué momento llevar a cabo una acción.
- **Conocimiento de la normatividad aplicable.** El auditor social debe conocer las Leyes, reglamentos o lineamientos relacionados con la obra o servicio que brinda el gobierno y que será sujeto a auditoría.

Si se consigue que la mayoría de las personas sean auditores sociales y cumplan con estas características se evitarán que el auditor social no se vea influenciado en participar en actos de corrupción y que su intervención logre disminuir los índices de corrupción en la gestión gubernamental. (Murcia López, García Ortiz, & Pavón Isleño, 2014, pág. 9)

## Tipos de auditoría social

Se entiende por tipos de auditoría social los enfoques en los que ésta se puede desarrollar (Cacao, 2008, pág. 67):

- Reducción de la pobreza y desarrollo humano
- Estabilidad y Seguridad Económica
- Políticas macroeconómicas con sostenibilidad: Presupuesto de la Nación, política fiscal, política financiera, monetaria, cambiaria y crediticia.
- Modernización y Reforma del Estado, Fortalecimiento del Estado, Estado y sociedad, Rendición de cuentas y control gubernamental, Sistema político y mecanismos de acceso al poder, Descentralización y desconcentración del Estado.

Ramos en los que se realiza Auditoría social (As):

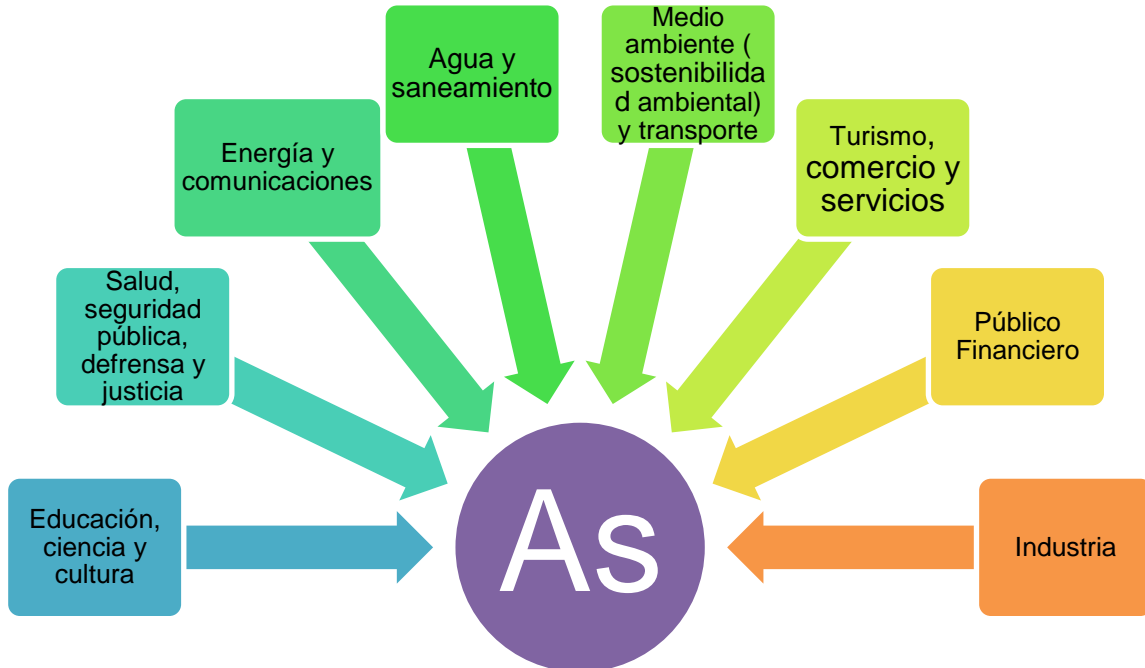


Figura 1.1. Ramos en los que se realiza la auditoría social. Elaboración propia con base en (Cacao, 2008, pág. 55)

Áreas en las que se realiza auditoría son:

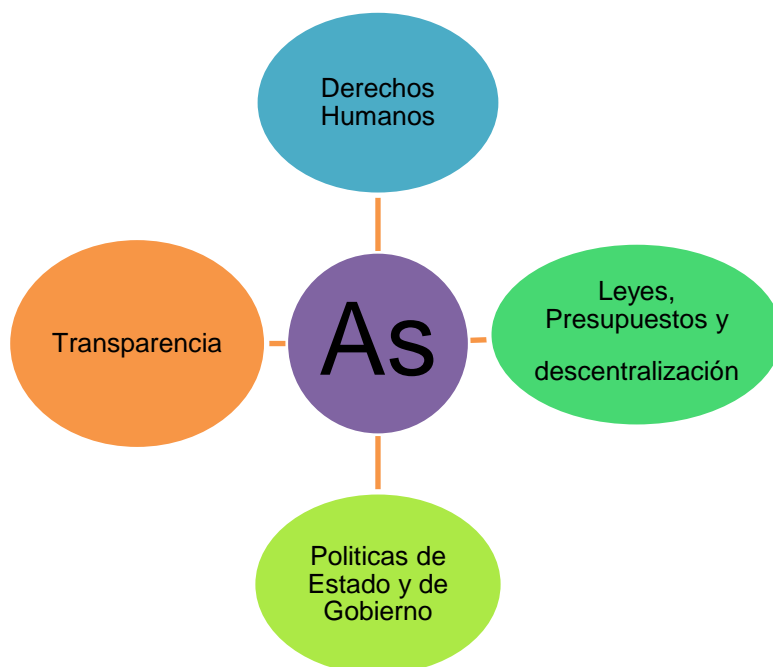


Figura 1.2. Áreas en las que se realiza auditoría social. Elaboración propia con base en (Cacao, 2008, pág. 55)

En la figura 1.2. Áreas en las que se realiza auditoría Social, se desprenden sub-áreas en las que puede intervenir la auditoría social, tales como:

- Sistemas de información
- Desarrollo urbano y vialidad
- Impuestos
- Agendas, planes, programas, y proyectos de naturaleza política, social o económica.

#### Metodología de la auditoría social

Como todo tipo de auditoría, la auditoría social debe de cumplir con pasos y/o procesos a seguir para que se obtenga un resultado enriquecedor que resuelva las interrogantes de los auditores ejecutores.

La siguiente metodología se realizó con base a la propuesta por el Banco Mundial en colaboración con Honduras y Guatemala:

- Organización

El auditor social puede organizarse de distintas maneras para llevar a cabo esta auditoría, es decir, de forma individual, como asociación civil o por medio de un comité. Esta fase comprende la preparación de condiciones como la asignación de cargos de los integrantes.

- Capacitación

En esta etapa el auditor o el equipo de auditores sociales, se allegará de los conocimientos necesarios para definir el camino a seguir, mediante reuniones de los propios integrantes de la organización o por medio de una audiencia ciudadana, pláticas sobre cómo y dónde; para definir qué es auditoría social, para qué sirve, qué se debe realizar y cómo se debe hacer, siguiendo el marco legal de nuestro país.

- Planificación

Dentro de la planificación se deberá establecer el objeto de la auditoría social, definir los procedimientos a realizar para alcanzarlo, elaborar un cronograma de las actividades, así como especificar los recursos necesarios para llevarlas a cabo y establecer qué tipo de información se necesitará.

- Ejecución

Implementar los procedimientos conforme al cronograma de actividades establecidos en la planeación, obteniendo y analizando la información para emitir un juicio.

- Informe

Se emitirá una opinión dirigida a los auditados y la sociedad en general, donde se plasmarán los principales hallazgos y recomendaciones para mejorar la gestión gubernamental. Este informe se dará a conocer a los auditados sin que esto implique realizar cambios en él.

- Seguimiento

Con base en las recomendaciones emitidas en el informe, se elaborará un plan de acción para implementarlas y el tiempo de aplicación de cada una, esto con la finalidad de mejorar las deficiencias en la aplicación de recursos públicos.

Esta metodología es una herramienta para implementar una auditoría social, ya que brinda todos los elementos necesarios para que el auditor social intervenga observando y participando en la evaluación de la aplicación de los recursos públicos, y así obtener beneficios reales de las obras o servicios. De esta forma se busca prevenir e identificar oportunamente actos de corrupción.

#### 1.4 Estudios Internacionales realizados en auditoría social

Caso: Guatemala y Honduras

Guatemala		Honduras	
Antecedentes	Inicia con la participación Mesas Intersectoriales de Dialogo (MID) de la Sociedad Civil en las Agendas Gubernamentales 2004 - 2008	Antecedentes	Tuvo sus inicios en el año 1998 después del Huracán Mitch. Consolidándose finalmente como AS en el año 2002
Nombre con el que se les conoce a las AS	Auditoría social- entendida ésta como un proceso de desarrollo de propuesta, monitoreo, seguimiento, verificación y evaluación cuantitativa y cualitativa.	Nombre con el que se les conoce a las AS	Instancias y/o comités de transparencia. Consejos de desarrollo local y/o CODELES
Campo de aplicación	Agendas Gubernamentales 2004-2008 (gestión del Estado y entidades no estatales que administran recursos del	Campo de aplicación	Municipio de Santa Rosa de Copan

	Estado o Internacionales.		
Marco Legal AS	<p>Constitución Política de la República de Guatemala – Artículo 28 Derecho de petición, artículo 137 Derecho de petición en materia de política, artículo 30 publicidad de los actos administrativos, artículo 31 acceso a archivos y registros estatales, artículo 152 Poder Público.</p> <p>Código Municipal: Artículo 17 Derechos y obligaciones de los vecinos, artículo 139 Información para la auditoría social</p> <p>Ley General de descentralización- Decreto 14-2002 Artículos del 4, 5, 10, 17-19 Fiscalización social.</p> <p>Acuerdos; Pacto fiscal</p>	Marco Legal de la AS	<p>Constitución de la República – Artículo 80 Derecho de petición</p> <p>Ley del Tribunal Superior de Cuentas Artículo 71 transparencia de la gestión pública y mecanismos de participación ciudadana</p> <p>Ley de municipalidades Artículo 59 se establece atribuciones al comisionado municipal la de realizar auditoría social en su respectivo municipio</p>
Metodología utilizada	<p>1.- Procedimientos formales para iniciar AS; solicitud de acceso a la información y casos especiales (casos ilícitos y procedimientos legales de ejecución)</p> <p>2.- Procedimiento general; estudio general, análisis, inspección, confirmación, investigación y cálculo.</p> <p>3.- Etapa de la AS; etapa de planificación, etapa de ejecución, etapa de finalización y elaboración de propuestas y etapa de divulgación de resultados.</p>	Metodología utilizada	<p>Paso No.1: Definición del objeto, asunto o materia de la auditoría</p> <p>Paso No.2: Planificación y organización del trabajo</p> <p>Paso No.3: Recolección de información</p> <p>Paso No.4: Análisis de la información</p> <p>Paso No.5: Reajuste de la planificación o procesos</p> <p>Paso No.6: Elaboración de informes</p> <p>Paso No.7: Socialización de resultados</p> <p>Paso No. 8: Monitoreo y seguimiento</p>
Objetivos	<p>1.- Estimular la capacidad crítica de los ciudadanos (a) y sus organizaciones para demandar una administración pública correcta y adecuada que permita que el Estado cumpla efectiva, eficiente y eficazmente con las</p>	Objetivos	<p>1.- AS como expresión de participación ciudadana</p> <p>2.- AS como derecho y como deber</p> <p>3.- AS como instrumento para la búsqueda del bien común.</p>



	<p>responsabilidades asignadas por la Constitución Política de la República de Guatemala y con los convenios internacionales ratificados.</p> <p>2.- Contribuir a garantizar la equidad, la eficiencia, eficacia, efectividad y transparencia de la gestión del Estado.</p> <p>3.- Involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones, acompañamiento y evaluación para la solución de los problemas nacionales y su incidencia en la aplicación de políticas públicas.</p> <p>4.- Solicitar cuentas a partir de la confrontación de los indicadores.</p>		
Mecanismos e instrumentos de aplicación de la AS	Mesas Intersectorial de Dialogo (MID) para el Desarrollo Económico y Social 2004	Mecanismos e instrumentos de aplicación de la AS	Comisiones de Transparencia municipal (2002)
Resultados y/o logros	Guía de auditoría social Guatemala, dónde estamos... y a dónde vamos- Enero 2004	Resultados y/o logros	Manual de AS para comisiones ciudadanas de Transparencia- Junio 2007 Metodología de AS a la Estrategia para la Reducción de la Pobreza- Julio 2007 Metodología de AS a Políticas Públicas- Julio 2007

Tabla 1.3. Estudios Internacionales en Auditoría social el caso de Guatemala y Honduras. Elaboración propia con base en investigaciones en internet, de los países mencionados.

Ejemplos: Casos prácticos de auditoría social.

País:	Mecanismos de Ejecución de Auditoría Social	Año de Ejecución
Brasil	Más de 120 municipios dan participación a los ciudadanos a través de procesos presupuestarios participativos y el Gobierno Federal, por su parte, ha establecido un nuevo consejo nacional para fomentar el desarrollo económico y social con la participación de casi 90 representantes de la sociedad civil.	2003
Argentina	Cartas compromiso con el Ciudadano; son una nueva forma de hacer que los funcionarios públicos se comprometan públicamente a cumplir una serie de metas dentro de un plazo determinado (lo que hace falta en la estructura de los poas en México, o en los planes nacionales de desarrollo)	2000
Colombia		
Perú	Usuarios de servicios públicos, especialmente los pobres, evalúan la calidad de los servicios prestados por el gobierno por medio de tarjetas de calificación ciudadana (Quien evalúa es el Ciudadano), así también los ciudadanos participan en la planificación del presupuesto a nivel local, regional y nacional.	2000

Tabla 1.4 Casos prácticos de auditoría social en América Latina y el Caribe. Elaboración Propia con base en el documento Gobernabilidad incluyente Empoderar a los pobres y promover la auditoría social en América Latina y el Caribe; en el Marco de Estrategia Regional para la Participación de la Sociedad Civil, Años Fiscales 2005 a 2007, Páginas 28 y 29.

### 1.5 Estudios Nacionales realizados en auditoría social

El tema de Auditoría social, en nuestro país se podría decir que es nuevo, sin embargo estudios sobre el tema demuestran que fue a partir del año 2003 en que se empezaron a formalizar los primeros grupos de sociedad civil, así también con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental aprobada el 11 de junio de 2002, con la cual se fomentó la participación de la ciudadanía. Dichos estudios en el año 2003, fueron realizados por el Equipo de Sociedad Civil de la Región América Latina y el Caribe del Banco Mundial, en el cual se contó con la participación del Dr. Alberto Olvera, sus aportaciones corresponden a las lecciones preliminares derivadas de los estudios de casos por el Instituto Histórico Sociales y la Universidad Veracruzana en nuestro país en relación con los temas auditoría social y sociedad civil.

Casos en los que el Dr. Alberto Olvera, divide en tres áreas: elementos contextuales; elementos internos a la sociedad civil y conclusiones teóricas; clasificación temática, mediante el análisis en rendición de cuentas, los actores políticos y la naturaleza de la sociedad civil, ya que resulta decisiva para el éxito o fracaso de las experiencias en rendición de cuentas.

Por otro lado el Dr. Alberto Olvera destaca la falta de marcos jurídicos de actuación de la sociedad civil, así como la autonomía que debe de tener esta para su plena integración como tal, debe ser independiente de cualquier asociación partidista así como del gobierno, ya que sin esta característica no funge la participación de los ciudadanos y mucho menos que se piense en llevar a cabo la auditoría social. Así mismo destaca que la auditoría social debe poseer la auto-sostenibilidad financiera, y la disponibilidad de conocimientos técnicos por parte de la ciudadanía, como la participación de profesionales que promuevan y capaciten a esta; de lo que sería la integración del grupo de la sociedad civil, ciudadanos con autonomía, legitimación y capacitados para ejercer dicho papel, en otras palabras el capital social con el que debe allegarse la auditoría.

Finalmente el Dr. Alberto Olvera dice que... *“la auditoría social exige una sociedad civil fuerte... los casos más exitosos de auditoría social son aquellos que se constituyen organismos mixtos (civil-gubernamental), innovando institucionalmente y abriendo espacios de empoderamiento ciudadano”* (Olvera, 2003).

Pero ¿cómo se logra una sociedad civil fuerte?, en primer lugar que esta debe estar institucionalizada, que tenga el reconocimiento como tal, fungir como sociedad civil organizada en todos los aspectos desde su creación, así como la capacitación de todos sus miembros, de libre pensamiento, manifestando su objetivo y llevarlo a cabo, esto con el apoyo de las técnicas, métodos y actividades propias de la auditoría social, en la que el gobierno está obligado a entregar aquello que la sociedad requiera para satisfacer sus necesidades, cumpliendo al mismo tiempo con un gobierno democrático y una sociedad participativa.

La sociedad civil fuerte que tenga autonomía propia, el capital social adecuado para el pleno desarrollo de la ejecución de la auditoría social, en el que se colaboren mutuamente sociedad y gobierno, trabajando en forma conjunta, es decir que se lleve a cabo las buenas prácticas de gobierno: democracia, transparencia y rendición de cuentas; con el fin de aplicar la Ley en todos los sentidos, desde la planeación hasta la conclusión misma del servicio u obra que se esté llevando a cabo en beneficio de la misma sociedad.

Por otra parte, para que lo anterior se desarrolle satisfactoriamente deben existir ciudadanos empoderados, es “incrementar la capacidad para el ejercicio del poder de I@s” integrantes de los grupos menos favorecidos (...) de forma que esto les permita tener acceso a los recursos necesarios para sostener y mejorar sus vidas”, es decir que el ciudadano adquiera la conciencia de sí mismo y asume un papel protagónico, al tomar las calles y protestar por lo que considera una violación a sus derechos, el empoderamiento ciudadano permite la profundización de la democracia y la transformación continua de los modelos sociales y políticos.<sup>18</sup>

Concluyendo finalmente que la sociedad civil debe tener el potencial de proporcionar visiones, políticas y acciones alternativas a éstas promovidas por el gobierno, en las que se obtengan el beneficio que desde en Ley está garantizado por el Estado, después en campañas políticas, comicios, planes, programas y presupuestos autorizados, administrándose el recurso público para un fin específico, evitando actos de corrupción por aquellos que lo ejecutan.

Se comentó que fue en el año 2003 en dónde se empezó a hablar sobre el tema, estudios de casos, participaciones en congresos por expertos, pero sin embargo a la fecha no existe un marco conceptual en la materia o guías metodológicas de aplicación para que se desarrolle la auditoría social como tal; en estudios internacionales vimos que existen manuales, metodologías y normatividad que regula este tipo de auditoría; sin embargo cabe mencionar que este en sí no es el problema, no es la falta de legislación, es la falta de aplicación de la Ley por los

---

<sup>18</sup> De Sur a sur página 1, citado por Ivonne Acuña en “México: ¿empoderamiento ciudadano?”

servidores públicos, así como la violación de los derechos otorgados en nuestra Constitución, a los ciudadanos.

Por otra parte en el sector gubernamental, en específico en nuestro Estado de Veracruz, se cuenta con el Órgano de Fiscalización Superior (ORFIS), quien apoya al Congreso en el desempeño de su función de Fiscalización Superior, este órgano es el encargado de revisar la gestión financiera de los entes fiscalizables, por medio de auditorías como se observa en la figura 1.1. Clasificación de la Auditoría Gubernamental, en la que se parte de la auditoría gubernamental desglosándose en auditorías de acuerdo a la revisión de la cuenta pública y auditorías de tipo especial.

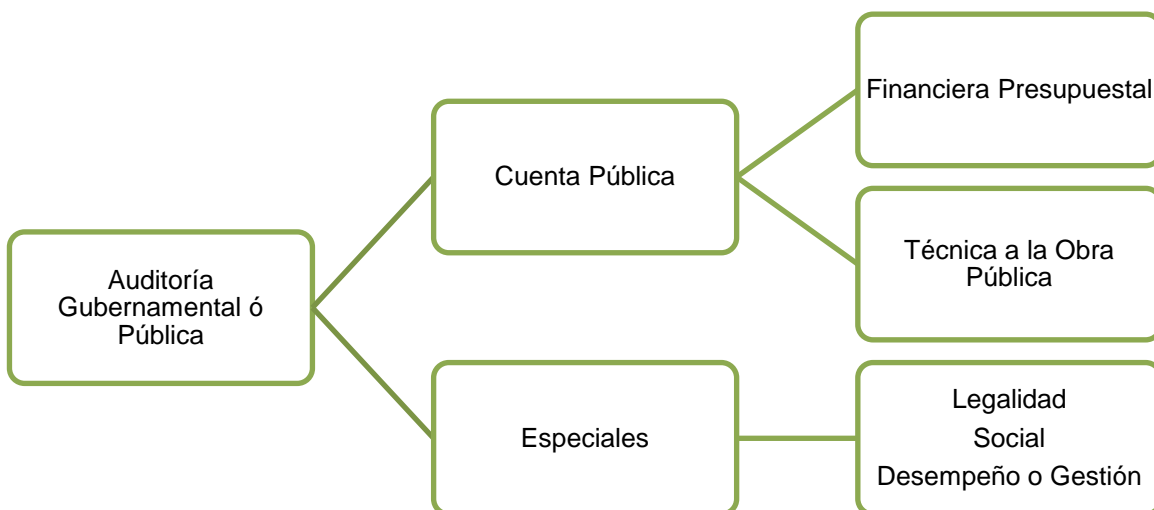


Figura 1.3. Clasificación de la Auditoría Gubernamental. Elaboración propia con base en la Guía 1 Marco de la Fiscalización Superior del ORFIS, 2013.

Como se observó en la figura 1.3. Clasificación de la Auditoría Gubernamental; dichas auditorías forman parte de la estructura organizacional del ORFIS en, auditoría especial de legalidad y transparencia en municipios, auditoría especial de fiscalización a cuentas públicas y la auditoría especial de evaluación y atención

ciudadana. Cabe mencionar que las más practicadas por el este órgano son las auditorías financiera presupuestal y auditorías técnica a la obra pública.

El ORFIS, por medio de la auditoría especial de evaluación y atención ciudadana, lleva a cabo el tipo de auditoría social, en el cual esta responde a un esquema de rendición de cuentas bajo la perspectiva de acciones de contraloría social. Por ello, su campo de acción abarca desde la atención de quejas y denuncias, hasta la orientación, capacitación y evaluación de programas y gestión pública municipal. La auditoría social se concibe como el conjunto de acciones de organización, supervisión y vigilancia que la población realiza, respecto de los compromisos de obras o acciones que el gobierno municipal adquiere con la comunidad (ORFIS, 2013, pág. 90).

Lo anterior resaltando las características principales con las cuales se describen a la auditoría social independientemente del sector en que se aplique, cumplen con el mismo objetivo de vigilar la aplicación de los recursos públicos destinados a planes y programas aprobados por el Gobierno; auditadas por los ciudadanos, en las que a su vez el Gobierno cumple con rendir cuentas a la sociedad y fomenta la participación de los ciudadanos en la evaluación de la obra y o servicio que se esté realizando. Así también recordando que este tipo de auditoría se da en el sector más cercano a la sociedad, que para fines de esta tesis los estudios se realizan en el municipio.

Cabe señalar que el ORFIS en apoyo a las acciones antes descritas, en coordinación con los Ayuntamientos, realiza reuniones de capacitación dirigidas tanto a servidores públicos municipales como a los beneficiarios de obras y acciones ejecutadas por los Municipios, a las cuales deberán ser convocados los integrantes del Consejo de Desarrollo Municipal, del Consejo de Planeación para el Desarrollo Municipal, de los Comités de Contraloría Social, y a los habitantes y vecinos del Municipio, con la finalidad de que estos últimos, participen en las

decisiones que tomen las autoridades municipales respecto a la aplicación de los recursos públicos.

Como se vio anteriormente y lo mencionaba el Dr. Alberto Olvera, la auditoría social da resultados siempre y cuando Gobierno-Sociedad trabaje en forma conjunta; es decir haciendo transparente la administración de los recursos públicos y rindiendo cuentas a la sociedad, en la cual el gobierno actúa con democracia y la sociedad participa adquiriendo derechos y responsabilidades como auditores sociales, como ciudadanos mexicanos.

Las actividades de la Auditoría Especial Social que realiza el ORFIS son:

- Implementar mecanismos directos con la ciudadanía para prevenir irregularidades y promover el correcto y oportuno destino de los recursos públicos municipales;
- Llevar a cabo las actividades de auditoría y contraloría sociales;
- Tramitar y agilizar la resolución de problemas, como quejas y denuncias ciudadanas, con la participación directa de la sociedad en general, y específicamente, de los beneficiarios por obras y servicios que instrumenta el Ayuntamiento (ORFIS, 2013, pág. 91).

Estudio del Caso: Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz (ORFIS). Para lo cual establece el siguiente marco legal de aplicación<sup>19</sup>:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 6º, 8º y 26.
- Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, artículos 7 y 67 fracción III.
- Ley de Coordinación Fiscal, artículo 33.
- Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y Municipios de Veracruz, artículos 20 y 22.

---

<sup>19</sup> El ORFIS recomienda a los Ayuntamientos implementar programas permanentes de contraloría social, en donde se incorporen acciones de capacitación dirigidas a los órganos de participación social previstos en las Leyes de Coordinación Fiscal, de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz y en la Ley Orgánica del Municipio Libre.

- Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz, artículos 1º, 5º y 63.
- Ley Orgánica del Municipio libre artículos 16, 191 y 202.
- Ley General de Desarrollo Social, artículo 3º.
- Manual de Fiscalización, Cuentas Públicas Municipales<sup>20</sup>.

Por otra parte el ORFIS cuenta con la Guía 7 “Órganos de Participación Social y Documentos Básicos en la Administración Municipal”, en la cual se manifiestan los procedimientos por los cuales deben reunirse cada requisito para integrar los comités de participación ciudadana y contraloría social, mismos que se deben ejecutar para el desarrollo de la auditoría social, en atención a lo establecido por el ORFIS. Así también cuenta con un manual de calidad de Auditoría Especial de Evaluación y atención ciudadana en el que se describen los procedimientos de capacitación sobre los derechos y obligaciones que tienen las autoridades municipales y a la ciudadanía, respecto de la obra y demás acciones de carácter municipal.

Asimismo el ORFIS en su manual de organización (2013-2019), describe las funciones que lleva a cabo la auditoría especial de evaluación y atención ciudadana, así como se muestra en la Figura 1.4. Estructura organizacional de la Auditoría Especial de Evaluación y Atención Ciudadana, con el fin de ubicar el departamento de Auditoría Social, estudio de caso para esta tesis.

---

<sup>20</sup> El Marco Legal de auditoría social se estudiara en los capítulos II y III de esta tesis.



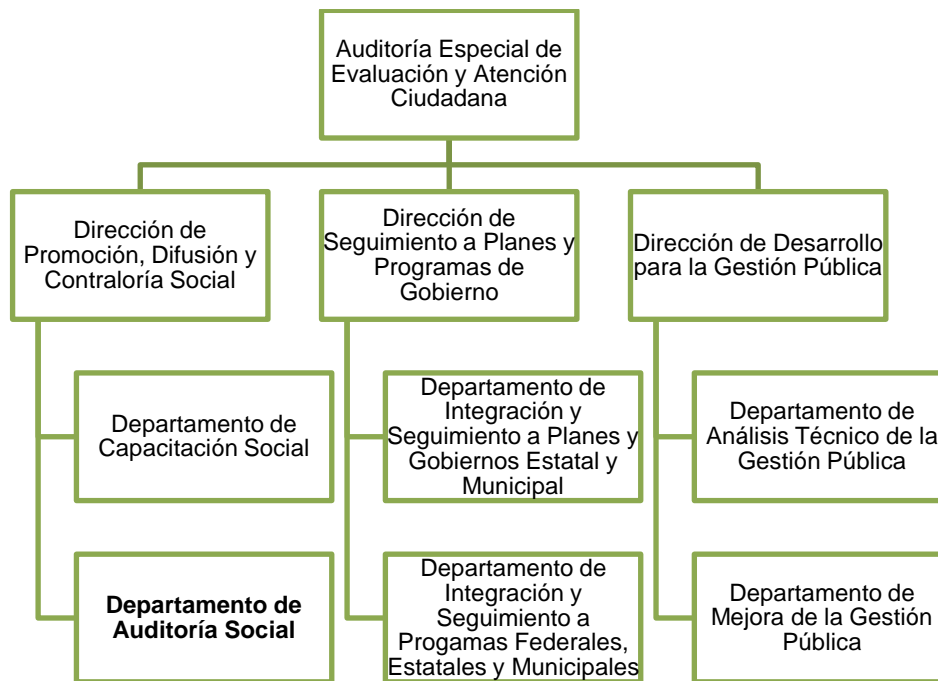


Figura 1.4. Estructura organizacional de la Auditoría Especial de Evaluación y Atención Ciudadana con base en el *Manual de Organización del* (ORFIS, 2013, pág. 178).

Para realizar el estudio sobre el departamento de auditoría social es necesario respetar las líneas de jerarquía que se establecen en su estructura, es decir empezaremos a analizar el departamento de capacitación social, debido a que este intercambia información y coordina acciones comunes para el logro de los objetivos del Órgano de manera interna, así como de forma externa con los consejos de planeación para el desarrollo municipal, consejos de desarrollo municipal, comités comunitarios y comités de contraloría social para proporcionar capacitación en aspectos operativos y administración municipal, así también posee relación con los ciudadanos en general para proporcionar orientación y asesoría en temas de participación social.

Debido a lo anterior es necesario conocer la descripción del puesto de manera general, ya que intervienen elementos en los cuales se desarrollan funciones de auditoría social, como son la integración de los comités, la capacitación a los ciudadanos para poder participar en las decisiones que toma el gobierno en cuanto a la administración y uso de los recursos públicos.

A continuación se da una descripción general del puesto “Capacitación Social” de acuerdo con el manual de organización del ORFIS:

El titular de este puesto es responsable de aplicar los medios y recursos de comunicación para alentar la participación de la ciudadanía en la gestión de las instituciones; de integrar el proyecto de Programa de Capacitación Social; de organizar y llevar a cabo los eventos de capacitación para los órganos de planeación y contraloría social; así como apoyar logística y técnicamente en la realización de eventos de capacitación.

A continuación se da una descripción general del puesto “Departamento de Auditoría Social”:

El titular de este puesto es responsable de aplicar los esquemas de participación ciudadana en la evaluación de obras y servicios públicos; de conducir la aplicación de los procedimientos de contraloría social por parte de los ciudadanos en los órganos de planeación y vigilancia en los Ayuntamientos; de elaborar los oficios de las órdenes de auditoría social para notificar a los entes a fiscalizar su inclusión en el Programa Anual de Auditorías; de ejecutar las auditorías sociales y formular actas administrativas; de solicitar la documentación comprobatoria o de justificación a los entes fiscalizados; así como de determinar los pliegos de observaciones, recomendaciones y elaborar el anexo de resultados de las auditorías sociales practicadas.

Cumpliendo con lo dispuesto en el manual de Organización del Departamento Auditoría Especial de Evaluación y Atención Ciudadana.

Realiza las siguientes Funciones:

- 1.- Investigar y compilar normatividad y herramientas técnicas referentes a la participación ciudadana, a fin de conocer las mejores prácticas en la materia.

2.- Aplicar los esquemas de participación ciudadana en la evaluación de obras y servicios públicos, para verificar la adecuada ejecución de obras y acciones financiadas con recursos del erario público.

3.- Conducir la aplicación de los procedimientos de contraloría social por parte de los ciudadanos en los órganos de planeación y vigilancia en los Ayuntamientos del Estado de Veracruz, para que éstos cumplan los objetivos planteados.

4.- Recopilar información de las actividades de control social e identificar los problemas de gestión financiera o técnica, o de incumplimiento legal en las obras acciones, y turnar la información a su jefe inmediato para la toma de decisiones.

5.- Aplicar normas, técnicas, instrumentos y procedimientos en las auditorías sociales, para garantizar la exactitud de los resultados.

6.- Aportar su opinión respecto a las obras y acciones a considerar en las revisiones, para que la auditoría social atienda aspectos sustantivos y relevantes.

7.- Organizar los recursos humanos, materiales, financieros y técnicos para la adecuada ejecución de las auditorías sociales.

8.- Elaborar los oficios de las órdenes de auditoría social para notificar a los entes a fiscalizar sobre su inclusión en el Programa Anual de Auditorías y cumplir con las formalidades que el proceso requiere.

9.- Ejecutar de acuerdo a las modalidades y alcances y con los procedimientos determinados, las auditorías sociales para conocer el grado de cumplimiento de normas, metas, y programas de ejecución.

10.- Formular actas administrativas, a fin de asentar los avances y resultados en las diferentes etapas de la práctica de auditorías sociales.

11.- Solicitar la documentación comprobatoria o de justificación a los entes fiscalizados, para verificar el cumplimiento de las disposiciones normativas y la consecución de los objetivos.

12.- Determinar y someter a consideración de su jefe inmediato los pliegos de observaciones y recomendaciones que considere se deban formular a los entes fiscalizables, para su atención y seguimiento.

13.- Revisar la documentación presentada por los entes fiscalizados para solventar observaciones y recomendaciones, y en su caso integrar documentación probatoria de inconsistencias o conductas ilícitas a fin de que se tomen las acciones pertinentes.

14.- Elaborar informes de resultados de las auditorías sociales practicadas para la conclusión del proceso de fiscalización.

15.- Registrar en el Banco de Información Social, Económica y Financiera (BISEF), los datos que se generen en las funciones a su cargo.

16.- Integrar los datos o documentos necesarios que le solicite su jefe inmediato respecto a los asuntos y programas del área su cargo.

17.- Realizar los estudios o proyectos que le instruya su jefe inmediato, para mejorar la realización de actividades o fortalecer el desempeño del área.

18.- Proporcionar información para la elaboración del presupuesto anual del área a su cargo.

19.- Aportar información para la integración del Programa Operativo Anual, así como de los informes trimestrales de avances del área bajo su responsabilidad.

20.- Realizar las acciones necesarias para la implantación, operación y mantenimiento del Sistema de Gestión de Calidad.

21.- Realizar las acciones que correspondan a su ámbito de competencia, en cumplimiento a las disposiciones en materia de transparencia y acceso a la información.

22.- Realizar todas aquellas actividades necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones o que le sean asignadas por su jefe inmediato.

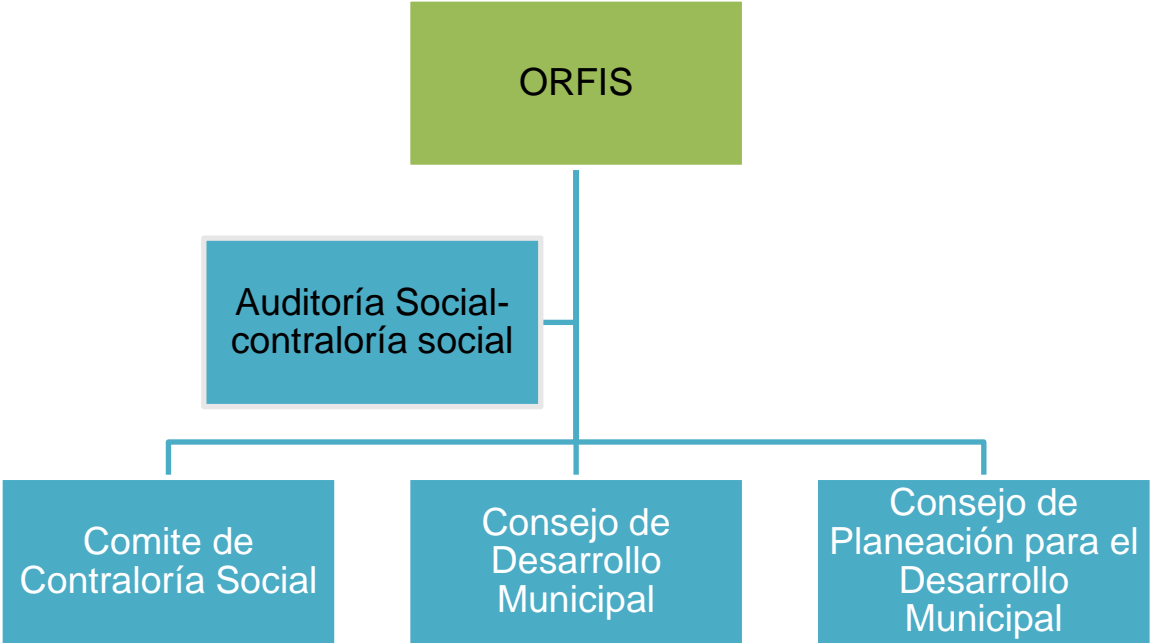
Lo anterior, en función de lo establecido en el manual de organización del ORFIS (2013-2019); el problema que se detecta dentro de la aplicación de la auditoría social, es que la capacitación se da a unos cuantos, no a todos los comités establecidos por los ciudadanos, caso contrario con los servidores públicos se les capacita al 100% sin embargo continua la falta de aplicación a la Ley.

Asimismo en la página electrónica del ORFIS, se encuentra el portal ciudadano que contiene los siguientes apartados:

- ORFIS peques
- Guía Ciudadana
- Presupuesto Ciudadano
- Cédula de Control y Vigilancia de Obra
- Trípticos Contraloría Social.

Para fines de esta tesis, se comentara brevemente sobre la guía ciudadana, ya que en esta se comenta la forma en la que la sociedad puede colaborar con su función de órgano fiscalizador; comienza por explicarles a la sociedad que es el ORFIS, que es la fiscalización superior, porqué se fiscaliza, a quienes se fiscaliza, que es la cuenta pública, como se fiscaliza, las modalidades de auditoría y finalmente la interacción entre la ciudadanía y el ORFIS.

Es por medio de la auditoría social en que existe dicha participación de la sociedad con respecto de los compromisos de obras y acciones que el Gobierno Municipal adquiere con la comunidad a través de la contraloría social. A manera de ejemplificar dicha interacción se presenta la figura 1.5. ORFIS & Auditoría Social.



Es decir que la sociedad puede intervenir en acciones de auditoría social con el ORFIS por medio de la integración y/o conformación de Comités de Contraloría Social, Consejo de Desarrollo Municipal y el Consejo de Planeación para el Desarrollo Municipal.



Figura 1.6. Medios de participación ciudadana; ORFIS & Auditoría Social. Elaboración propia con base en la Guía Ciudadana del ORFIS.

Derivado de lo anterior, se concluye que el único medio idóneo, de fácil acceso que tiene la sociedad para participar en colaboración con el ORFIS & Auditoría social, es la integración de comité de contraloría social, ya que de los otros dos consejos sus integrantes están normados, y son designados por Cabildo a propuesta del Presidente Municipal, se presta a favoritismos, a intervención del partido político que esté a cargo de la administración entre otros supuestos más. En estos dos últimos la sociedad no logra intervenir directamente, sino mediante quejas y denuncias ciudadanas.

#### Caso: Contraloría General del Estado de Veracruz (CG)

La Contraloría General, es una dependencia centralizada del Poder Ejecutivo Estatal, que funge actualmente como entidad fiscalizadora, sancionadora y preventiva, es responsable de la función de control y evaluación de la gestión gubernamental y desarrollo administrativo. Asimismo inspecciona y vigila los

ingresos y gastos, recursos y obligaciones de las dependencias y entidades de la administración pública estatal.

De acuerdo con su misión promueve el uso óptimo, honesto y transparente de los recursos, así como elevar la calidad de gestión y desempeño de los servidores públicos, así también el fomentar la cultura de la rendición de cuentas en la Administración Pública Estatal.

Por otra parte como se mencionó en párrafos anteriores la CG es una entidad fiscalizadora perteneciente al Ejecutivo Estatal, para lleva acabo auditorías, revisiones y evaluaciones en las dependencias y entidades de conformidad con la fracción XXIII del artículo 34, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, cabe señalar que a diferencia del ORFIS la CG revisa y fiscaliza en forma anterior y posterior, es decir su función es preventiva y da seguimiento a las observaciones detectadas por el ORFIS, SFP y la ASF.

Asimismo la CG, desarrolla los siguientes tipos de auditorías:

- A programas Sustantivos o de Desempeño
- Financieras
- De Legalidad
- A la Obra Pública
- Integrales
- Otros tipos de revisiones; auditoría por flujo de operación, auditoría de gabinete y auditoría social.

Para efectos de esta tesis, se estudiara el caso de la CG con base exclusivamente en el tipo de auditoría social que realiza como función de su actividad como entidad fiscalizadora.

Para la CG, la auditoría social tiene como objetivo promover el oportuno y correcto destino de los recursos públicos, prevenir irregularidades, así como tramitar y

agilizar la resolución de problemas y quejas con la colaboración directa de los beneficiarios de obras y servicios instrumentados por los Entes Fiscalizables (Contraloría General, 2011, pág. 8).

Asimismo dentro de su estructura organizacional cuenta con la dirección de contraloría social, la cual se encarga de:

- Promover la participación ciudadana en actividades de seguimiento, supervisión, vigilancia y evaluación de las obras, acciones, trámites y servicios de las Dependencias y Entidades, a través de la constitución de los Comités de Contraloría Ciudadana;
- Concertar y suscribir los programas de trabajo con las Dependencias y Entidades en materia de participación ciudadana y contraloría social;
- Difundir estrategias de participación ciudadana y contraloría social que permitan involucrar a la sociedad en el seguimiento, supervisión, vigilancia y evaluación de las obras, acciones, trámites y servicios de las Dependencias y Entidades;
- Establecer los lineamientos y manuales conforme a los cuales se promoverán y operarán los mecanismos de participación ciudadana y contraloría social;
- Requerir a las Dependencias y Entidades la instrumentación de estrategias de participación ciudadana y contraloría social;
- Coordinar, controlar, vigilar y evaluar las acciones de participación ciudadana en los programas que operan en el Estado con recursos estatales, federales, transferidos, convenidos o de cualquier otra índole;
- Participar en la promoción de actividades de contraloría social en el marco de los acuerdos y convenios de colaboración que se suscriban con Dependencias federales, estatales y municipales;
- Establecer los mecanismos de coordinación necesarios con la Dirección General de Control, Evaluación y Auditoría, para que por medio de los Órganos Internos de Control, se vigile el cumplimiento de las disposiciones en materia de participación ciudadana y contraloría social por parte de las Dependencias y Entidades, y se ejecuten acciones de promoción en esta materia;
- Coadyuvar con la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, para captar las quejas y denuncias, que se interpongan a través de los diferentes mecanismos de participación ciudadana y contraloría social;
- Establecer acciones de información y difusión apropiadas para fortalecer y dar seguimiento a las actividades de los Comités de Contraloría Ciudadana, en la vigilancia de los programas sociales;



- Proporcionar apoyo y asesoría a los municipios que lo soliciten, para que constituyan o establezcan mecanismos de participación ciudadana y contraloría social;
- Proporcionar asesoría, capacitación y apoyo a los Comités de Contraloría Ciudadana, propiciando la intervención del sector público y privado; y
- Las demás que le atribuyan las Leyes, reglamentos y otras disposiciones legales aplicables, así como las que le sean conferidas por el Contralor.

La CG, acorde al Plan Veracruzano de Desarrollo 2012-2016, fomenta la participación ciudadana, reconociendo en los mecanismos de Contraloría Social uno de los elementos más eficientes para optimizar, supervisar y valorar el ejercicio gubernamental en el cumplimiento de metas en el que juntos sociedad y gobierno se han planteado<sup>21</sup>. Con esta finalidad en la página web de la CG se encuentra un apartado de participación ciudadana se dice que “los Comités de Contraloría Ciudadana Adelante son instrumentos de participación social, para el control y evaluación de las obras, acciones, trámites o servicios de la Administración Pública Estatal”.

Para la CG un Comité de Contraloría Ciudadana, son los ciudadanos debidamente constituidos por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal; que realizan funciones de seguimiento, supervisión, vigilancia y evaluación de las obras, acciones o bien, de los trámites o servicios gubernamentales, señalado también que son órganos independientes y autónomos en cuanto a sus determinaciones<sup>22</sup>.

En dicha página de la CG, se pone a disposición de los ciudadanos, las reglas que deben seguir para integrar los comités, con el título “Documentos de Apoyo” el cual contiene:

---

<sup>21</sup> “En donde el Gobierno de Veracruz reconoce en los mecanismos de Contraloría Social uno de los elementos más eficientes para optimizar, supervisar y valorar el ejercicio gubernamental y el cumplimiento de las metas que juntos Sociedad y Gobierno se han planteado”. Información disponible en: <http://www.veracruz.gob.mx/desarrolloeconomico/noticia/queda-conformado-comite-de-contraloria-ciudadana-adelante-del-ceedever-veracruz-sedeco/>

<sup>22</sup> El concepto de Comité de Contraloría Ciudadana, se observa en la siguiente liga de la página web de la contraloría <http://www.veracruz.gob.mx/contraloria/seccion/participacion/>

- Acuerdo que establece las bases para la Constitución de Comités de Contraloría Ciudadana Adelante (CCCA) publicado en la Gaceta Oficial del Estado con folio 1254.
- Lineamientos Generales para la Constitución y Operación de los Comités de Contraloría Ciudadana Adelante (CCCA) publicado en la Gaceta Oficial del Estado con folio 1310.
- Presentación, Carta Compromiso, Modelo de Queja o Denuncia y Manual de Contraloría Ciudadana Adelante.

En dicho acuerdo se menciona que la Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reconoce a la contraloría social como el mecanismo de los beneficiarios para verificar y vigilar, de manera organizada, el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social; Asimismo se enuncia que:

*... “es una realidad la convocatoria manifiesta a los ciudadanos para que intensifiquen su participación en la vida política de Veracruz, siendo un componente fundamental de todos los actos de este gobierno”...*

Otro punto a favor de la institucionalidad de los CCCA, es que se tienen lineamientos que deben cumplir los cuales fueron formulados por la CG; obsérvese como lo comenta Cunnil Nuria, es eficiente la institucionalización de la sociedad civil pero que esta sea independiente del Estado, es decir que dicha institucionalización que ofrece la contraloría no las limite a realizar sus funciones como tal.

En el artículo 1 de los Lineamientos se señala que **“los Comités de Contraloría Ciudadana Adelante, se conformarán como instrumentos de participación social, que favorezcan la transparencia, eficiencia y correcta aplicación de los recursos públicos y en los que se haga patente la responsabilidad compartida, entre el gobierno y la sociedad, para el seguimiento,**

***supervisión, vigilancia y evaluación de las obras, acciones, trámites y servicios gubernamentales de la Administración Pública Estatal”.***

Es labor de las dependencias y entidades el dar a conocer esta herramienta de participación social, para que al realizar obras y servicios en su comunidad, localidad, colonia, estas actúen mediante la conformación de dichos comités, y que su actuación no se ve influenciada hacia fines partidistas o de algún otro medio de intervención por el cual se desvíe del objetivo con el que se integran dichos comités; en todo caso el perjuicio caería en la misma sociedad, ya que al no vigilar correctamente la obra y/o servicio podría no estar en condiciones óptimas de ejecutarse y en el peor de los casos cancelar la obra y/o servicio.

Ahora bien, recordando el tema de nuestra tesis, es importante definir el concepto de auditoría social que contempla la Contraloría General del Estado, en la fracción III, artículo 3 de los Lineamientos Generales para la Constitución y Operación de los Comités de Contraloría Ciudadana Adelante en el Estado de Veracruz se entiende por auditoría social *“el **proceso** que permite a **la ciudadanía evaluar, conocer y establecer si los bienes, recursos y servicios de la administración pública estatal, están siendo utilizados de la mejor manera, para el beneficio de la comunidad, así como para el mejoramiento de la vida de los habitantes”.***

De lo anterior se estableció el objetivo de la conformación de comités de contraloría ciudadana, en el cual la sociedad beneficiada conformara los comités, vigilara y dará seguimiento del servicio u obra, sin embargo estas acciones son llevadas por medio de la contraloría social y no así de la auditoría social, ya que la contraloría pertenece a acciones por parte del mismo gobierno, es decir impulsa a participar a la sociedad por medio de comités de contraloría social, sin que esta misma pueda ejercer acciones de auditoría social, ya que a diferencia de la contraloría social, la auditoría social se realiza la intervención total de la sociedad tales como:

Conocer; mediante la información en documentos que amparen la obra y/o servicio, las características, los nombres de los responsables, el monto total autorizado presupuestado y el ejecutado. Así también se evalúan los bienes, servicios y recursos están siendo utilizados de la mejor manera, es decir que se evalúa la actuación de los servidores públicos en el desempeño de su gestión y administración de su encargo, sin que estas últimas acciones, actividades se han desempeñadas en los comités de contraloría social que proporciona el Estado.

Para conocer a detalle la conformación de los comités se presentan las siguientes tablas:

La tabla 1.5. Muestra los sujetos y las obligaciones que tienen cada uno de ellos en la integración y actividades de los Comités de Contraloría Ciudadana Adelante (CCCA).

<b>Contraloría General-Dirección Contraloría Social</b>	<b>Órgano Interno de Control</b>	<b>Dependencia y/o Entidad Pública</b>	<b>Enlace Institucional</b>	<b>Comité de Contraloría Ciudadana</b>
Promover e impulsar la participación ciudadana	Se coordinarán con la Dirección, para verificar el cumplimiento de los lineamientos.	El titular de la dependencia y/o entidad serán los responsables de implementar las acciones de contraloría ciudadana.	Responsable de coordinar y realizar al interior de su dependencia o entidad	Los Comités de las obras, acciones, trámites o servicios gubernamentales serán conformados cuando menos por cinco integrantes
Capacitar y asesorar a los Enlaces Institucionales	Realizar en el ámbito de su competencia las recomendaciones al control interno de forma preventiva o	El titular de la dependencia y/o entidad designara al Enlace Institucional. Informar <b>anualmente</b> a la	Suscribir carta compromiso dirigida a la Titularidad de la Contraloría General, en un plazo que no	La estructura del Comité se integrará por una presidencia, una secretaría y tres vocales, con sus respectivas

	correctiva que permitan un mejor desempeño de la contraloría ciudadana en las dependencias y entidades	Contraloría la designación o ratificación del Enlace dentro de los <b>primeros diez días hábiles del mes de enero</b>	exceda a tres días hábiles a su designación o ratificación	suplencias.
Verificar la constitución de comités, otorgar número de registro	Suscribir, en coordinación con la Dependencia o Entidad, el Programa de Trabajo	Las dependencias y entidades constituirán Comités en las obras y acciones contempladas en su programa de inversión, así como en los trámites y servicios que proporcionan	Coordinar al interior de la dependencia o entidad a la que pertenece la integración del Programa de Trabajo	Quien ocupe la presidencia del comité estará a cargo de; organizar y participar en asambleas; Convocar a las reuniones de asambleas
Expedir constancia de acreditación a integrantes del comité (10 días hábiles, contados a partir de su registro)	Verificar la promoción, y constitución de los Comités <b>por parte de la Dependencia o Entidad</b>	El inicio de las actividades de constitución de los Comités será el primer día hábil del mes de marzo de cada ejercicio presupuestal.	Suscribir el Programa de Trabajo en los plazos establecidos de conformidad con los presentes Lineamientos	Llevar la representación de la localidad beneficiada de una obra, acción, trámite o servicio gubernamental ante la dependencia o entidad de la Administración Pública Estatal;
Programar y hacer auditorías de carácter social a las obras, acciones, trámites y servicios de las	Comprobar que la Dependencia o Entidad realice la capacitación, asesoría y entrega de	Capacitar a quienes integren los Comités	Informar a la Dirección de manera trimestral y anual los avances y	Informar a la asamblea de beneficiarios sobre las características de la obra, acción, trámite o servicio

dependencias y entidades.	constancia de acreditación a los Comités		resultados de las estrategias y actividades comprometidas en el Programa de Trabajo	gubernamental, metas y alcances del programa, monto de inversión y periodo de ejecución, entre otros aspectos
Apoyar a los municipios del Estado que lo soliciten	Revisar el funcionamiento de los Comités, así como dar seguimiento a sus solicitudes e informar su resolución a la Dirección		El Programa de Trabajo de Contraloría Ciudadana, será remitido a la Dirección, para su autorización, amás tardar el último día hábil del mes de enero de cada ejercicio fiscal	Programar las visitas de revisión y verificación durante el proceso de ejecución de la obra, acción, trámite o servicio.

Tabla 1.5 Sujetos que intervienen en la integración de Comités de Contraloría Ciudadana (CCCA).

El actor principal para darle un correcto seguimiento a la constitución de dichos comités, es el enlace institucional ya que es el medio de intervención entre la sociedad y el gobierno, se comunica con los integrantes del comité proporcionándoles la atención, asesoramiento, resolviendo cuestionamientos sobre su participación en dicho comité, así como la capacitación necesaria para desarrollar sus capacidades en la vigilancia de los recursos públicos, destinados a las obras y servicios en las cuales se ven beneficiados, el mismo enlace institucional se encarga de entregar al municipio y contraloría la información que emiten los comités, para su pronta respuesta, en la solicitud de algún trámite pendiente, o en la conclusión de la obra y/o servicio que estén desarrollando; le corresponde al alcalde, presidente municipal designar a al servidor público apto para el cargo ya que como se aprecia en la tabla 1.5 es de gran importancia su función seleccionar a la persona adecuada dentro del capital humano con el que cuenta la dependencia o entidad pública, entre otros aspectos más significativos

es que del enlace institucional depende la conformación de los integrantes del comité sea la apropiada, sin que exista la problemática, desde el no capacitar a los integrantes del comité, no asistir a las juntas y asambleas hasta el falsificar firmas de los beneficiados de las obras y o servicios u integrantes del comité, así también el no entregar información en los plazos señalados.

Cabe señalar como se indicó en el apartado de auditoría social, la conformación de dichos grupos de ciudadanos con el fin de supervisar la obra y/o servicio siendo estos los más beneficiados, es necesario que los integrantes del comité se tenga la certeza y confianza de que supervisaran así como darle el tratamiento adecuado para las situaciones anormales que se presenten, se les brinde la asesoría de inmediato para las situaciones anormales y/o que desconozcan y puedan intervenir a tiempo.

Caso: Auditoría Superior de la Federación (ASF).

La ASF fiscaliza 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 todo ente que ejerza recursos públicos federales, incluyendo a los particulares. Lo anterior conforme a lo establecido en Ley, su propósito es verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas, y el correcto manejo tanto del ingreso como del gasto público.

Asimismo la ASF busca por medio de sus facultades y funciones, contribuir a generar confianza en la ciudadanía respecto al manejo de los recursos y a fortalecer una cultura gubernamental de transparencia y rendición de cuentas; ya que estudios demuestran que la sociedad desconfía del gobierno es decir de sus gobernantes y servidores públicos a cargo de las entidades y dependencias, así también desconoce sus derechos y obligaciones como ciudadanos mexicanos

Las auditorías que lleva a cabo la ASF para fiscalizar la Cuenta Pública de acuerdo a su naturaleza y alcance son:

- Auditorías de Cumplimiento Financiero (inversiones físicas y gasto federalizado).
- Auditorías de Desempeño
- Auditorías Forenses

Para fines de esta tesis se estudiara únicamente la Auditoría de Desempeño, ya que a nivel federal es el tipo de auditoría que cubre algunas de las características y funciones que pudieran ser consideradas como auditoría social.

El propósito de esta auditoría es conocer si los entes públicos cumplieron con sus objetivos, metas y atribuciones, y si ejercieron los recursos de acuerdo con la normativa y el fin para el cual les fueron asignados. Los criterios de evaluación utilizados son la eficacia, eficiencia y economía, así como la calidad de los bienes y servicios, la satisfacción del ciudadano y el comportamiento de los actores, cuando ello resulte procedente.

Las auditorías de desempeño miden el impacto social de la gestión pública y comparan lo propuesto con lo alcanzado. Este examen incluye la identificación de fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora.

A continuación se presenta un cuadro comparativo entre el Caso ORFIS Auditoría Social y Caso ASF Auditoría de Desempeño:

<b>Auditoría social</b>	<b>Auditoría de desempeño</b>
Concepto: Conjunto de acciones de organización, supervisión y vigilancia que la población realiza, respecto de los compromisos de obras o acciones que el gobierno municipal adquiere con la comunidad.	Concepto: Mide el impacto social de la gestión pública y comparan lo propuesto con lo alcanzado.
Que evalúa: Programas y gestión pública municipal así como promover el correcto y oportuno destino de los recursos públicos municipales.	Que evalúa: Entes públicos cumplieron con sus objetivos, metas y atribuciones, y si ejercieron los recursos de acuerdo con la normativa y el fin para el cual les fueron asignados. Los criterios de evaluación



	utilizados son la eficacia, eficiencia y economía, así como la calidad de los bienes y servicios, la satisfacción del ciudadano y el comportamiento de los actores, cuando ello resulte procedente
Quien la ejecuta: Los ciudadanos por medio del ORFIS	Quien en la ejecuta: Auditores internos y externos de la ASF

Tabla 1.7. Caso ÓRFIS Auditoría Social & Caso ASF Auditoría de desempeño. Elaboración propia con base en investigaciones de las instituciones mencionadas.

Conforme a la tabla 1.7 Caso ÓRFIS Auditoría Social & Caso ASF Auditoría de desempeño, se concluye que los casos en donde se debe y puede ejercer la auditoría social desde la perspectiva del sector gobierno-ciudadanía es en los entes más cercanos a la misma sociedad, tal es el caso del ORFIS quien como tal posee dentro de su estructura organizacional el departamento de Auditoría social, en comparación con la ASF desarrolla el tipo de auditoría de desempeño, que a su vez trabaja de forma conjunta con la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, (INTOSAI por sus siglas en inglés), promoviendo el buen gobierno, perfeccionar la transparencia, garantizar la obligación de rendición de cuentas, así como mantener la credibilidad, luchar contra la corrupción, promover la confianza pública y fomentar el uso de los recursos públicos en beneficio de los pueblos (AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, 2013, pág. 12), por medio de las auditorías de desempeño.

Lo anterior, con motivo de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAIs, por su acrónimo en inglés) de las que se ocupa las INTOSAI, al cual pertenece la ASF, ya que los ciudadanos demandan para el otorgamiento de su confianza, que la gestión del gobierno genere beneficios tangibles en su vida cotidiana, así como una ciudadanía con mayor presencia en la vida pública; dichas circunstancias obligan a las estructuras gubernamentales a superar su desempeño y a contar con credibilidad frente a los integrantes de la sociedad, para lo cual la ASF ha implementado el Plan Estratégico (2011-2017).

## 1.6 Participación Ciudadana.

En este punto se hace la aclaración que participación social y participación ciudadana son dos conceptos diferentes y que en muchas ocasiones se interpretan de la misma forma. Para el tema que nos ocupa es importante aclarar tales conceptos, su significado y las áreas de aplicación de ambos. Es por esto que, en este primer capítulo se habla de participación ciudadana, y en el resto de la tesis se hablará de participación social, entendida esta última como medio de defensa y promoción de los derechos civiles y políticos.

Para contextualizar estos conceptos que se analizarán en este apartado, se hace conveniente entrelazarlos con conceptos de sociedad civil, opinión pública, espacios públicos y sociedad, que derivan de gobernanza en la administración pública del Estado.

### Definición de sociedad

En primer lugar, definiremos que es la sociedad, según Talcott Parsons (B., 2007, pág. S/N) en su principal aportación a la sociología; fue definir a la sociedad en una triple definición como:

- Sistema Social
- Estado Nación
- Sociedad Moderna

En donde el sistema social se desarrolla con análisis metodológico, siguiendo la teoría de Talcott Parsons, requisitos funcionales tales como ordenamiento a bases de procesos de control social, incluye marcos de referencia tales como; 1) el organismo humano que en sí, es el tipo de conducta y personalidad del individuo, 2) sistemas culturales que caracterizan el alma de la sociedad y 3) el medio o contorno físico, es decir que comprende la interrelación de la sociedad con el entorno y se caracteriza por la comunicación que existe entre estos. Asimismo se

relaciona con otros subsistemas del sistema social como los subsistemas que integran el Sistema del Estado y la comunidad que es un sistema capaz de mantener con responsabilidad la solidaridad de la sociedad.

Cabe señalar que Parsons (Agramonte, 1981), concluye que el sistema social, es una entidad compleja, como una organización de intereses humanos, de actividades y de obligaciones, al cual al sistema debe de ver desde la perspectiva funcional, en el que dicho sistema posee componentes estructurales, es decir la cultura normativa que incluye a: sistema de valores, sistema de normas, colectividades y actores que integran y se relacionan entre sí, al sistema social.

El Estado desde la perspectiva de nacional es la representación empírica e histórica debido a las atribuciones que tiene en sí mismo, los poderes que se le confieren y que lleva a cabo su cometido cuando institucionaliza patrones de conducta, normas e instituciones guiadas por valores liberales y democráticos.

La sociedad moderna llega con la revolución económica, revolución política y la revolución educativa, en donde se reestructuran y se reforman; de manera que cuando la sociedad no se ve beneficiada por el Estado, al no proporcionarle los derechos establecidos en Ley, surgen las revoluciones, pues es la sociedad que necesita el cambio.

La palabra sociedad tiene varias significaciones, pero las tres más importantes son<sup>23</sup>:

1ª. Es la reunión pasajera y ocasional de varias personas para un fin determinado. Así, hay sociedades mercantiles, compañías, etc

2ª. Sociedad es la reunión permanente, orgánica, total, establecida en determinado territorio y sometida a un gobierno soberano; así la sociedad se identifica con el Estado; y, en efecto, hay épocas en que las sociedades son también Estado, como en la actualidad.

---

<sup>23</sup> El documento fuente se encuentra en internet en la siguiente dirección electrónica (<http://profmariajosesiezar.files.wordpress.com/2013/01/el-hombre-y-la-sociedadicutrimestre-u-de-m-jrd2013.pdf>)

3ª. Es la comunidad total de los hombres o complejo total de las relaciones humanas.

De todos modos, en los tres casos, sociedad quiere decir agrupamiento, enlazamiento; y esto de acuerdo con su significado etimológico: unión.

En definitiva. La definición de sociedad que hemos de adoptar es muy breve: sociedad es la coexistencia humana organizada.

Según el documento de *"la sociedad del siglo XX; la sociedad panameña; la sociedad europea"* sociedad es definida como el conjunto de personas que se relacionan entre sí, de acuerdo a unas determinadas reglas de organización jurídicas y consuetudinarias, y que comparten una misma cultura o civilización en un espacio o un tiempo determinados.

En el diccionario de sociología encontramos que sociedad es un grupo de seres humanos que cooperan en la realización de varios de sus intereses principales, entre los que figuran, de modo invariable, su propio mantenimiento y conservación. El concepto de sociedad comprende la continuidad, la existencia de relaciones sociales complejas y una composición que contiene representantes de los tipos humanos fundamentales, especialmente hombres, mujeres y niños. De ordinario, también existe el elemento de asentamiento territorial. La sociedad es un grupo actuante, al extremo de que con frecuencia se la define en términos de relaciones o procesos (Pratt Fairchild, 2006, pág. 280).

Se es indispensable enlazar los conceptos con la administración social ya que anteriormente se definió que es la administración pública. La administración social empezó a ser estudiada a principios del siglo XX. Se dice que este término alude al trabajo de quienes se encargan de administrar los servicios y la asistencia social o bien a la disciplina de estudio interesada en el análisis de la política social, su relación a través de la acción social y su eficacia en el enfrentamiento con los problemas sociales. La base de su objeto es el estudio de los servicios y la asistencia social, éstos han de examinarse en el contexto de los sistemas

políticos, sociales y económicos de la sociedad en que se dan. El interés principal de la administración social es, el análisis de la política social dentro de una sociedad y, mediante una base comparativa de diferentes sociedades, el de procesos organizativos y administrativos que intervienen en la traducción de la política a la realidad, y en su grado de eficacia para satisfacer las necesidades individuales y sociales (Duncan Mitchell, 1983, pág. 15).

Duncan Mitchell, comenta que, el término de sociedad es uno de los más vagos y generales en el vocabulario sociológico, ya que se puede designar un sinnúmero de cosas, desde un pueblo primitivo hasta una moderna nación o Estado industrial, o desde la referencia de más general que sería, el conjunto de los seres humanos hasta un grupo de personas relativamente organizadas pag.198.

Civilización fue, pues, a partir de entonces, un modo de organización social que pasó a ser cívica y municipal en la medida en que se hizo más necesaria que nunca la cooperación y ayuda entre los seres humanos en la lucha por la existencia y la adaptación al entorno. Convierte a los ciudadanos en dependientes los unos de los otros, pues la ciudad funciona tan solo si cada cual ejerce adecuadamente su papel, y exige un sofisticado sistema de cooperación (OCEANO GRUPO EDITORIAL, 1999).

En civismo o en la educación cívica, es la forma de conducta adecuada a un ciudadano, el que habita en una ciudad junto con otros muchos ciudadanos. Un ciudadano es consciente de que lo es cuando su conducta admite que existen otros ciudadanos en su entorno y se adapta al conjunto de normas que hacen posible la convivencia. El civismo es necesario para que pueda subsistir la sociedad organizada.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789) fue uno de los mayores logros de la Revolución Francesa. La proclamación de derechos universales como el de igualdad entre las personas y el de la libertad individual y el de los pueblos constituyó el fundamento de las democracias actuales. El acto de

votar es una forma de participación ciudadana; mediante su voto el ciudadano expresa su voluntad como miembro colectivo social en el que comparte su vida y su trabajo con los demás ciudadanos. La libre participación en las votaciones es la base esencial de la democracia.

La participación electoral es una variable importante en el funcionamiento del sistema, ya que una baja asistencia a las urnas es un serio obstáculo en la construcción de una cultura política que fomente el compromiso ciudadano y el afianzamiento democrático. De ahí la importancia de algunas instituciones desarrolladas en América Latina, que garantizan una mayor transparencia del funcionamiento del comicio.

Internet y el rápido acceso a la información durante el escrutinio han servido para disminuir las acusaciones de fraude sobre las elecciones, dotando de estabilidad y legitimidad a los gobiernos surgidos de las urnas, cabe mencionar que si bien los avances tecnológicos deben de favorecer el acceso a la información, en nuestro país sirven como procedimientos de excusas y/o pretextos para no verificar tales procedimientos debido a que común mente se dice que “el sistema funciona excelente, el sistema no se puede manipular, el sistema no se equivoca” sin que se permita la consulta y verificación de tales procedimientos.

De todas maneras, cabe destacar los grandes aportes que la sociedad de la información (SI) ha puesto para mejora de la transparencia política y la participación ciudadana en los procesos democráticos y cómo, a su vez, la democracia ha favorecido la construcción de la SI y su extensión en la sociedad.

El espacio público es un derecho con el que cuenta la ciudadanía para ejercer la exigibilidad de sus derechos humanos y la rendición de cuentas, el cual debe ser impulsado por el Estado como mecanismo de participación social. El análisis de las relaciones entre los derechos humanos y la rendición de cuentas, desprende acciones propias del control social del Estado.

Participación ciudadana.

El restablecimiento y consolidación de nuevas democracias en la región tras la desaparición de los regímenes dictatoriales, se prestó inexorablemente al surgimiento y reactivación de nuevas formas de participación ciudadana. Estas nuevas formas de participación ciudadana van en relación con el acceso a la información pública, transparencia, rendición de cuentas y la evaluación de los recursos públicos. Esta participación ciudadana debe estar acompañada de una sociedad que se organiza para controlar la actuación del gobierno.

Se dice que el concepto de democracia va unido a la intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas; sin embargo, la mera institucionalización política de un Estado democrático no garantiza la inclusión de todos los ciudadanos en el proceso participativo si no se establecen medios necesarios para ello<sup>24</sup>. Esto debido a que existen leyes que garantizan los derechos de los ciudadanos, incluida ahí el derecho a participar libremente, más no por eso va existir tal participación, los índices de participación en todo el país es bajo por no decir nulo, situación comentada en la problemática de esta tesis.

Las nuevas bases democráticas no sólo han de velar por el cumplimiento de los derechos civiles, económicos y culturales, entre otros, sino que han de remodelarse para incorporar la igualdad en la satisfacción de necesidades sociales en cuanto al acceso y utilización de las nuevas formas de información, comunicación y conocimiento. Existen grupos de profesionales y expertos en la materia, los cuales conforman redes, asociaciones, sociedad civil, por mencionar algunos, entre otros, en los que se busca el poder equitativo del acceso y utilización de la información, comunicación y conocimientos. Desde el papel que tuvo la máquina de fax en la caída del comunismo en 1989 hasta las campañas por correo electrónico que contribuyeron a derribar al presidente Joseph Estrada de Filipinas en enero 2001, la tecnología de la información y las comunicaciones proporcionan poderosos medios nuevos para que los ciudadanos exijan de sus

---

<sup>24</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2001 citado por Informe sobre la Sociedad de la Información en Iberoamérica 2002. Página 58

gobiernos rendición de cuentas para la utilización de recursos públicos<sup>25</sup>. Situación que en México aún no ha funcionado muy a pesar de la tecnología y las comunicaciones, en las que una parte de la población logra su acceso, no sabemos explotar dichas tecnologías, en beneficio de nuestro propio bien.

Los grupos y movimientos vecinales se han ido extendiendo por toda la región en los últimos años y trabajan en temas relacionados con la provisión de servicios públicos, participación social y mejora de infraestructuras tanto a nivel barrial como de la ciudad en general.

#### Tipos de participación ciudadana

Específicamente en nuestro Estado de Veracruz, instituciones de gobierno han dado hincapié, a la integración de la ciudadanía en formar parte de grupos en los que participen activamente en beneficio de estas, lo anterior tratando de combatir la corrupción en los distintos niveles gubernamentales, así como el nivel de pobreza con el que se viven en ciertas comunidades, la falta de educación y abastecimiento de servicios públicos como lo es el suministro de agua y luz. Los siguientes puntos mencionan la forma en la que la sociedad puede participar activamente y ser capacitada por instituciones gubernamentales, conformadas y relacionadas entre ellas de la siguiente manera:

- Los Comités de Contraloría Social del Órgano de Fiscalización del Estado tiene por objetivo principal promover la participación social, la cual inicia cuando en el entorno de los habitantes de una comunidad existe una problemática y los miembros de la comunidad observan que todos están involucrados en la misma, consecuentemente se ven en la necesidad de conjuntarse, para unidos y a través de acuerdos, encuentren los mecanismos y directrices más favorables para dar una solución a dichos problemas sociales, los cuales, de manera individual resultaría más complicado alcanzar.

---

<sup>25</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2001 citado por Informe sobre la Sociedad de la Información en Iberoamérica 2002. Página 58



Asimismo, este Órgano promueve la creación de la Contraloría Social como el mecanismo de los beneficiarios para verificar y vigilar, de manera organizada, el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social. Consecuentemente, se crea el Comité de Contraloría Social, el cual se concibe como aquella estructura organizativa y formal que representa a una comunidad, ranchería o colonia que resulte beneficiada con una obra o acción.

Por otra parte la Contraloría General del Estado promueve la creación de los Comités de Contraloría Ciudadana Adelante, los cuales son instrumentos de participación social, para el control y evaluación de las obras, acciones, trámites o servicios de la Administración Pública Estatal. Estos comités están debidamente constituidos por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal; que realizan funciones de seguimiento, supervisión, vigilancia y evaluación de obras, acciones o bien, de los trámites o servicios gubernamentales.

Las Entidades y Dependencias del Gobierno del Estado invitan a la ciudadanía a participar en estos comités a través de dos modalidades:

- 1) Por elección de la población beneficiada;
- 2) Por invitación en reconocimiento a su solidez moral y representación ciudadana.

Asimismo los comités son apoyados con capacitación, información y asistencia técnica, en la materia que se trate, por parte de la dependencia o entidad a la que corresponda. Ahora bien, cabe mencionar que otra forma de participación que tenemos los ciudadanos mexicanos, garantizada en la constitución, es el de reunirse y generar ideas, exponerlas a la población, conformar grupos, comités, asociaciones civiles, sociedad civil, sin que en las anteriores intervenga directamente el Estado y gobierno como proveedor de recursos y bienes que fomenten la participación ciudadana. Algunas de las organizaciones de gran

prestigio conformadas por expertos en la materia tales como Doctores, Maestros, catedráticos y alumnos que han logrado informar a la sociedad e involucrarla en acciones de participación social, de las cuales se hace mención de la Red por Rendición de Cuentas (RRC), el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), el Instituto de Mexicano para la Competitividad (IMCO), Transparencia Mexicana, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México, Tecnológico de Monterrey, Universidad Veracruzana, las cuales han realizado investigaciones, en las que aportan a la sociedad conocimiento y asesoría para participar activamente, así como de los avances tecnológicos e información sobre los avances del combate a la corrupción, transparencia y acceso a la información pública y rendición de cuentas.

Lo anterior debido a la credibilidad que tienen los ciudadanos con los servidores públicos en las funciones que desempeñan, es tanto en la administración como en el servicio y/obra que estén realizando, tal como lo señala el titular de la Auditoría Superior de la Federación Juan Manuel portal en la inauguración del Seminario “Diseño de Política de Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción” los ciudadanos también ya no poseen la confianza en las instituciones que actúan como evaluadores del uso y aprovechamiento de los recursos, es decir quien supervisa a quien, quien ordena la revisión, quien realiza la revisión, quien entrega resultados, quien sanciona y quien da el seguimiento de dichas evaluaciones a las distintas instituciones u/o entidades. Así mismo el auditor señaló que para eliminar las problemáticas de corrupción, opacidad y la impunidad deben combatirse con un sistema integral de rendición de cuentas, con una estrategia coherente que integre los siguientes elementos:

- Fiscalización superior
- Control interno
- Contabilidad Gubernamental
- Transparencia
- Acceso a la información
- Registro y archivo de información pública

- Integridad de los funcionarios

Lo anterior entendido que es en función de las entidades e instituciones del Estado, de la Administración Pública en los tres niveles de gobierno, así como homogeneidad en las guías, manuales, reglas de operación, lineamientos, etc., de manera que se traduzca en resultados positivos, dar un punto más a la democracia, un ejemplo claro de estos cambios, es la propuesta que hicieron los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información, de la “Ley General de Transparencia y Acceso a la Información”. Otro de los puntos tratados en el seminario fue precisamente la comisionada del IFAI Ximena Puente, que dichos escenarios que planteo en su titular de la ASF es crear ambientes que proporcionen al ciudadano un ambiente de confianza con las herramientas de transparencia y el acceso a la información.

Cabe mencionar que por parte del gobierno también existen órganos autónomos que realizan estudios sobre el nivel de pobreza, y la lucha por la transparencia y acceso a la información, sin embargo su actuación es más pasiva, debido a trámites escasamente eficaces, algunas de estos órganos son: el CONEVAL, IFAI, ASF, ORFIS, CG; de los cuales vimos ya la intervención de estos con la sociedad.

## **Capítulo II. Fundamentos Constitucionales de Rendición de cuentas, Participación Ciudadana; Transparencia y Acceso a la Información Pública.**

Nuestra Constitución Federal, al ser la Ley suprema en nuestro país contiene los fundamentos de los derechos y obligaciones de la sociedad mexicana, en este apartado se analizarán los artículos contenidos en esta con respecto al derecho fundamental de todo gobierno democrático el acceso a la información pública, rendición de cuentas y participación ciudadana; una breve introducción de dichos conceptos. Según el IMCO la democracia eficiente controla el gasto público y la transparencia se forja a través de un deber ciudadano para lograr un vínculo que fortalezca las relaciones entre la sociedad y el Estado; de esta manera nos acercamos a una democracia plena y eficiente.

Así mismo comenta que el control es tarea de los entes gubernamentales y su deber esta en hacer transparente dicha información

Por lo tanto la transparencia es una figura de la democracia moderna en las que los ciudadanos tienen derecho a monitorear las acciones que lleva a cabo el gobierno. Se complementa con la capacidad de denuncia en caso de detectar irregularidades en su gestión. El principio de legalidad es la misma transparencia en acción con una gestión ciudadana en contra de la corrupción como consecuencia alienta a un estado de derecho óptimo, además de convertirse en una herramienta de denuncia para las actividades incongruentes del estado frente a la sociedad.

Conceptos.

*Rendición de cuentas:* El más reciente concepto de rendición de cuentas es aludido como auditoría ciudadana, vigilancia del gobierno y auditoría social. En

principio abona a la rendición de cuentas la profesionalización de los gobernantes y el fortalecimiento de la participación ciudadana.

*Transparencia:* es el deber de las autoridades de realizar sus acciones de manera pública (el gasto público, sus líneas de acción y estrategias con las que se desenvuelve). De manera que se vuelve un mecanismo para rendir cuentas y dar legitimidad democrática a las instituciones públicas.

*Acceso a la información pública:* Es un derecho que se tiene como ciudadano con el rango de garantía constitucional, con el se hace valer, para conocer toda aquella información de interés público, conforme a las reglas de la Ley de Transparencia.

El fundamento es el siguiente:

Derecho ciudadano del acceso a la información gubernamental que incentiva a su vez la participación ciudadana, al ser ciudadano informado posee las cualidades y aptitudes para formarse de un juicio, lo que propicia que disminuya la brecha en la relación de las actividades de las dependencias Municipales con la de sus representados. Método constitucional de presión de gobierno.

## 2.1 Artículos relacionados con rendición de cuentas, transparencia e información pública.

En nuestra Constitución, se nos garantizan derechos y obligaciones que tenemos por ser ciudadanos Mexicanos los cuales debemos de cumplir, en beneficio de nuestros pueblos, es decir de nuestra sociedad.

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (CPEUM)<sup>26</sup>.

En nuestra constitución quedan enmarcados nuestros derechos como ciudadanos mexicanos, se establecen las actividades en las cuales se definen obligaciones y autoridad para sector gobierno, derechos y obligaciones para los ciudadanos; el pueblo como nación, garantizando seguridad y protección por el Estado; así también obligaciones en las cuales nos falta un largo trecho por recorrer, porque no se tienen avances en la aplicación oportuna de la Ley.

En primer lugar se hace realce en que la Constitución mexicana, en el primer capítulo habla sobre los derechos humanos y sus garantías, de los cuales parece un sueño todos los derechos que se garantizan, debido a las problemática que enfrenta nuestro país (corrupción, pobreza, desigualdad económica, educación, seguridad y salud). A continuación se enlistan los derechos humanos:

1. Prohibida la esclavitud
2. Prohibida toda discriminación
3. Derecho de los pueblos y comunidades indígenas
4. Derecho a recibir educación
5. El varón y la mujer son iguales ante la ley
6. Derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.
7. Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.
8. Toda persona tiene derecho a la protección de la salud.
9. Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho.

---

<sup>26</sup> El estudio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se realizó, con base en la última reforma publicada el 07 de Julio de 2014.

10. Toda persona tiene derecho acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. Estado garantizará este derecho.
11. Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa.
12. Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento.
13. Los niños y niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.
14. Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte. Corresponde al Estado su promoción, fomento y estímulo conforme a las leyes en la materia.
15. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos
16. Manifestación de ideas
17. Derecho de replica
18. Derecho a la información será garantizado por el Estado
19. Libertad de difundir opiniones, información, ideas, a través de cualquier medio.
20. Derecho de petición
21. Derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito.
22. Derecho a poseer armas en su domicilio, para su legítima defensa.
23. Derecho a entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia.
24. No se conceden títulos de nobleza, ni prerrogativas, y honores hereditarios.
25. Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales.
26. Ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.
27. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, si no en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Ahora bien, comentado lo anterior se tienen a la luz los derechos básicos y fundamentales, sin embargo es escaso su cumplimiento en toda la república mexicana. Para fines de esta tesis se estudiarán los artículos con base en la perspectiva de los derechos y obligaciones relacionados con el acceso a la información pública, transparencia y la participación ciudadana.

En el artículo 6 de la CPEUM, nos habla de dos aspectos importantes en los temas de participación social y el derecho a la información garantizada por el Estado<sup>27</sup>. En primer punto se dice que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa; promoviendo la participación social, en sus distintos enfoques (derechos humanos, promoción del cuidado y protección al medio ambiente, religión y gobierno justo, por mencionar las más conocidas en nuestro país), sin que dichas manifestación de ideas perjudiquen a terceros, es decir siendo conciudadanos, y/o se caiga en el desorden público.

Como segundo derecho que se marca en el artículo 6 CPEUM, nos dice que “toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como buscar y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión”; para fines de esta tesis se hablara al respecto del sector gubernamental, es decir que entenderemos por el libre acceso a información específicamente el emanado de la Administración Pública en sus distintos niveles, enlazando en primer punto la obligación del Estado con la sociedad.

En primer punto se dicta que la información debe ser oportuna, luego se prosigue dándole como obligación al Estado en garantizar el acceso a tecnologías de la información y comunicación, ¿Qué pasa con los municipios que no tienen dicha infraestructura?, ¿Qué sucede con los servicios de comunicación, telecomunicación, radiodifusión?; en el 2011 se aprobó la Ley General de Contabilidad Gubernamental, en la que se clasifica a los municipios con menos de 5000 mil habitantes, para capacitar y emplear dichas acciones en el año 2014, con

---

<sup>27</sup> Entiéndase por participación social la que nace y se ejerce por voluntad propia sin intervención del Estado, a diferencia de la participación ciudadana en la cual es fomentada principalmente por el Estado.



el fin de tener la información al día, la contabilidad, el libre acceso a la información, transparentar y rendir cuentas, el avance ha sido incierto y demasiado lento en su aplicación y observancia.

Respondiendo a la segunda pregunta del párrafo anterior, el gobierno tiene pactos con dichos medios de comunicación las dos televisoras más importantes en nuestro país<sup>28</sup>, y hasta hace poco se aprobó la nueva Ley de telecomunicaciones, en los cuales se abre mayor competencia de mercado en la adquisición del servicio telefónico e internet.

Posteriormente en dicho artículo 6 de la CPEUM, establece principios y bases a seguir en el derecho de acceso de la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal:

*“I. **Toda la información** en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, **así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos** o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es **pública** y sólo **podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las Leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.** Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la Ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información”.*

Como se observó en la fracción primera nos define que es información pública la derivada del uso y/o administración de todo ente, dependencia, servidor público, ciudadano o persona que disponga de recursos públicos, sin importar los poderes, a nivel federal, estatal y municipal deben cumplir con el principio de máxima publicidad, con algunas excepciones y tiempo, las cuales en el capítulo posterior se especificara en el tema.

*“IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución”.*

---

<sup>28</sup> Véase a Villamil Jenaro en 18 Ensayos para la Transparencia de la Ciudad de México, páginas 10- 12, 14, 20 y 21.

*“V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos”. Fracción reformada DOF 07-02-2014*

Obligación que deben cumplir como se especificó en la fracción primera toda persona que administre u autorice recursos públicos; en sus respectivas páginas electrónicas, la información debe ser completa y actualizada; un ejemplo claro de la inobservancia de esta fracción es que en el Estado de Veracruz, la Contraloría General no tiene actualizados sus manuales de organización y procedimientos desde el año 2011; ¿Quién vigila a quién?

*“VI. Las Leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales”.*

*“VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las Leyes”.*

*“VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la Ley...*

***El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la Ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la Ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.***

***En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad”... La Ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial...***

*El organismo garante coordinará sus acciones con la entidad de fiscalización superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de los estados y el Distrito Federal, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano”.*

Cabe señalar que es fundamental que el IFAI desarrolle los principios contenidos en la fracción VIII, así también que a falta de la productividad en la materia, innove mecanismos sencillos de aplicación por la ciudadanía, y que dicha información sea entendible desde una perspectiva sociedad y gobierno.

Derivado de las fracciones anteriores nos indica que en materia legislativa México cuenta con elementos que en primera instancia garantiza la democracia, pero de ahí a la práctica solo el 20% de los Estados cumplen con un 50% de la información que deben hacer pública, se ha trabajado con organizaciones no gubernamentales, así como congresos, capacitación, y concursos a profesionales y servidores públicos que cumplen con la obligación de transparentar información pública, la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, es en sí un mecanismo que debe facilitar el acceso a dicha información.

*En materia de radiodifusión y telecomunicaciones:*

*“I. El Estado garantizará a la población su integración a la sociedad de la información y el conocimiento, mediante una política de inclusión digital universal con metas anuales y sexenales”.*

*“II...*

*“III...*

*“IV...*

*“V. La Ley establecerá un organismo público descentralizado con autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión, que tendrá por objeto proveer el servicio de radiodifusión sin fines de lucro, a efecto de asegurar el acceso al mayor número de personas en cada una de las entidades de la Federación, a contenidos que promuevan la integración nacional, la formación educativa, cultural y cívica, la igualdad entre mujeres y hombres, **la difusión de información imparcial, objetiva, oportuna y veraz del acontecer nacional e internacional, y dar espacio a las obras de producción independiente, así como a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad...** El organismo público contará con un Consejo Ciudadano con el objeto de asegurar su independencia y una política editorial imparcial y objetiva”...*

*“VI. La Ley establecerá los derechos de los usuarios de telecomunicaciones, de las audiencias, así como los mecanismos para su protección”.*

Lo anterior con el fin de que la sociedad se mantenga informada, y tome decisiones propias para emitir juicios de lo que sucede en su alrededor.

*Artículo 8o. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera*

*pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.*

*A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.*

Con el fin de llevar de cumplir protocolos en materia de gobierno, la sociedad tiene que cumplir estos tal y como se señala en el artículo octavo, ya que se vio que en el artículo sexto la sociedad tiene el derecho de acceder a la información pública, emanada de la administración de recursos públicos; ahora bien, la sociedad debe formular escritos para acceder a esta, lo cual en mi opinión son trabas que en la práctica en vez de mejorar procedimientos, armonizarlos y simplificarlos terminan por acabar con la paciencia de los ciudadanos en su derecho del acceso a la información pública.

Viendo el artículo octavo desde una perspectiva positiva, este fomentaría a la auditoría social, en donde los ciudadanos capacitados, formulen peticiones a saber sobre información pública; un ejemplo ciudadanos integrados en comités, piden el presupuesto autorizado en el municipio, en donde se destinó recursos a obras de infraestructura social, el alcantarillado, pero a la fecha no se ha realizado absolutamente nada, piden por medio de un escrito la petición del porque la demora, a lo cual la autoridad competente en este caso el alcalde tiene que responder en breve termino, el por qué no se han realizado dichas obras.

## 2.2 Artículos relacionados con participación ciudadana.

Para fines de esta tesis, los siguientes artículos fueron tomados de la CPEUM, relacionados con una visión y perspectiva de participación ciudadana.

*Artículo 7o. Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.*

Entendiendo que la participación ciudadana también es un derecho que poseemos los mexicanos, estos ya sea por medio de agrupaciones o individualmente podemos expresar y difundir nuestras opiniones, información e ideas a través de cualquier medio; desde un simple comentario en cuentas electrónicas, hasta la creación de ponencias en congresos internacionales; es decir sin que se tenga que cumplir protocolos burocráticos para poder expresar dichas ideas a los demás, tal como se observa en el artículo octavo de nuestra CPEUM.

*Artículo 9o. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.*

Se dice que, podemos expresar nuestras ideas, e integrarnos en grupos, formar comités, asociaciones y/o reunirnos, de forma pacífica respetando lo estipulado en el artículo sexto, sin violencia y o daños a terceros, considerando que en asuntos políticos este es un derechos exclusivo de los mexicanos no así de grupos o personas de otros países.

Ahora bien, en la fracción II del artículo 31 de la CPEUM, se señala que son obligaciones de los mexicanos:

*“I...*

*“II. Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas, y conocedores de la disciplina militar.”*

Se desconoce a la fecha si en el Estado de Veracruz se realiza este tipo de actividad en el que los municipios y ayuntamientos otorguen a la ciudadanía instrucciones cívicas y militares; lo anterior en función de lo establecido en la fracción II del art. 31 CPEUM; en todo caso se otorgaría al ciudadano capacidad de juicio en las gestiones de políticas, beneficios en su calidad de ciudadanos, conocer los derechos y obligaciones.

*III...*

*“IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las Leyes”.*  
*Fracción reformada DOF 25-10-1993*

Conocida fracción y comentada por diversos profesionales y catedráticos expertos en materia de impuesto ya que es aquí el principio de contribuir con el gasto público, forma y capacidad que tiene el ciudadano para colaborar con el gobierno, en los servicios públicos que se prestan a la sociedad, sin embargo existen problemas tanto de interpretación como de aplicación práctica a la leyes que establecen las formas en las cuales se recaudara el impuesto, así como las bases metodológicas en las cuales se determinan las bases de cálculos, ¿proporcional y equitativa? ¿Quiénes se benefician con el pago de nuestros impuestos?

#### *Capítulo IV*

##### *De los Ciudadanos Mexicanos*

*Artículo 34. Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:*

*I. Haber cumplido 18 años, y*

*II. Tener un modo honesto de vivir.*

*Artículo reformado DOF 17-10-1953, 22-12-1969*

Este capítulo define al ciudadano mexicano, reconociendo los mismos para hombres y mujeres nacidos en México, lo que en otras palabras es igualdad de género, con 18 años de edad reconociendo está como la edad límite para el otorgamiento de la ciudadanía, ¿Pero que es la ciudadanía? Se dice que la ciudadanía es la capacidad otorgada por la Ley para participar en los asuntos políticos del país, esto es, poder intervenir en las decisiones que afectan a la colectividad, mediante la posibilidad de votar y ser votado, o reunirse con otros para formar agrupaciones que intervengan en la política con modo honesto de vivir, es decir que estos no están imposibilitados para ejercer la ciudadanía.

El modo honesto de vivir, es requisito para poder ejercer la ciudadanía, Eduardo Andrade Sánchez<sup>29</sup>, comenta que mediante aplicaciones de la Ley secundaria, se podría declarar por sentencia judicial, en el Código Penal que no se cumple con el

<sup>29</sup> El documento fuente se encuentra en internet en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1788/38.pdf>

modo honesto de vivir los que hubieran sido sancionados por vagancia o malvivencia o quienes son sancionados con pena de prisión, no tienen un modo honesto de vivir, entonces considerando lo anterior como valido se concluye que el modo honesto de vivir es cumplir con aquello que está permitido en Ley, y bien visto por la sociedad.

*Artículo 35. Son derechos del ciudadano:*

*Párrafo reformado DOF 09-08-2012*

*I. Votar en las elecciones populares;*

*II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la Ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;*

*Fracción reformada DOF 09-08-2012*

*III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;*

*Fracción reformada DOF 06-04-1990, 22-08-1996*

*IV...*

*V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.*

*VII. Iniciar Leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Nacional Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la Ley, y*

*Fracción adicionada DOF 09-08-2012. Reformada DOF 10-02-2014*

*VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional...*

Ahora bien, los derechos de los ciudadanos mexicanos son: votar, que al mismo tiempo es una obligación para cumplir con el precepto de participar mediante la elección de nuestros gobernantes. Por otra parte se establece el derecho de asociarse individual y libremente para intervenir en los asuntos políticos del país, mismo derecho que se comentó en el artículo noveno de esta constitución. Así también se cuenta con el derecho de petición, del que se habló en el artículo octavo. Otro derecho que tenemos los ciudadanos mexicanos es el iniciar Leyes, mediante los procedimientos que establezcan la CPEUM y la Ley del Congreso.

El problema que se presenta es que no existe una participación social en los asuntos del gobierno, aún con las reformas en Ley en el quehacer diario se le mira al ciudadano como una amenaza al solicitar información. Esta situación que al contrario de disminuir se incrementa, mediante la lucha de poderes, fines políticos, partidistas; en el que las campañas electorales no impulsan la participación social, incitan a la sociedad a realizar manifestaciones y bloqueos, la sociedad debe abstenerse de participar de todo acto de violencia.

Los artículos 25 y 26 de la CPEUM, nos hablan de la forma en la que trabaja la administración pública, con el fin de la correcta aplicación de los recursos en beneficio de la sociedad, se habla de un plan nacional de desarrollo, e igualmente fue comentado al principio de esta tesis, poco creíble y audaz, no deliberan responsables, montos, avances, es decir que dicho plan o no está acorde a la sociedad mexicana, o su estructura y contenido no están cercanos a la realidad con la que vive el pueblo mexicano.

Órganos con los que cuenta la Administración Pública Mexicana, según la CPEUM.

NOMBRE	ARTÍCULO CPEUM
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	Fracción VIII. Artículo 6
Instituto de Acceso a la Información Pública	Fracción VIII. Artículo 6
Sistema Nacional de Información y Geografía	Artículo 26 B.
Consejo de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	Artículo 26 C.
Banco Central	Artículo 28 párrafo 6.
Comisión Federal de Competencia Económica	Artículo 28 párrafo 14.
Instituto Federal de Telecomunicaciones	Artículo 28 párrafo 15.
Instituto Nacional Electoral	Fracción V. Apartado A. Artículo 41.
Ministerio Público	Artículo 102. A.



## **Comentarios de la propuesta de Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. (LGTAI)**

Básicamente la propuesta que realizaron los comisionados del IFAI es con fundamento en los principios y derechos garantizados en nuestra constitución; artículos 1 y 6, máxima publicidad, supremacía de la ley, en cuya exposición de motivos primer párrafo dice:

*“El derecho a la información constituye una pieza clave en la consolidación de todo Estado democrático, en razón de que facilita a los ciudadanos el escrutinio y participación en los asuntos públicos, al propio tiempo que es un vehículo que contribuye a la vivencia efectiva de los derechos humanos. En este sentido, una sociedad bien informada será más participativa, más propositiva y contará con las herramientas necesarias para evaluar, de una mejor manera, a sus gobernantes, y ejercer sus derechos”*

Ahora bien, dicha Ley sería un fundamento para que ciudadanos ejerzan sus funciones como auditores sociales; ejerciendo sus derechos, participando activamente sin ataduras a su vez obteniendo rendición de cuentas, ya que serán estos los que juzguen a los servidores públicos por su administración en cuanto al ejercicio y manejo de los recursos públicos, cabe mencionar que en comparación con la actual Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la propuesta que ofrecen los comisionados del IFAI, es una Ley completa que describe las funciones de cada sujeto obligado a hacer pública la información así como los procesos y procedimientos de los ciudadanos en participar en el acceso a la información, es decir en el solicitar la información hasta las sanciones que implican el no proporcionar dicha información sin ser motivada y fundamentada, es decir porque es confidencial, de manera que todo ciudadano entienda porque esa información no puede ser pública.

Para el caso que nos ocupa en dicha tesis, es precisamente definir los mecanismos de auditoría social, que faciliten a los ciudadanos a evaluar las acciones de nuestros gobernantes; se responde a la exposición de motivos de los

comisionados del IFAI en su propuesta de LGTAI ¿Cómo evaluar de una mejor manera a nuestros gobernantes? Sí participando como ciudadanos, ejerciendo los mecanismos de auditoría social.

Posteriormente dicha exposición comenta que, *para que el gobierno brinde resultados, es que el mismo actúe bajo la observancia y escrutinio permanente de la ciudadanía*, otro punto más a favor de las acciones que contempla la auditoría social, es destruir toda clase de barreras, ir como ciudadano interesado en los beneficios que obtendrá por tal servicio u obra realizada en su colonia, vecindario, calle, etc., y preguntar en qué etapa va, cuanto se ha ejecutado, porque esta parada la obra, y en mostrar las evidencias de las respuestas a lo solicitado.

*En un criterio posterior, la Suprema Corte con una visión vanguardista, amplió esa visión en torno a la naturaleza y alcances del derecho a la información, al reconocer expresamente que “el derecho a la información, estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad, exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa [...]”*

Lo anterior debido a que en ocasiones, la información en manos del servidor público ha sido modificada, para beneficios propios o con un fin distinto al hecho real con se da origen, es decir que no es información real, fidedigna.

Asimismo se dice que *el derecho a la información se compone por tres amplias facultades, a saber: recibir, investigar y difundir información; atribuciones que, dado el carácter universal del derecho en cuestión, corresponden a toda persona sin excepción; podríamos llamarle a esto facultades de todo ciudadano, facultades del auditor social.*

Lo anterior a nivel nacional; desvanecer la incertidumbre cuando se ejercen estos derecho en una entidad y en otra; que el derecho de acceso a la información pública o de protección de datos, su progresividad, integralidad, acceso y eficacia

práctica debe estar unificado y tutelado debidamente en todo el país. A partir de la reforma, ya que no puede permitirse que para un mexicano el derecho sea diferente entre una entidad federativa y otra, o entre la Federación y los Estados. Se trata de tener las mismas condiciones, los mismos derechos y los mismos procedimientos para poder acceder a toda la información pública que se produce en México, y en si ejercer el derecho. En sí, el **núcleo** de la **reforma constitucional** aludida es el **ciudadano**.

El ámbito de aplicación de la Ley General, se define como el ámbito territorial de aplicación, siendo que su esfera de validez lo será todo el territorio del país al tratarse de una Ley General, por lo que sus disposiciones serán de observancia general y de orden público en toda la República Mexicana, lo cual favorece la situación de aplicación estricta en todos los Estados de la República sin que existan discrepancias de aplicación entre unos y otros, al igual que las medidas sancionadoras que estos aplicarían, existiendo uniformidad de aplicación a la Ley.

### **Ley General de Desarrollo Social**

Esta Ley es consecuente de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, para fines de esta tesis solo se comentaran los objetos relacionados con derechos garantizados en la CPEUM, participación social y la obligación que tienen el municipio en relación con estos temas.

Esta Ley tiene por objeto: ...Artículo 1. *“Fracción I. Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la CPEUM, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social... Fracción IV. Determinar la competencia de los gobiernos municipales,... en materia de desarrollo social... VII. Determinar las bases y fomentar la participación social y privada en la materia... y IX Promover el establecimiento de instrumentos de acceso a la justicia, a través de la denuncia popular, en materia de desarrollo social.”*

Es decir que los derechos antes mencionados en la CPEUM, forman parte de los derechos sociales, al estar regulados por esta Ley, así como asegurando del

acceso a toda la población, determinando las competencias que tienen los municipios en materia de desarrollo social. De igual forma esta Ley estará a cargo de fomentar la participación de la iniciativa privada tanto como la de sector público así como de fomentar las denuncias de los ciudadanos consideradas como instrumentos de justicia.

A continuación se muestran los principios por los cuales está sujeta la Política de Desarrollo social (PDDS):



Figura 1.7 Principios sobre los cuales se rige a la Política de Desarrollo Social. Elaboración propia con base el Ley General de Desarrollo Social.

De lo anterior se dice que las personas serán libres de elegir el desarrollo personal que deseen y su participación en el desarrollo social del mismo, así también se habla de la justicia distributiva, pero cabe señalar que está específicamente se trata de la labor diaria, el esfuerzo y el empeño para crecer y satisfacer las necesidades sin que intervenga el Estado. Se menciona el principio de solidaridad que se une con el de libertad ya que es el actuar libre unos con otros, entre personas, grupos sociales y el gobierno, siendo todos corresponsables para el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad. Asimismo se comenta que

existe la participación de otros programas y acciones que articulen con los beneficios esperados de la PDDS.

Por otra parte esta Ley, menciona como principio la participación social, muy independiente de ser también uno de sus objetos, respecto a esta se menciona que es *“el derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social”*.

Analizando el concepto de participación social, y aplicado en esta tesis se tiene lo siguiente:

1. La participación social, es considerada como un derecho que tienen las personas y organizaciones.
2. La participación social puede ser ejercida mediante conformación de grupos o individualmente.
3. La participación social incluye actividades tales como la ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social.

Por otra parte se menciona a la transparencia, la cual está relacionada con la información relativa al desarrollo social, la cual es considerada como pública y se menciona que las autoridades del país garantizaran que la información gubernamental sea objetiva, sistemática y veraz, es decir que la PDDS está apegada con el acceso a la información la cual en primera instancia debe ser publica y cumplir con los requisitos que establecen las autoridades en cuestión.

En el artículo 6 de LGDS se establece que son derechos considerados como desarrollo social los siguientes:

1. Educación
2. Salud.
3. Alimentación.
4. Vivienda.
5. Disfrute de un ambiente sano.

6. Trabajo.
7. Seguridad social.
8. La no discriminación.

Con respecto a las responsabilidades del municipio con el desarrollo social, es lo que a continuación se detalla. Los municipios formularán y aplicarán políticas compensatorias y asistenciales, creando las oportunidades de desarrollo productivo e ingreso, en beneficio de las personas, familias y grupos sociales e situación de vulnerabilidad, destinando los recursos presupuestales necesarios, así como el establecer metas cuantificables.

Así también los municipios harán del conocimiento público cada año sus programas operativos de desarrollo social, a través de los medios accesibles a la población, en un **plazo máximo de 90 días** a partir de la aprobación de sus presupuestos de egresos anuales respectivos. Los municipios serán los principales ejecutores de programas, recursos y acciones federales de desarrollo social, de acuerdo a las reglas de operación que para el efecto emita el Ejecutivo Federal, excepto en los casos expresamente asignados, legal o administrativamente, a una dependencia, entidad u organismo federal, estatal o del Distrito Federal. Por otra parte los municipios formularán, aprobarán y aplicarán sus propios programas de desarrollo social, los cuales deberán estar en concordancia con los de las entidades federativas del Gobierno Federal.

Corresponde a los ayuntamientos las siguientes atribuciones:

- I. Formular y ejecutar el programa municipal de desarrollo social;
- II. Coordinar, con el gobierno de su entidad, la ejecución de los programas de desarrollo social.
- III. Coordinar acciones de desarrollo social con municipios de otras entidades federativas, con la aprobación de legislaturas correspondientes.
- IV. Coordinar acciones con municipios de su propia entidad, en materia de desarrollo social:

- V. Ejercer los fondos y recursos federales descentralizados o convenidos en material social en los términos de las leyes respectivas; así como de informar a la Secretaría, a través de los gobiernos estatales, sobre el avance de resultados de esas acciones
- VI. Concertar acciones con los sectores social y privado en materia de desarrollo social.
- VII. Establecer mecanismos para incluir la participación social organizada en los programas y acciones de desarrollo social;
- VIII. Informar a la sociedad sobre las acciones en torno al desarrollo social, y las demás que señala la Ley en su reglamento y demás disposiciones aplicables.

Con respecto al tema de participación social en los municipios, de la cual se habla en el Capítulo VI de esta Ley se tiene lo siguiente:

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. Es decir que, desde que se asignen los presupuestos autorizados, la sociedad puede participar, consultando lo convenido en lo planeado, en lo que respecta a su avance, la evaluación y supervisión de las políticas del desarrollo social.

Las organizaciones que tengan como objeto impulsar del desarrollo social de los mexicanos podrán participar en las acciones relacionadas en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas y acciones públicas en esta materia, un ejemplo de estos son la intervención del Banco Mundial, ONU entre otros.

Las organizaciones podrán recibir fondos públicos para operar programas sociales propios, a excepción de aquellas en las que formen parte de sus órganos directivos servidores públicos, sus cónyuges o parientes consanguíneas hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles. Dichas organizaciones deberán estar formalmente constituidas ante autoridad competente o fedatario público.

Por otra parte en el Capítulo VIII se habla de la intervención de la Contraloría social, la cual es definida como el mecanismo que tienen los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social.

Son funciones de la contraloría:

- Solicitar información a las autoridades responsables de los programas de desarrollo social que considere necesaria para el desempeño de sus funciones.
- Vigilar el ejercicio de los recursos públicos y la aplicación de los programas de desarrollo social conforme a la Ley y reglas de operación.
- Emitir informes sobre el desempeño de los programas y ejecución de los recursos públicos.
- Atender e investigar las quejas y denuncias presentadas sobre la aplicación y ejecución de los programas.
- Presentar ante la autoridad competente las quejas y denuncias que puedan dar lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales relacionadas con los programas sociales.

Ahora bien se consideran zonas de atención prioritaria las áreas o regiones, sean de carácter predominante rural o urbano, cuya población registre índices de pobreza, marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social establecidos en esta Ley, razón por la cual esta tesis contempla el estudio de caso de la comunidad de Tecamalucan, considera con tales características mencionadas con anterioridad en dicha Ley.

Por otra parte el artículo 3 de dicha Ley se habla de la Política de Desarrollo social, la cual está sujeta a los siguientes principios:

- Libertad
- Justicia distributiva



- Solidaridad
- Integralidad
- Participación social
- Sustentabilidad
- Respeto a la diversidad
- Libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades
- Transparencia
- Perspectiva de genero

### 2.3 Información específica de Constituciones Locales.

Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Con lo que respecta a la Constitución Política en nuestro Estado de Veracruz, esta fue reformada y publicada en la Gaceta Oficial el 09 de Enero de 2015, derogándose 56 artículos y para fines de esta tesis solo se comentarán los artículos con relación a participación social y rendición de cuentas.

Se menciona que “...*los habitantes del Estado gozarán de todas las garantías y libertades consagradas en la Constitución, y las leyes federales, los tratados internacionales...*” de los cuales las estadísticas de muestran lo contrario, en el mismo artículo se menciona que también las autoridades del Estado, pondrán las condiciones necesarias para que las personas gocen de los derechos que establece esta Constitución, condiciones que en muchas ocasiones resultan ineficaces y burócratas en el sentido que terminan por cansar a los beneficiados de estos.

Así también se comenta en el artículo sexto, último párrafo que “...*los habitantes del Estado gozarán del derecho a la información...*” mismo que como se observara en el capítulo tercero de esta tesis, resulta escasamente satisfactorio, por otra parte en el primer párrafo del artículo séptimo se tiene que “*toda persona podrá ejercer el derecho petición ante las autoridades del Estado, de los municipios, así como de los organismos autónomos, los cuales estarán obligados a dar respuesta*

*escrita, motivada y fundada, en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días hábiles*". Al igual que en Ley suprema, los veracruzanos contamos con dichos derechos, existiendo escasa participación social, en los asuntos públicos, así como la negativa de las autoridades e independencias obligadas a proporcionar dicha información, rendir cuentas, aún con la presencia del ORFIS y la CG organismos evaluadores de dichos aspectos relacionados también con la cuenta pública.

Por otra parte, en la fracción VIII, del artículo 71 con respecto al uso de recurso público se dice que, "...los ayuntamientos estarán facultados para que en la distribución de los recursos que le asigne el Congreso del Estado, sean consideradas de manera prioritaria las comunidades indígenas..." para lo cual, se tiene previsto que la distribución debe ejercerse con sentido de equidad, la disponibilidad presupuestal y las necesidades de dichas comunidades, así mismo deben incorporarse a estas a los órganos de planeación y participación ciudadana en términos de la Ley Orgánica del Municipio Libre.

Así también se hace mención que los servidores públicos tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, es decir que no se beneficien los municipios, ayuntamientos, localidades en las que el partido político corresponda al mismo que se encuentre en el poder Estatal o Municipal.

Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en gaceta oficial el 01 de noviembre de 2011.

A continuación se comentaran los artículos que sirven de base como marco legal, para la aplicación de auditorías sociales en el Estado de Veracruz.

Esta Ley promueve y garantiza el pleno ejercicio de los derechos sociales de los veracruzanos, de igual forma los que garantiza la CPEUM y la CPEV de Ignacio de la Llave, asegurando el acceso de la población al desarrollo social y humano, ya que en estos el Estado forma parte, en términos de la Ley General y el Sistema

Nacional de Desarrollo Social. A continuación se muestran los fines que considera esta Ley con respecto a los derechos sociales y a la participación social:

*“...IV. Disminuir la **desigualdad social** en diversas formas, derivada de **la inequitativa distribución de la riqueza, los bienes y los servicios**, entre los individuos, grupos sociales y ámbitos territoriales;*

Al existir tal situación en nuestro Estado y promoviendo el desarrollo social en este, es indudable que debe existir la participación de los ciudadanos en la evaluación de la política social, ya que aunque lo que esta Ley promueve la desigualdad social, no quiere decir que sea inviolable, ya que de alguna u otra forma se están utilizando los recursos públicos, destinados al desarrollo social.

*“...VI. Fomentar la **más amplia participación ciudadana para impulsar la política de desarrollo social y humano, con la participación de las personas, comunidades, organizaciones y grupos sociales que deseen contribuir en este proceso de modo complementario de la responsabilidad del Estado...**”*

Se fomenta la participación ciudadana en dos aspectos, en primer punto como se menciona en la fracción VI para impulsar el desarrollo social y humano, y en segundo lugar la participación ciudadana evaluadora de la política de desarrollo social, en busca de que tales beneficios se hayan ejecutado, proporcionado a determinada población de acuerdo con lo estipulado en la norma regulatoria, darle seguimiento a tal circunstancia, es decir que las medidas sancionadoras hayan sido aplicadas a los responsables del delito en cuestión.

*“...XIII. Establecer **mecanismos de coordinación para vigilar que los recursos públicos aplicados al desarrollo social se ejerzan con eficiencia, honradez, oportunidad, transparencia y equidad;...**”*

Aunque específicamente en la fracción anterior no se comenta que mecanismos serán los aplicables para vigilar los recursos públicos aplicados al desarrollo social, cabe destacar que un mecanismo eficiente como vimos en el capítulo I de esta tesis, podría ser la aplicación de la auditoría social a los recursos públicos que fueron destinados al desarrollo social, ya que los beneficiados por los

recursos aplicados al desarrollo social serían los que aplicarían esta evaluación por medio de la auditoría social.

*“...XV. Promover el establecimiento de instrumentos de acceso a justicia, a través de la denuncia popular, en materia de desarrollo social”*

*“XVI. Establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la Política Estatal de Desarrollo Social”...*

En relación con dichos preceptos se enlaza con la intervención del Estado y la Secretaría, de acuerdo con la fracción XI artículo 33 el *“vigilar que los recursos públicos estatales que se destinan al desarrollo social se ejerzan con equidad, eficacia, eficiencia, honradez y transparencia.”* de manera que el proceso de evaluación es recíproco entre autoridades y beneficiados, forma de trabajo auditoría social que desempeña el ORFIS.

Así también en el artículo 44 de la Ley, se comenta que los ciudadanos podrán denunciar los hechos ante el ORFIS, la CG, o ante la ventanilla de atención ciudadana, información y quejas y denuncias, mismos procedimientos que se comentaron en el capítulo anterior, y con el cual se trabajara en el tercer capítulo de esta tesis, para el estudio de casos en específicos del ORFIS y la CG.

Un punto más a favor de la aplicación de auditorías sociales al desarrollo social es que la política de desarrollo social y humano está sujeta a los principios de participación social y transparencia, con lo cual no deberían existir impedimentos en realizar este tipo de auditoría social a los recursos públicos destinados al desarrollo social. Así también en la fracción X del artículo 10 de la Ley se comenta que uno de los objetivos de la política de desarrollo social y humano de nuestro estado *“es promover formas propias de organización y participación de la sociedad en la formulación, ejecución, evaluación y control de los programas de desarrollo social”*,

Así mismo el artículo 40 de la Ley, dice:

*“El Gobierno del Estado y los ayuntamientos garantizarán el derecho de los beneficiarios y a la sociedad a participar de manera corresponsable en la planeación, programación, organización, ejecución, evaluación y supervisión de la política social. Las organizaciones que tengan por objetivo impulsar el desarrollo social podrán sugerir acciones y aspectos relacionados con el diseño, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones públicas en esta materia.”*

De lo anterior y con base a los objetivos de esta tesis, la propuesta consiste en implementar mecanismos de auditoría social, mediante la conformación de comités de contraloría, ya que dicha Ley considera la aplicación de la contraloría social, en la que se le reconoce a esta como el mecanismo que poseen los beneficiarios para verificar y vigilar, de manera organizada, el cumplimiento de metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social.

Para dar cabal cumplimiento a lo anterior, los sujetos que facilitaran el acceso a la información correspondiente a las funciones de contraloría social son: El ejecutivo del Estado y los ayuntamientos.

Estudios del IFAI con relación en el Estado de Veracruz

El Instituto Federal de Acceso a la Información, realizó estudios correspondientes al régimen de Transparencia en los Estados y la Federación, en el que se conoció el contexto nacional de derecho y los resultados cuantitativos y cualitativos.

Con respecto al estado de Veracruz se tiene lo siguiente:

- En tema uno “sujetos obligados” se examinó la Ley Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en la que se observó que la Ley omite contemplar a los sindicatos como sujetos obligados, cosa que resulta significativa, ya que todo sujeto persona física o moral que reciban encargo público y el recurso, deben estar obligados por utilizar la encomienda.

Asimismo se conocieron los requisitos básicos de acceso a la información los cuales se detallan a continuación:

ELEMENTO	NECESARIO
Nombre:	Sí (fracción I artículo 56)
Domicilio:	Sí (fracción I artículo 56)
Datos que ayuden a localizar la información:	Sí (fracciones II y III)
Autoridad a quien se dirige:	No
Fecha:	No

Ahora bien los requisitos adicionales corresponden a:

ELEMENTO	NECESARIO
Firma:	No
Identificación Oficial:	No
Demostrar interés jurídico:	No
Correo electrónico:	Sí (39 fracción I)
Teléfono/fax: No	No
Nacionalidad: No	Nacionalidad: No
Modalidad de entrega de información:	Sí/opcional (fracción IV Artículo 56)
Firma: No	No

Debido a lo anterior, el estudio manifestó no tener que reformar ningún artículo, debido a que la legislación sí permite el acceso a la información a toda persona.

Con respecto al procedimiento de acceso a la información pública se tiene lo siguiente:

ELEMENTO	NECESARIO
Escrito: Sí (56)	Escrito: Sí (56)
Medio	Sí (6 fracción IX)

electrónico:	
Verbal:	No
Vía telefónica:	No
Modalidad de respuesta:	Copias o reproducciones gráficas o electrónicas simples o certificados y verbal (56 fracción IV)
Plazos:	Respuesta 10 días hábiles 59, ampliación o prórroga: 10 días hábiles 61, RIA: 5 días hábiles, 56.
No es competente:	10 días hábiles, 57
Positiva ficta:	Sí
Gratuidad:	Si
Costos:	Establecidos para el ejercicio 2012, cuotas en salario mínimo: copias simples o impresos .02 salario mínimo, copias certificadas: .25 salario mínimo, disco de 3.5 pulgadas o disco compacto: .30 salario mínimo (CFEV 150 BIS)

El diagnóstico emitido por el IFAI, en cuanto al procedimiento de acceso a la información pública, es que los tiempos de respuesta son los ideales es decir que establece plazos óptimos de entrega de la información solicitada, sin embargo no sucede lo mismo en la práctica estos no se llevan a cabo conforme a lo establecidos en la Ley antes mencionada. Para lo cual se analizó y comprobó, que la entrega a la información solicitada excede los plazos establecidos en la Ley.

## **Capítulo III. Propuesta de auditoría social como instrumento de rendición de cuentas y participación ciudadana. Caso: Comunidad de Tecamalucan Municipio de Acultzingo, Ver.**

### 3.1 Metodología de la investigación

#### Metodología de la Investigación Contable.- Rama de Auditoría

El proyecto de intervención se desarrolló bajo el tipo de investigación documental y se orientó hacia el tema de auditoría social, cuyos objetivos fueron revisar y enriquecer la teoría contenida en investigaciones pasadas y relevantes sobre el tema de la auditoría social efectuados en otros países de Latinoamérica y su investigación de campo; estudio derivado de los fenómenos de auditoría social y su perspectiva de rendición de cuentas en horizontal, el cual es desarrollado por el ORFIS, además de la práctica en auditoría social desde la perspectiva de aplicación de la CG; situación actual de la Auditoría Social en México, Estado de Veracruz.

Asimismo se desarrolló una investigación de carácter mixto que cubrió las fases del proceso del proyecto de intervención, las cuales son:

- Investigación documental: Fue necesario consultar bibliografía sobre el tema y dar contestación a las interrogantes planteadas.
- Investigación de campo: Con apoyo en la investigación documental se formularon cuestionarios que fueron aplicados a las instituciones evaluadoras de la cuenta pública y gestión financiera del Estado de Veracruz ORFIS y CG, y cuestionarios aplicados a la comunidad de Tecamalucan, Municipio de Acultzingo, Ver.



En primer punto se buscó en las fuentes bibliográficas información que sirvió de base para fundamentar la investigación. De las fuentes consultadas se elaboró síntesis y análisis de cada una de ellas, en la que se obtuvo información que sirvió de base para un profundo estudio del tema, obteniendo conclusiones en conceptos teóricos- prácticos, comparando lo ya investigado e implementado en otros países de América Latina y lo implementado en el nuestro, de manera particular en el Estado de Veracruz; el producto de este proyecto incluyó un estudio comparativo entre los conceptos teóricos indagados y la realidad con la que se aplican.

Se elaboró un cuestionario dirigido a expertos en la materia para conocer en forma directa como se realiza la auditoría social; Caso ORFIS: El cuestionario fue contestado por personal encargado de la Auditoría Especial de Evaluación y Atención ciudadana – Departamento de Auditoría Social, se aplicó el cuestionario titulado *“Cuestionario de Auditoría Social en el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz”*, que consistió en 10 de preguntas.

Así mismo fue contestado por personal de la CG, Dirección de Contraloría Social, Comité de Contraloría Ciudadana Adelante, un cuestionario titulado *“Cuestionario de Auditoría Social en la Contraloría General del Estado de Veracruz”*, que consistió en 10 preguntas.

Por otra parte se realizaron encuestas con el propósito de implementar acciones de auditoría social en la comunidad de Tecamalucan, Municipio de Acultzingo, Veracruz, debido a que en dicha comunidad se conocieron aspectos en los que la sociedad ha ejercido su participación mediante opinión y ejercicio de solicitud de información, sin embargo sus intervenciones a la fecha no han tenido éxito debido a los trámites burocráticos por parte del Municipio en el acceso a la información pública y solicitud de información, es por esto que se decidió aplicar cuestionarios que nos permitieran conocer a fondo la problemática real de la comunidad, dichos cuestionarios son los siguientes:

1. Características de la Comunidad de Tecamalucan del Municipio de Acultzingo.
2. Opinión de los ciudadanos de la comunidad de Tecamalucan Municipio de Acultzingo.
3. Auditoría social como instrumento de participación ciudadana y rendición de cuentas.
4. Formas de participación ciudadana de la comunidad de Tecamalucan Municipio de Acultzingo.

### 3.2 Resultados del proceso de investigación

#### I. Caso ORFIS.

El propósito del cuestionario fue “conocer cómo se desarrolla la auditoría social en dicha institución, los resultados que se obtienen de fomentar la participación ciudadana por medio de la auditoría social, así como vigilar a los ayuntamientos y municipios en la rendición de cuentas a la sociedad, y los retos a los que se enfrenta”.

Se conoció mediante el “Cuestionario de Auditoría Social en el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz”, desde que se creó dicho Órgano se implementó la auditoría social, sin embargo fue hasta el año 2007 que dicho tema tomo más relevancia, aunado a los cambios de la administración pública federal, cuyo objetivo central de este órgano es que los recursos sean aplicados a los que están destinados.

Así también dicho órgano califica internamente la participación ciudadana como “buena”, es decir desde que se implementó la auditoría social a la fecha, esta ha ido progresando, con avances tecnológicos implementados con mayor práctica, así como la aplicación estricta de los controles institucionales que se llevan a cabo en esa autoridad, han permitido que la sociedad participe en la colaboración de vigilar los recursos públicos destinados a obras y servicios.

Ahora bien, la pregunta primordial de mayor relevancia para fines de esta tesis es la siguiente ¿Cuál es la diferencia entre la auditoría social y la contraloría social?, lo cual se ejemplifica mediante la tabla 1.8. Diferencia entre la auditoría social y contraloría social:

Auditoría social	Contraloría social
Se encarga de vigilar que no exista desvío de recursos, a través de la capacitación y prevención.	Es la que realizan los ciudadanos a través de acciones como vigilar que se cumplan con los compromisos, o que las obras estén funcionando

1.8. Diferencia entre la auditoría social y contraloría social. Elaboración propia con base en el cuestionario contestado por el personal del ORFIS.

Por lo tanto concluimos que la diferencia corresponde en las actividades que realizan los ciudadanos, determinando que la contraloría social le corresponde vigilar las obras y servicios públicos y la auditoría social son acciones que realizan tanto gobierno como sociedad en la vigilancia de los recursos públicos, es decir que no se desvíen dichos recursos públicos a obras y/o servicios que no fueron considerados en los programas y presupuestos autorizados.

Por otra parte el ORFIS menciona como principal medio de comunicación el teléfono a su vez utilizando este medio para informar a los comités y consejos municipales que asistan a los cursos de capacitación, mismos que ejerce como organismo fiscalizador. (Ciudadanos que pertenecen al comité y/o consejo)

Ahora bien para los ciudadanos que no pertenecen a algún comité y/o consejo municipal existe el portal de quejas y denuncias ciudadanas o bien solicitando información a través de transparencia sobre el destino de los recursos, mismas que considera como acciones propias de la auditoría social.

Por otro lado el ORFIS posee los informes de auditoría social, realizados a la fecha y estos pueden ser solicitados y consultados en la página electrónica (informe mensuales) por los ciudadanos que necesiten u o estén interesados en alguna situación similar a la que actualmente se necesite la aplicación de auditoría social. También se manifestó en el cuestionario que sí existe una metodología al

alcance de los ciudadanos del Estado de Veracruz, para desarrollar la auditoría social.

Retomando lo comentado en el capítulo dos, y con base en el análisis de las actividades en el manual de organización del ORFIS, la capacitación que se les otorga a los ciudadanos no es del todo completa y se realiza una vez al año, mientras que la capacitación a los servidores públicos es total, por otra parte en este año 2015, el ORFIS modificó su estructura organizacional, eliminado de ella a la auditoría social, es decir que sus manuales de organización de este año se modificarán, como comentario final esto se replanteará a otra área que aún está por definirse.

## II. Caso CG:

El propósito del cuestionario fue “conocer desde que perspectiva se aplica la auditoría social en la Contraloría General del Estado de Veracruz, es decir cuál es su objetivo principal, retos y los avances que se han logrado desde su implementación.

La CG, implementó por primera vez la auditoría social en el año 2013, el objetivo principal es promover el oportuno y correcto uso y aplicación de los recursos públicos. Los retos con los que se enfrenta la auditoría social en esta institución son los siguientes:

- Confianza
- Credibilidad
- Recursos económicos

Lo anterior debido a la percepción que tienen los ciudadanos de la administración pública, es decir que la mayoría de los veracruzanos carecemos de confianza en el actuar de nuestros servidores públicos y de las instituciones públicas, invadidos por la corrupción y demás problemas subsecuentes de los que se han hablado en esta tesis. Un ejemplo de esto es el índice de corrupción con el que la sociedad mexicana percibe con mayor desconfianza a los servidores públicos y las entidades y organizaciones públicas, credibilidad de los informes que rinden a la

sociedad, de los planes y programas autorizados, sin embargo son incumplidos debido a que carecen de eficacia y ética en la administración de los recursos públicos.

Así mismo se conoció en términos generales, que en comparación con el primer año en que se empezó ejecutar la auditoría social la participación ciudadana es “*mala*”, es decir que los ciudadanos no logran participar en las actividades propias de la auditoría social, y los pocos que están interesados en participar, presentan problemáticas en los procedimientos burócratas y la resistencia por parte del gobierno, no permiten la participación absoluta de estos.

La CG comenta que la diferencia entre la contraloría social y la auditoría social consiste, en que la primera son acciones y la segunda promueve el control; la auditoría social persigue el principio de la CG del Estado, el intervenir para prevenir y la contraloría social son acciones que se realizan con base en los controles que se tengan, es decir que los controles estén funcionando acorde a lo marcado y autorizado en el programa.

Por otra parte la CG ofrece capacitación social a los ciudadanos que participan por medio de la integración de un comité de contraloría y esta se da a conocer por medio de las herramientas como el internet y las propagandas en las entidades de la administración pública, considerando que para recibir la capacitación social debe cumplir con el requisito previo de pertenecer a un comité de contraloría ciudadana institucionalizado por la misma CG, mismos que se encuentran en la web, para consulta propia del informe que se desee verificar, así como la capacitación que se brinda cada año a los integrantes que conforman el comité, quien no pertenezca a dichos comités, no pueden participar y/o intervenir y recibir capacitación por parte de la CG.

A la fecha no existe una metodología de auditoría social al alcance de los ciudadanos del Estado de Veracruz, que les permita involucrarse en la vigilancia

de los recursos públicos y combatir la resistencia del gobierno en la demora y entrega de la información solicitada, ya que en los comités de contraloría ciudadana adelante la participación de la sociedad es limitada y en muchas ocasiones su intervención en la vigilancia de las obras y servicios es manipulada; ejemplo de esto es la falsificación de firmas, como se vio en el caso de estudio en la comunidad de Tecamalucan municipio de Acultzingo, Ver.

III. Caso de Estudio Comunidad de Tecamalucan, Municipio de Acultzingo Veracruz:

Para fines de esta tesis se realizó la propuesta de auditoría social a la comunidad de Tecamalucan, Municipio de Acultzingo, Ver.

De acuerdo con La Ley Orgánica de Municipio Libre publicada en la Gaceta Oficial del 26 de Agosto de 2014, considerando lo dispuesto en el artículo 9, Acultzingo es municipio del Estado de Veracruz, asimismo el artículo 11 menciona que los centros de población de los municipios, conforme a su grado de concentración demográfica... podrán tener las siguientes categorías y denominaciones:

- I. Ciudad...
- II. Villa...
- III. Pueblo, cuando el centro de la población tenga al menos cinco mil habitantes y los servicios públicos educativos indispensables;
- IV. Ranchería, cuando el centro de la población tenga más de quinientos y menos de dos mil habitantes y edificios para escuela rural; y...
- V. Caserío...

Ahora bien, Tecamalucan se localiza en el municipio de [Acultzingo](#). El clima predominante es templado húmedo con lluvias en verano y extremoso, presenta una temperatura media anual de 16.5°C. Cuenta con una población de 2,277 habitantes, (INEGI 2010) de los cuales 1,213 son mujeres y 1,064 hombres. Cuenta con un total aproximado de 565 viviendas.

De lo anterior, y con base en el artículo 11 de la Ley Orgánica de Municipio Libre, podemos concluir que la comunidad de Tecamalucan cuenta con las características del centro de población considerada como “*Pueblo*”. Así también el CONEVAL cataloga a la comunidad de Tecamalucan como zona de pobreza y rezago social<sup>30</sup>.

Se realizaron cuestionarios para obtener información sobre la opinión y perspectivas acerca del manejo de los recursos públicos destinados a obras y servicios públicos proporcionados por la Administración Pública; se encuestó a 50 personas con mayoría de edad, 25 hombres y 25 mujeres, dichos cuestionarios son los siguientes:

1. Características de la comunidad de Tecamalucan Municipio de Acultzingo, Ver.
2. Opinión de los ciudadanos de la comunidad de Tecamalucan Municipio de Acultzingo, Ver.
3. Auditoría social como instrumento de participación ciudadana y rendición de cuentas.
4. Formas de participación de la comunidad de Tecamalucan Municipio de Acultzingo, Ver.

Se conoció mediante el cuestionario titulado “*Características de la comunidad de Tecamalucan Municipio de Acultzingo, Ver.,*” que Tecamalucan es una comunidad rural, menor a los 3,000 habitantes, con adultos en edad promedio de 30 a 45 años, mientras que los jóvenes del género masculino con edades de 18 a 30 años emigran a los Estados Unidos de Norte América, en busca de empleo, en cambio las jóvenes con mismas edades logran concluir sus estudios nivel superior, emigrando a la capital del Estado en busca de empleo asociado a la carrera en la cual concluyeron sus estudios. El propósito del cuestionario fue conocer las características principales de la comunidad de Tecamalucan, aspectos enfocados al ambiente de trabajo en relación con el gobierno, sociedad y culturas.

---

<sup>30</sup>El documento fuente se encuentra de consulta en Internet como Veracruz\_006 veracruz, denominado “INFORME ANUAL SOBRE LA SITUACIÓN DE POBREZA Y REZAGO SOCIAL” “ACULTZINGO, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE”

La mayoría de los encuestados se sienten inseguros en la comunidad en la que viven, y el progreso económico social cultural de un año a la fecha es prácticamente nulo, con 3 obras públicas concluidas en el año pasado, los ciudadanos participan conformando comités de contraloría social para vigilar que lo prometido en las asambleas, plan de desarrollo municipal y presupuestos autorizados se cumplan y desempeñen en sentido estricto, es decir que se logren conforme lo planeado y presupuestado.

Sin embargo de lo anterior se desprenden importantes funciones en las que la sociedad participa activamente y el gobierno en cuestión se limita en tanto al sentido de gobernanza, se resiste a la entrega de información a los ciudadanos que la solicitan. Se logró entrevistar al presidente del comité de contraloría social de la comunidad de Tecamalucan a continuación se describen las funciones principales de su cargo.

1. Recabar mediante las asambleas las opiniones de qué tipo de obras públicas se necesitan.
2. Convoca sesiones de asambleas.
3. Informa a la comunidad sobre los avances que se han tenido en las obras públicas.
4. Solicita obras públicas al ayuntamiento y/o en alguna dependencia de gobierno en la que satisfaga la necesidad de la comunidad.
5. Da seguimiento a las obras públicas (Vigilar que se cumpla conforme a lo que se estipulo en planes y programas, presupuesto autorizado).
6. Informa a la comunidad de los avances y/o problemáticas en dichas obras.
7. Gestión del cumplimiento al ayuntamiento, al presentarse problemáticas en el inicio, avance y o conclusión de la obra.
8. Se concluye la obra, se emite un informe en el que se rinde cuentas a los beneficiados se les da responsabilidad de cuidar del inmueble en cuestión.
9. Se firma el acta de entrega a recepción, siempre y cuando sí la obra cumple con los requisitos que se establecieron en las asambleas.



También existe antipatía por parte de los ciudadanos en participar, ya que en ocasiones los servicios y obras que se brindan es para un sector de la población en específico, un claro ejemplo es la construcción de un kínder en el cual los únicos que participan en la supervisión y seguimiento de la obra son los padres que tienen hijos con edad de entre 3 y 5 años.

Cabe mencionar que gran parte del trabajo en cuestión de vigilar las obras y servicios públicos de la comunidad se deja a cargo de los integrantes del comité de contraloría social, mientras que la otra parte, (los beneficiados) solo participan asistiendo a las asambleas, así como manteniéndose informados sobre el seguimiento y conclusión de la obra sin que su intervención vaya más a fondo.

Existe un gran línea de poder entre el gobierno y la sociedad, “no es sencillo participar y ser escuchado”, “no es fácil intervenir sin ser amenazado” son situaciones a las que se enfrenta la sociedad. Ahora bien veamos el cuestionario titulado “*Opinión de los ciudadanos de la comunidad de Tecamalucan Municipio de Acultzingo, Ver.*” el cual tuvo como propósito conocer la opinión de los ciudadanos sobre las obras y servicios que se han realizado en su comunidad asociados con calidad en el servicio y atención por parte de las autoridades públicas.

La opinión de los ciudadanos en cuanto a la eficiencia de la administración de los recursos públicos destinados a obras y servicios es considerada ni como buena ni mala, así también se conoció que las obras planificadas por las que se votó en asambleas no son las realizadas por el ayuntamiento, en otras los recursos públicos destinados en obras necesitadas por la comunidad son destinados a otros servicios y/o obras que el ayuntamiento considera necesarias, sin respetar el trabajo de los comités de contraloría social en la labor de solicitar que tipo de obras necesita la comunidad e informar sobre la gestión que se tiene a la fecha sobre los pendientes y avances de la solicitud y autorización de las obras.

El 100% de los encuestados conoce cuantas obras públicas se han realizado en su comunidad, así también considera a estas como moderadamente eficiente, ya que si existe determinado sector en el cual se ve beneficiado por la

implementación de la obra. El 75% de los encuestados considera a los empleados de gobierno como poco honestos así como el conocimiento que tienen en su labor es considerado de poco conocimiento en el desempeño de sus labores.

Ahora bien se presenta la opinión de los ciudadanos con respecto al tema central de esta tesis *“auditoría social como instrumento de participación ciudadana y rendición de cuentas”*, (título del cuestionario número tres) el propósito del cuestionario fue conocer si existe interés por parte de los ciudadanos en vigilar los recursos públicos que son destinados a obras y servicios, administrados por los servidores públicos; por medio de la auditoría social se vigilaría el adecuado manejo de los recursos públicos, ya que los ciudadanos son los beneficiarios que reciben la obra y/o servicio público, promoviendo la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

Los encuestados manifiestan no haber escuchado anteriormente el término de auditoría social, es decir que desconocen de su aplicación, debido a que en un principio lo confundieron con el término de contraloría social, luego entonces en la pregunta número dos se les explica que es la auditoría social, a lo que rectifican y mencionan que desconocían del tema en cuestión, respondiendo afirmativamente que sí les gustaría formar parte de comités de auditoría social, para supervisar las obras y servicios públicos que se estén realizando en su comunidad, con recursos públicos asignados a dichas obras y servicios.

Se conoció que el medio de comunicación que es más útil para la comunidad para atender los comunicados del gobierno son los carteles en tiendas donde asisten frecuentemente para adquirir productos diarios, ya que actualmente el medio por el que se enteran de las obras y servicios públicos proporcionados en la comunidad es por medio de los informes que realiza el alcalde y los periódicos; solo el 30% de los encuestados conoce el presupuesto autorizado de su comunidad destinado a la realización de obras y servicios públicos, cabe mencionar que estas personas son las que tienen cargos en los comités de contraloría social.

Así también el 30% de los encuestados manifiestan a ver ido al ayuntamiento y solicitar información al respecto del tema en cuestión, y no han recibido contestación alguna de la información solicitada, “el servicio, la atención es buena, la conducta del servidor público al solicitarle información es considerada como ni buena ni mala” sin embargo la respuesta es considerada como mala, debido a que no se les resuelve ningún punto en concreto, en general el procedimiento para recibir información que fue solicitada al ayuntamiento es considerada como nada rápido.

En el cuestionario número cuatro con título “*Formas de participación ciudadana de la comunidad de Tecamalucan, Municipio de Acultzingo*” en el cual su propósito fue conocer si en la comunidad de Tecamalucan Municipio de Acultzingo, Ver., existe participación ciudadana y/o social, la forma en que estos se constituyen, es decir las características principales de dichas agrupaciones.

Se conoció que los habitantes de la comunidad de Tecamalucan forman comités de obras públicas independientemente de los grupos que integran el ayuntamiento y/o municipio, cabe mencionar que su participación es libre, sin que exista la manipulación de ideas y pensamientos con fines políticos, así como la intervención de ideas que beneficien su integración y participación de los beneficiados de la obra, lo anterior afirmando que el comité se encuentra regulada únicamente por el sector privado.

Mediante asambleas y audiencias del ayuntamiento, se aprovecha que la mayoría de los jefes de familias asisten, en promedio se reúnen en asambleas un número de 300 a 400 personas, en estas asambleas se eligen a los miembros del comité de contraloría social, “ellos lo mencionan con el nombre de *comité de obras públicas*”, eligiendo a seis personas ya que es el número de los integrantes del comité; los niveles jerárquicos que existen en dichos comités son Presidente, Suplente del Presidente, Secretario, Suplente del Secretario, Tesorero y Suplente del Tesorero.

Los informes que el comité de obras emite, se dan a conocer a la sociedad cada tres meses, es así que con la formación de comités de obras públicas la sociedad se ha beneficiado en el mantenerse informada sobre la obra en cuestión, sin embargo cabe mencionar que la participación de la sociedad es escasa ya que quienes trabajan en vigilar la realización de las obras son los integrantes del comité y los beneficiados de las obras en el cuidado y mantenimiento en su caso. La problemática actual es involucrar más a la gente en que participe en actividades de vigilancia y evaluación de las obras públicas.

La propuesta de solución para tal problemática, es implementar procedimientos de auditoría social, estos deben ser sencillos, de manera que la sociedad participe activamente en el diseño y evaluación de la política pública, así como de la evaluación de la administración pública en cuanto a los recursos públicos empleados en obras y servicios públicos. Ya que anteriormente se conocieron mediante los cuestionarios aplicados a la comunidad de Tecamalucan que los derechos humanos y la intervención de los integrantes del comité de contraloría social de obras no es suficiente para dar seguimiento a las necesidades que presenta la comunidad.

Asimismo como se comentó en esta tesis y lo argumentado por la Dra. Nuria Cunnil, dicha participación debe estar compuesta por ciudadanos comprometidos sin que intervengan fines políticos y/o partidistas, sin que se dé paso a la corrupción. Además dicha agrupación debe institucionalizarse mediante formación y capacitación, también debe quedar registro de la primera asamblea en la que se informará a la sociedad la problemática actual de la comunidad, así como la propuesta de auditoría social, como instrumento de rendición de cuentas y participación ciudadana.

A continuación se detallan las actividades propuestas a realizar en la comunidad de Tecamalucan Municipio de Acultzingo Veracruz.

1. Asambleas comunitarias: en las que se debe dar aviso a la comunidad para que asista y conozca la propuesta de auditoría social.<sup>31</sup>
2. En la primera reunión se explicara, porque es necesario la asistencia de los ciudadanos, se acordaran los días y los horarios en los cuales pueden asistir, para las siguientes acciones:
  - Votar por las personas que integraran el comité de contraloría social, que teniendo la capacidad para representar a la comunidad, deberán desempeñar su trabajo con el compromiso en sí mismo y por la sociedad, actitud de aprendizaje y mejora continua.  
El comité de contraloría social debe conformarse por lo menos con tres personas y sus suplentes: Presidente, Secretario del Presidente y Tesorero.
  - Ante todo acto deberán levantarse firmas, tomar fotografías e informar a la sociedad, es decir dejar evidencia de los hechos, mediante oficios, actas, comunicados, entre otros.

Nota: deberán reunirse con asistencia obligatoria a las asambleas por lo menos cada 15 días.

Una vez que se elijan a los representantes del comité, estos se reunirán con el fin de estudiar la metodología de auditoría social<sup>32</sup>, empezando desde lo básico, ¿Qué es auditoría social? ¿Qué significado tiene? ¿Para qué sirve? ¿Cómo se hace? ¿Para qué se hace?

Se debe estudiar el marco normativo de los derechos humanos y sociales garantizados en nuestra Constitución, desde la perspectiva de exigibilidad<sup>33</sup> y participación social en las políticas públicas así como rendición de cuentas por el destino de los recursos públicos empleados en estos.

---

<sup>31</sup> El lugar de reunión en el que se realizaran las asambleas debe ser en un espacio público, de la comunidad de Tecamalucan.

<sup>32</sup> La metodología probable de estudio es la utilizada por el Banco Mundial en Honduras, estudiada en el capítulo primero de esta tesis

<sup>33</sup> «...La Exigibilidad entendida como el proceso social, político y legal...» Para mayor información leer *“Experiencias de exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en México desde organizaciones de la sociedad civil”*, por Areli Sandoval Terán.

3. Una vez realizado el estudio de la metodología de auditoría social por los integrantes del comité, estos tendrán la capacidad de elegir cuales procedimientos emplearán, cuales tienen al alcance y a la medida para llevarlos a cabo, ya que finalmente estos también deberán ser utilizados por la comunidad.

Nota: Los comités de contraloría social y subcomités se deben reunir por lo menos un día a la semana, para concluir con el estudio en un mes a más tardar.

4. Se verificará mediante el acceso a internet los siguientes documentos, considerados como fuente de acción primaria de los procedimientos de auditoría social:
  - Presupuesto de Egresos del Estado de Veracruz para el Ejercicio 2014 y 2015.
  - Plan de Desarrollo Estatal Veracruz y Plan de Desarrollo Municipal Acultzingo 2014-2015.
5. Listar las principales necesidades de la comunidad.
6. Conformar subcomités de contraloría social, por las tres principales necesidades de la comunidad, esto con la finalidad de llevar un control interno en cada obra y/o servicio suministrado por el ayuntamiento en su caso y/o entidad pública.
7. Los integrantes del comité de contraloría social deben elegir el medio de contacto que tendrá con el Enlace; mediante el cual tendrá la comunicación acerca de las obras y servicios públicos, cursos y capacitación que ofrece la CG, informe y situaciones en las que intervenga el municipio y la CG.
8. Los integrantes del comité de contraloría social, supervisaran las obras y servicios públicos se lleven a cabo conforme a lo establecido en el programa de desarrollo municipal:
  - Se supervisara el monto asignado a la obra y/o servicio
  - Calidad en los materiales empleados

Si de los puntos anteriores se incumplen deben realizar la gestión de denuncia y paro de la obra.

La denuncia se deberá realizar conformando un expediente<sup>34</sup> que deberá contener:

- El acta de comité de contraloría social, así como la del subcomité en cuestión.
- La solicitud de la obra y/o servicio.
- La autorización de la obra y servicio.
- Fotos donde se demuestre lo contrario, a lo establecido ya sea en el plan de desarrollo municipal, lo dispuesto en campañas a cargo del alcalde.

El cual se enviará a las instituciones correspondientes de:

- Contraloría social del municipio.
  - A la CG, dirección de contraloría social.
  - Al ORFIS mediante el uso de quejas ciudadanas.
  - Al Instituto Veracruzano de Acceso a la Información (IVAI).
9. Los integrantes del comité de contraloría social y los subcomités deberán compartir el aprendizaje obtenido en las sesiones de lecturas antes descritas en participación social, rendición de cuentas, derechos humanos, contraloría social y auditoría social, así como las formas de participación que emplean y los cuidados a las obras y/o servicios públicos, en escuelas de la comunidad.
10. Una vez concluidas las obras y servicios públicos, los subcomités deben de formular un informe al comité de contraloría social, y este último debe formular un informe que deberá estar dirigido a la comunidad, en cuanto a los avances y conclusiones de la obra/servicios.

### 3.3 Reflexiones, recomendaciones y consideraciones finales

---

<sup>34</sup> Los documentos que integran el expediente deben escanearse y posteriormente reimprimirlos previniendo el incumplimiento de las instituciones a cargo; siendo un total seis tantos.

Dionisio de Halicarnaso estimaba que: *“un buen gobierno produce ciudadanos que se distinguen por su valor, su amor a la justicia y otras buenas cualidades. Un mal gobierno les hace cobardes, rapaces y esclavos de todos los deseos deleznable”*

En otras palabras no existe la democracia cuando el gobierno no es capaz de realizar lo garantizado en la Ley, porque se conoció que existen Leyes en México que garantizan la participación social, la transparencia y el acceso a la información pública, aunado a lo anterior los avances tecnológicos nos permiten solicitar, consultar, adquirir la información sin embargo, las autoridades correspondientes no cumplen los plazos marcados en Ley.

Por otra parte el abuso del poder por parte de los servidores públicos dificulta que la sociedad crea en dichas instituciones gubernamentales, cada vez nos enteramos de abusos en los cargos públicos, en las cuales se les ha hecho frente con la intervención de las ONG's, así como la colaboración de estudiosos en temas de democracia, rendición de cuentas, transparencia en la información, sociedad civil, participación ciudadana, contraloría social y auditoría social.

No se le debe quitar la responsabilidad al Estado el garantizar los derechos humanos y sociales, así como administrar los recursos públicos, con economía, eficiencia y eficacia, sin embargo existe el derecho y obligación de cada ciudadano en participar en acciones de contraloría social, en las que también deben practicarse procedimientos de auditoría social, en la vigilancia de los recursos públicos, el empoderamiento ciudadano debe darse en espacios públicos, a los cuales deben tener acceso todos los ciudadanos, en consecuencia está el producir eso que dice Dionisio Halicarnaso *“...ciudadanos que se distinguen por su valor, amor a la justicia...”* es decir servidores públicos capaces de hacer cumplir lo dispuesto en Ley, sin que se caiga en la violencia en las repetidas manifestaciones incitada por la violación a los derechos básicos, como lo son los servicios públicos básicos, agua, alcantarillado de agua, luz, educación y salud.

Ahora bien se conoció en los estudios de los tres casos vistos en esta tesis que la sociedad veracruzana muestra interés en el poder participar en la vigilancia de las obras y servicios públicos, tanto en la perspectiva de aplicación del ORFIS, la CG



y finalmente en la comunidad de Tecamalucan, Municipio de Acultzingo. Sin embargo los procedimientos empleados tanto en el ORFIS como en la CG, no son suficientes para que la sociedad, este en posibilidades de participar en la vigilancia no solo de las obras y servicios públicos, si no el poder generar las políticas públicas así como el vigilar los recursos públicos empleados en estas.

Lo anterior dio margen a que el proyecto de intervención se propusiera como solución a la falta de participación social por los ciudadanos de la comunidad de Tecamalucan; a pesar de que existe el interés en la comunidad carecía del conocimiento de las formas de poder participar en la vigilancia de los recursos públicos y a su vez que el gobierno le rinda cuentas.

Otra problemática que enfrenta la comunidad de Tecamalucan es la falta de institucionalización de los comités de contraloría social, ejemplo de lo anterior fueron actas de constitución del comité de obras públicas, carecían de datos como lo son fecha, firmas de los integrantes del comité así como la del enlace por parte de la CG, que da hincapié a que dichos documentos no tengan la importancia y validez debida, para posteriormente ser utilizados como evidencias y derechos a exigir por los ciudadanos y lo contrario para el gobierno, la obligación de entregar lo pactado en programas, debido a lo anterior al gobierno le favorece esta situación, por carencias de información y organización del comité, es decir no están institucionalizados, así como el trabajar en coordinación con la sociedad delegando autoridad y realizar la supervisión del destino los recursos públicos en las obras y servicios.

Es por esto que se le realizó la propuesta de auditoría social como instrumento de rendición de cuentas y participación ciudadana; uno de los procedimientos poco conocido es el estudio de los marcos legales de los derechos humanos, el auto aprendizaje, el compartir los conocimientos aprendidos en las instituciones educativas de dicha comunidad, aumenta la participación de la sociedad, así como el entusiasmo por participar activamente y ser respondido, conforme a leyes y demás legislación.

Debe de crearse una Ley específica en la cual se expliquen los procedimientos de auditoría social y los alcances de esta junto con la aplicación de la contraloría social así como el de homologar y discernir las discrepancias de aplicación entre la perspectiva de aplicación del ORFIS y de la CG, ya que como anteriormente la auditoría social no es lo mismo que contraloría social; a manera de ejemplificar lo anterior se presenta un cuadro comparativo del concepto de auditoría social y contraloría social empleado en el ORFIS y la CG:

Conceptos auditoría social, Estado de Veracruz, para las entidades fiscalizadoras	
ORFIS	CG
Se encarga de vigilar que no exista desvío de recursos, a través de la capacitación y prevención.	Es la promoción del control, encaminadas a las acciones que se desempeñan como contraloría social.

Diferenciar ambos conceptos, empoderando a la sociedad proporcionándoles los recursos y el acceso para participar, generando conciencias de lo que se hace y para que se hace. Y finalmente se deben aplicar las sanciones a quienes incumplan la ley, ya sea por omisión de los planes de desarrollo estatal, los recursos públicos desviados a distintas obras menos para los fines con los que fueron creados, así como la falta de respuesta de las autoridades públicas en las consultas y solicitudes de acceso a la información pública.

La solución está en cada ciudadano comprometido, informado, capacitado, ejerciendo los derechos como la obligación de participar en la vigilancia de los recursos públicos destinadas a obras y servicios públicos en su propio favor; adquirir la responsabilidad del auditor social, para también exigir rendición de cuentas al gobierno por la administración de los recursos públicos.

Se comprobó que si existen marcos legales para la aplicación de auditorías sociales en México, no así para las metodologías, reglas de operaciones y o manuales que describan los procedimientos a seguir. Con las actuales reformas a la ley, se pueden fortalecer los procedimientos antes propuestos para la realización de auditorías sociales, a cada obra y /o servicio administrado por el gobierno.

Debe existir la motivación, el trabajo en equipo, el auto aprendizaje, la actitud en la creación de nuevas formas de participación social y rendición de cuentas, con fundamento en Ley, para hacer presión sin armas, para que se entreguen las obras y servicios en tiempos y formas.

## FUENTES DE INFORMACIÓN.

### Bibliografía

- Agramonte, R. D. (1981). *Teoría Sociológica*. Puerto Rico: Universidad de Puerto Rico.
- Alicia Lissidini, Y. W. (2008). *Democracia Directa en Latinoamérica*. Argentina: Prometeo Libros.
- AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. (2013). *Compendio de Normas Internacionales de Auditoría Gubernamental propuestas para desarrollar el Marco de Normas Profesionales del SNF*. México.
- B., D. (27 de 12 de 2007). *Teoría y Praxis Sociológica ===== Un enfoque accesible =====*. Recuperado el 07 de 10 de 2014, de Definición de Sociedad en Parsons: <http://teoriaypraxissociologica.wordpress.com/>
- Barrera, M. (2010). *¿Quién y cómo debe controlar y evaluar el gobierno?: Eje Fundamental de la Reforma del Estado: La participación social en el control y evaluación del servicio público: El Caso Mexicano*. México, D.F.: LXI Legislatura, Cámara de Diputados: IMAT: M.A. Porrúa.
- Cacao, F. E. (01 de Marzo de 2008). LA IMPORTANCIA DE EJERCITAR LA AUDITORÍA SOCIAL COMO MEDIO DE CONTROL CIUDADANO PARA TRANSPARENTAR LA GESTIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Guatemala, Guatemala.
- Carrera, M. Á. (01 de Agosto de 2012). La auditoría social como herramienta para evaluación de la responsabilidad social empresarial aplicada a The Home Depot. Xalapa, Veracruz, México: Universidad Veracruzana.
- Cejudo, G. M. (2014). Planeación y rendición de cuentas. *Red por la Rendición de Cuentas*, 5-19.
- Contraloría General. (2011). *Guía Metodológica de Auditoría*. Veracruz.
- Domínguez Morán, M. d. (2005). *Auditoría I*. México.
- Duncan Mitchell, G. (1983). *Diccionario de sociología*. Barcelona: Grijalbo, S.A.
- Elice Navarro, J. (2004). *Participación ciudadana en la gestión parlamentaria: el concepto de auditoría social*. España.
- González Mondragón, A. (2002). *Auditoría Administrativa*. México: Trillas.

- Guadarrama, M., & Corona, R. (2012). ¿Porqué nos deben interesar las finanzas en los municipios? *Este País* .
- Hernández, E., Ávila, Ó., Poli, M., & Irías, J. (2007). *Metodología de Auditoría Social a Políticas Públicas*. Honduras: Banco Mundial.
- Hernández, E., Irías, J., & Ávila, M. Ó. (2007). *Metodología de Auditoría Social a la Estrategia para la Reducción de la Pobreza*. Honduras: Banco Mundial.
- Loyo Olivares, V. A. (2014). *Empresa Pública*. Xalapa.
- Machicado, J. (Marzo de 2012). *APUNTES JURIDICOS EN LA WEB*. Recuperado el 08 de Octubre de 2014, de APUNTES JURIDICOS EN LA WEB:  
<http://jorgemachicado.blogspot.com/2012/03/adpu.html#sthash.9LmfFUI0.dpuf>
- Mariani Ochoa, R. (2012). *EL GASTO PÚBLICO Y SU NORMATIVIDAD*. México: Plaza y Váldes, S.A. de C.V.
- Martínez, M. C. (2010). *Información y comunicación de la RSC*. España: NETBIBLO, S. L.
- Murcia López, L., García Ortiz, M. C., & Pavón Isleño, K. I. (2014). *La Auditoría Social en el combate a la corrupción en México* . Xalapa.
- OCEANO GRUPO EDITORIAL. (1999). *ENCICLOPEDIA AUTODIDÁCTICA INTERACTIVA OCEANO*. Barcelona: OCEANO GRUPO EDITORIAL, S.A.
- Olivera Gómez, D. A. (2013). La rendición de cuentas en la gestión pública de México. *Universos Jurídicos* , 24-28.
- Olvera, A. (2003). *Voz, ojos y oídos. Auditoría Social en América Latina*. Punta Cana, Rep. Dominicana.
- ORFIS. (12 de Enero de 2012). Recuperado el 5 de febrero de 2014, de  
<http://www.orfis.gob.mx/orfis.html>
- ORFIS. (2013). *Guía 1. Marco de la fiscalización Superior*. Veracruz.
- ORFIS. (2013). *Manual de Organización*. Xalapa: ORFIS.
- Parada, R. (2012). *Concepto y Fuentes del Derecho Administrativo*. Madrid: Marcial Pons.
- Plan Nacional de Desarrollo*. (2013). México: Gobierno de la República.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México.
- Porter, B. (1969). *Auditoría: Un análisis conceptual*. México.
- Pratt Fairchild, H. (2006). *Diccionario de Sociología*. México: Fondo de Cultura Económica.

reas- red de redes de economía alternativa y solidaria. (Mayo de 2011). Recuperado el 12 de Noviembre de 2013, de reas- red de redes de economía alternativa y solidaria:  
<http://www.economiasolidaria.org>

Santillana, J. R. (2010). *Manual del Auditor*. México: Pearson.

Subsecretaría De Control Y Auditoría De La Gestión Pública. Unidad De Auditoría Gubernamental. *Guía General De Auditoría Pública* (2006)

[www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx)

[www.itesm.mx](http://www.itesm.mx)

[www.municipiosytransparencia.org.mx](http://www.municipiosytransparencia.org.mx)

[www.orfis.gob.mx](http://www.orfis.gob.mx)

[www.tm.org.mx](http://www.tm.org.mx)