

## ÍNDICE

Introducción.....	1
-------------------	---

### CAPÍTULO PRIMERO

#### CONCEPTOS, ANTECEDENTES Y CONTEXTO DE LA INSTITUCIONALIDAD ESTATAL

1.1 El Estado: elemento necesario para la vida pública.....	8
1.2 Enfoques en la disciplina de la administración pública.....	13
1.2.1 Paradigma burocrático.....	16
1.2.2 Posburocracia.....	18
1.2.3 Gestión pública.....	21
1.2.4 Gobernanza.....	25
1.3 Transparencia y rendición de cuentas.....	29
1.3.1 Transparencia en la política gubernamental.....	30
1.3.2 La rendición de cuentas: ¿Intención o estrategia política?.....	35
1.4 Estado social de derecho.....	41

### CAPÍTULO SEGUNDO.

#### CONDICIONES POLÍTICAS, SOCIALES Y NORMATIVAS

#### PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO.

2.1 La participación ciudadana como eje de un gobierno eficaz.....	46
2.2 La cultura política en el Estado de México.....	51
2.3 La cultura democrática en el Estado de México.....	57
2.4 Formas de participación ciudadana vigentes en el Estado de México.....	64

## CAPÍTULO TERCERO.

### ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS MEDIANTE LA AUDIENCIA PÚBLICA CIUDADANA.

<b>3.1 Representación política.....</b>	<b>70</b>
3.1.1 Origen, ejercicio y fines del poder.....	75
<b>3.2 Responsabilidad en la representación pública para fortalecer la democracia.....</b>	<b>79</b>
<b>3.3. Desarrollando respuestas para la rendición de cuentas: el reto de la renovación.....</b>	<b>83</b>
3.3.1 Actores y mecanismos para la buena rendición de cuentas: La agenda pendiente en los municipios del Estado de México.....	87
3.3.2 Creando voluntad política.....	92
<b>3.4 Audiencia pública ciudadana como política de competencia y progreso. Por un gobierno de confianza.....</b>	<b>96</b>
<b>Conclusiones.....</b>	<b>108</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>118</b>

## INTRODUCCIÓN

*El pasado está escrito en la memoria y el futuro está presente en el deseo.*

*Calos Fuentes.*

En territorio mexicano y muy en especial en el Estado de México, con el paso de los años hemos podido observar la parcial modernización democrática de nuestra administración pública, un cambio que, si bien no incluye una transformación estructural de mayor relevancia, sí ha configurado de manera distinta la correlación de la fuerza social con sus instituciones constituidas.

La democracia como valor universal, es quizás la más grande transformación del siglo XXI, de la cual el Estado de México también ha sido partícipe, esto es particularmente relevante cuando se trata de construir una base sólida institucional, misma que como lo demuestra la historia, se construye a través de la mejora continua; proceso mediante el cual también se conquista la confianza de la sociedad hacia las instituciones.

El proceso democratizador que ha vivido nuestro país desde la década de los 90's del siglo XX hasta nuestro tiempo, ha tenido grandes etapas de consolidación; a recientes días los procesos electorales se desarrollan con más equidad, justicia e inclusión, sin embargo, para que la democracia se consolide, la práctica de sus principios y valores deberán arraigarse necesariamente en la vida diaria de la sociedad. Así mismo, el respeto al Estado de derecho y la rendición de cuentas son dos imperativos indispensables para alcanzar la democracia, ningún sistema democrático puede consolidarse sin que prevalezca un sistema judicial independiente, acceso a la información pública e instituciones comprometidas en sus tareas diarias para generar confianza entre la ciudadanía.

De igual manera, podemos ver que han emergido un notable número de iniciativas para llevar a cabo la consolidación de la apertura gubernamental; la principal de ellas incrustada a partir del año 2000 donde ley declaraba una política de acceso a la información que aunque sujeta y condicionada, dio por primera vez alcance a esta garantía dentro de la Constitución. En este contexto, la posibilidad de

contar con un derecho a saber qué sucede, estimuló los nervios más sensibles de la tradicional manera de convivencia entre el gobierno y el ciudadano, tarea que a más de una década continúa incompleta pero que hoy nos permite desarrollar y llevar a cabo nuestros propios análisis y producir un incuestionable cambio de paradigma en la forma del cómo nos relacionamos o queremos relacionarnos con los gobernantes.

Si conjugamos lo hasta aquí expuesto con el desarrollo vislumbrado en los últimos años en el Estado de México, podemos decir que el camino se ha emprendido hacia la democratización del gobierno, toda vez que se cumplen a cabalidad con las dimensiones mínimas para la existencia de una democracia formal, pudiendo entonces fijar la mira en la evolución y modernización del sector público, llevando con ello la entrega de un poder mayor al ciudadano que fortalezca los resultados, promueva la rendición de cuentas y pueda consolidar la confianza ciudadana en los gobiernos.

En este sentido, desde la perspectiva del presente trabajo de investigación, nuestro problema de análisis se encuentra en deducir que en los gobiernos locales no existe una interacción o diálogo constante post-electoral entre gobierno y ciudadanía; mismo donde se pueda colocar información socialmente útil con el propósito de que esta sea utilizada para fomentar la transparencia, dar impulso al acceso a la información y que permita la retroalimentación al involucrar a los ciudadanos en la administración pública al hacerlos parte del proceso de diseño y ejecución de políticas gubernamentales. Consideramos entonces que, para esta acepción de acercar más al gobierno al ciudadano, tanto como individuo como a nivel grupal, es necesario un enlace o mecanismo que afiance los flujos de comunicación, por lo que la idea propuesta adquirirá forma en la creación de un espacio interactivo institucionalizado bajo la figura de la audiencia pública ciudadana en los gobiernos municipales, donde la ciudadanía pueda tener la posibilidad de expresar sus opiniones o propuestas sobre políticas o proyectos gubernamentales, coparticipar en la producción de bienes o servicios públicos y/o intervenir activamente en el seguimiento, control y evaluación de la gestión gubernamental; permitiendo promover así la organización social y la acción colectiva para tener mayor confianza de la población en su gobierno.

Frente a este escenario, el método descriptivo servirá para explicar la postura central de la investigación así como para ahondar sobre aquellos tópicos que urgen nuestra atención en la reconfiguración de nuestro sistema político y administrativo desde la estructura reglamentaria, de modo tal que esta reflexión sirva como catalizador de todos los esfuerzos sociales por democratizar

la administración pública en los municipios y pueda sensibilizar a los servidores públicos que la ejercen sobre la importancia de la integridad y los principios éticos en el ejercicio del cargo público a efecto de que se aperturen a los comentarios y críticas de la sociedad, buscando que su comportamiento y accionar se enfoquen en atender lo urgente.

Bajo esta antesala de argumentos, nuestra exposición estará integrada por tres divisiones. El texto cuenta en su capítulo primero con una descripción de los conceptos clave y enfatizará las peculiaridades del desarrollo del Estado, de la administración pública, de la rendición de cuentas así como del estado social de derecho; dichos términos constituirán la estructura y alcances generalizados de nuestro argumento para posteriormente describir las diferentes formas en que la administración pública ha intentado responder a la crisis de credibilidad.

Estos rasgos en materia de rendición de cuentas y administración pública, son retomados en el segundo capítulo, donde nos enfocamos en el fenómeno de la participación ciudadana, la cual será abordada más allá de la competencia política, dimensionándola como el elemento imprescindible para la legitimidad del régimen democrático en la consolidación del gobierno y; así mismo, es reflexionada positivamente para ser desarrollada como una práctica cívica que pueda minar como un rasgo cultural donde los ciudadanos comprendan la trascendencia de solicitar explicaciones sobre las decisiones de sus gobernantes, así como conocer el destino de los recursos públicos y los resultados de la acción gubernamental; situación que un paso más adelante significa acrecentar el nivel de cultura democrática y política como un mismo paquete que incentive el desempeño adecuado de las funciones públicas y prevenga el abuso del poder.

Propiamente, estas reflexiones son enlazadas al capítulo tercero, donde ofrecemos los argumentos para implementar una estrategia en los gobiernos locales del Estado de México, misma que consideramos cuenta con los elementos mínimos para significar una transformación en el otro extremo de la contienda electoral, es decir, construir una democracia de calidad postelectoral, resultado de una decisión concreta que se sustenta en la obligatoriedad por ley en la que los funcionarios y servidores públicos puedan comparecer periódica e itinerantemente en su circunscripción con el propósito de atender las situaciones más inmediatas de sus conciudadanos y al mismo tiempo les informen e involucren respecto al comportamiento de las acciones que emprenden cotidianamente. En esta dimensión, el modelo de audiencia pública ciudadana, será colocado como un ejercicio que puede establecerse para la construcción de gobiernos más

democráticos, responsables y cuyos fines sean controlados, resaltando la imprescindible estructura legal en la que todos los actores políticos y sociales contribuyan con su esfuerzo cotidiano para mejorar la calidad de la vida institucional y la vida democrática, haciendo así un gobierno que en su origen y ejercicio pueda establecer bases estructurales y llegar a ser del pueblo, para el pueblo y con el pueblo.

Finalmente, los resultados de este análisis sugieren que toda acción de los órganos del Estado repercute en las personas y que la parte sustantiva para toda persona en un régimen democrático es sentirse completo en sus derechos y libertades, por ello, es un llamado para que la institución gubernamental reflexione sobre su responsabilidad, active sus capacidades legales, humanas, organizacionales y financieras para que las instituciones cumplan el propósito con el que han sido creadas y corresponde a servir con amplia disposición para demostrar su capacidad en dirigir a la sociedad, así como para mejorar sus condiciones de existencia.

## CAPÍTULO PRIMERO

### CONCEPTOS, ANTECEDENTES Y CONTEXTO DE LA INSTITUCIONALIDAD ESTATAL

#### 1.1 El Estado: elemento necesario para la vida pública

Todo documento de investigación debe contener un marco que brinde comprensión en aquellos conceptos, definiciones y escuelas de pensamiento que se estudiarán a lo largo del trabajo. Es por ello que a continuación, se presenta el apartado teórico que dará fuerza conceptual a la investigación y validez teórica a lo que se pretende alcanzar.

Para poder llegar a comprender la ingeniería propia de la transparencia y la rendición de cuentas, es necesario establecer antes un marco teórico conceptual que contribuya al entendimiento de cada una de las aristas que dan forma y figura a la administración pública democrática referida dentro de las características de la Gestión Pública y la Gobernanza.

Nuestro punto de partida toma referencia señalando al Estado como el elemento histórico que ha encarnado las capas sociales en instituciones, este se ha desarrollado en su concepto como una construcción filosófica, jurídica y política; que ha venido mutándose conforme el contexto de la humanidad evoluciona. A lo largo de la historia, el hombre se ha asociado bajo distintas condiciones económicas y sociales; y con ello, han surgido diferentes corrientes de pensamiento que sitúan al Estado como un constructo social que para su configuración depende de factores socioeconómicos arraigados en un espacio geográfico y en un tiempo histórico correspondiente al régimen del mismo.

De esta manera, podemos encontrar distintos enfoques conceptuales referentes al Estado; uno de ellos, el de Max Weber (2005, p.82), que utilizando términos netamente sociológicos, concibe a esta asociación como un conjunto de actores que tienen la encomienda del desarrollo social, y que para este fin se valen del *monopolio de la violencia*, siendo esta última legítima en la medida en que se sustenta en el poder adquirido con base en tradiciones, costumbres, carisma o leyes fundamentadas en la racionalidad.

Otra visión clásica del Estado es aquella que Hans Kelsen (1995) explica en su teoría general del derecho y del Estado, en donde a grandes rasgos el Estado es un ente constrictivo de la sociedad que sujeta a la misma a las leyes que conforman su marco jurídico, mismo que fue construido por la

propia sociedad a través de sus representantes o gobernantes según sea el caso; en dicha teoría las leyes constituyen la base fundamental del Estado, y es a través de la ejecución y apego a las mismas como se llega al Estado ideal, o a lo que algunos estudiosos de la Filosofía Política llaman la óptima república.

Uno más de los autores que aportan una visión contemporánea a su tiempo del Estado es Marx (Bobbio, 2011, p.548), para quien el Estado es el reino de la fuerza y la máquina de dominación de una clase sobre otra; el Estado es un ente ajeno a la sociedad, en donde el primero es opresor y la segunda es reprimida. Esta teoría es la enemiga número uno de la organización estatal, es una teoría extintiva del Estado y considera que el ideal de existencia del hombre es aquel en donde no se requiere de un sistema regulador como lo es el Estado.

Ahora bien, para efectos prácticos, si tomamos en cuenta las características *sine qua non* de un concepto de Estado, encontraremos una amplia gama de opciones conceptuales que definen correctamente al Estado, sin embargo, por la multiplicidad de objetos que aborda y sus características, hemos considerado el siguiente concepto para su posterior desglose y análisis:

*“Grupo territorial duradero, radicalmente comunitario, estrictamente delimitado, moderadamente soberano frente a otros, que se manifiesta como máximamente comprensivo en el plano temporal y en cuyo seno, sobre una población, con creciente homogeneidad y sentido de autopertenencia, una organización institucional eminentemente burocrática, coherente y jerarquizada; desarrolla una compleja gobernación guiada conjuntamente por las ideas de seguridad y prosperidad”. (Zafra, 1990, 74)*

Podemos llevar a desentrañar estos enunciados encontrados en nuestro concepto base para así poder lograr una comprensión más amplia de lo que teóricamente representa el Estado.

El primero al cual se hace mención como “grupo territorial duradero” no sólo expresa una condición geográfica, sino también temporal, lo cual conlleva a un proceso de consolidación de la asociación del hombre como estructura estatal para que esta pueda ser considerada como tal; el segundo, “radicalmente comunitario”, se refiere a ese sentido de comunidad que emerge entre los individuos organizados bajo una estructura comúnmente aceptada, con características similares y fines compartidos, las personas que reúnen estos aspectos aceptan y reconocen las medidas que el Estado establece para la consecución de esos fines y la satisfacción de sus convergentes



necesidades; por “estrictamente delimitado” se entiende la descripción de los límites territoriales y jurisdiccionales del Estado, es decir, hasta dónde comprende el gobierno de un Estado, cuáles son las fronteras dentro de las cuales un individuo es miembro de un Estado en particular, y cuál es la demarcación sobre la cual la legislación propia del Estado en cuestión tiene validez; con “moderadamente soberano frente a otros” se hace referencia a la existencia de otros Estados igualmente soberanos, pero que actualmente, ante el auge de la economía de mercado, y la dependencia económica de ciertos países con respecto a otros, las soberanías se vulneran y moderan en función de la potencia económica propia de cada Estado.

Después de la integración de estos elementos la definición se puede dividir en otros tres enunciados, siendo la primera de ellas: “que se manifiesta como máximamente comprensivo en el plano temporal”, afirmación que se refiere a la capacidad que tiene el Estado para adaptar sus esquemas conforme a las mutaciones de la sociedad, esto quiere decir que el Estado y sus instituciones, particularmente las leyes, dependen en gran medida del momento histórico de su población y se encuentran en una constante evolución de la cual depende la existencia de un Estado de derecho sustentado en un marco jurídico paralelo a la realidad sociopolítica; la segunda “y en cuyo seno, sobre una población, con creciente homogeneidad y sentido de autopertenencia” se refiere estrictamente a las características históricas que dotan a los miembros de un Estado de una identidad creada a partir de sus tradiciones, de su cultura y de los momentos históricos que han consolidado al Estado al que pertenecen, erigiendo así un sentido de pertenencia plasmado en la ley bajo el concepto de nacionalidad; con respecto a la última parte de la definición, “una organización institucional eminentemente burocrática, coherente y jerarquizada, desarrolla una compleja gobernación guiada conjuntamente por las ideas de seguridad y prosperidad” se refiere en un primer momento a las funciones administrativas del Estado, que se regulan mediante la rama del derecho público conocida como derecho administrativo, y se aplica a través del ejercicio de la Administración Pública, en un segundo momento de este último enunciado encontramos los dos fines fundamentales del Estado, que paralelamente son la génesis del mismo, la seguridad y prosperidad, ambas imperiosas necesidades del individuo que a lo largo de la historia lo llevaron a asociarse en estructuras cada vez más amplias y complejas hasta construir lo que hoy en día es el Estado.

Por esta característica, es que debemos hacer una breve referencia al concepto de razón de Estado; según lo expresa un autor francés contemporáneo, Michel Foucault (citado en Guerrero, 1989,

p.186) “la razón de Estado nació para diferenciar y especificar los principios y métodos de gobierno del Estado, frente a los correspondientes a la familia, la iglesia o cualquier organización particular (...) y supone al mismo tiempo un tipo específico de conocimiento”. Es este último esbozo de palabras las que nos permiten dar continuidad en el siguiente apartado al motivo de este documento, ya que en el seno del surgimiento y evolución del Estado, la administración pública se encuentra institucionalizada de manera adyacente y como una estructura para su función permanente; ya que el Estado en su naturaleza social, humana, histórica, cultural y económica; se manifiesta como un producto de los fenómenos creados y provocados por las relaciones del hombre como persona individual y al hombre como ciudadano o miembro del Estado; esta disociación puede ser explicada en buena medida por Omar Guerrero (p. 215), quien señala que:

“las relaciones civiles son propias de las personas y las relaciones públicas serán propias de los ciudadanos”, en tal sentido, (...) cuando la actividad del Estado se lleva a cabo sobre las primeras, ellas se llaman relaciones civiles administrativas; mientras que cuando lo hace sobre las segundas, se denominan relaciones públicas administrativas, (...) donde esta característica esencialmente refiere que las relaciones públicas son consideradas, con toda propiedad, como el dominio de la administración, ya que todo lo que se refiere al hombre viviendo en comunidad es de interés del Estado.

En efecto, las transformaciones sociales serán expresadas por este último bajo su personalidad y por medio de la autodeterminación, por tanto, al fijar sus fines y condiciones objetivas de existencia causalmente asumirá y ejercerá su actividad propia –administración pública- con sus recursos, organización y capacidades suficientes para proveer el desarrollo de los elementos constitutivos de la sociedad. De este modo, la administración pública no constituye un fin en sí mismo, sino un medio, un puente que se tiende entre el Estado y la sociedad para que aquél logre perdurar en esta su finalidad, a través de su propia actividad.

A grandes rasgos, estas aportaciones nos permiten comprender que el Estado preexiste a la nación, siendo fuente de la estructuración y funcionamiento de la sociedad, la economía y el régimen político; por lo que nos permitirán explicar el crecimiento de la actividad administrativa, sus crisis y evoluciones que derivan en una nueva producción y transición de la misma.

Concretamente la existencia del Estado no es discutible, sin embargo, su capacidad vista en sus funciones a través de la figura del gobierno ha sido cuestionada; esta crítica hace énfasis según autores como Cabrero y Nava (1999; 7), y Sánchez (2002; 484), en la eficiencia, eficacia y legitimidad de la administración pública que son necesarias para atender de una manera adecuada, oportuna y con recursos limitados las necesidades y requerimientos crecientes de una sociedad más participativa y demandante.

## **1.2 Enfoques en la disciplina de Administración Pública**

De acuerdo a esta síntesis biográfica de los preceptos materiales como formales que dieron origen a la formación del Estado moderno, estamos en posibilidad de identificar la relación estructural que la administración pública tiene con él.

En este aspecto, los conceptos que rodean a la administración pública son vastos, existe una abundante acumulación de enfoques que la han dotado de diversos sellos explicativos para el estudio de las organizaciones, por ello, podemos afirmar que existe un pluralismo ideológico-conceptual en la manera de situar a las organizaciones publiadministrativas y su funcionamiento.

Para el marco de estas dimensiones o marcos teóricos de referencia encontramos varios siglos de historia, pasando desde la Ciencia de la Policía, la Ciencia de la Administración, hasta llegar a la conceptualización moderna del siglo XX de la administración pública, mismos en los que no extenderemos una reflexión profunda puesto que no son parte del planteamiento central, sin embargo, es necesario atraer una definición que sume las características y elementos específicos de su funcionalidad; para tal efecto, Omar Guerrero (1997, p.25), la define como “la actividad del Estado que está encaminada a producir las condiciones que facilitan la perpetuación de la sociedad y crear las capacidades de desarrollo de los elementos que la constituyen”; en este aporte se observan tanto las funciones públicas, así como los objetivos sociales, que por consiguiente llevará a cabo el proceso de construcción del contenido y modo de ejecución de las decisiones socialmente apoyadas y que se encuentren apegadas a los componentes jurídicos de responsabilidad. Este entendimiento estándar del concepto de administración pública, nos coloca en posibilidad de abordar distintas ópticas que han pretendido explicar el comportamiento del orden institucional, político, financiero y administrativo en el que el Estado por medio de los poderes públicos, ha buscado la

mejora constante de sus capacidades acreditando una equilibrada relación con los grupos ciudadanos y con el sistema de justicia.

En este margen cronológico, el tiempo que transcurre de la posguerra hasta los años 80 del siglo XX marcó como estrategia central para el desarrollo de los gobiernos la búsqueda del crecimiento económico por la vía de la sustitución de importaciones, protección al mercado interno y políticas de bienestar social basadas en la redistribución del ingreso; siendo estos elementos los que particularizaron al Estado como un agente máximo o totalitario. Desafortunadamente, la cultura paternalista trajo consigo un burocratismo excesivo en el que bajo sistemas verticales de organización, los países comenzaron a generar mayores retrocesos en comparación con sus avances. Ante el reconocimiento de la crisis del Estado benefactor y el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, se tenía que explicar y justificar las nuevas acciones gubernamentales que reformularan el papel del Estado. El emergente concepto pretendía ser la otra cara de la moneda, un Estado auténticamente aperturista, capaz de lograr el crecimiento económico por la vía de la liberación económica y que de manera paralela se insertase en la economía globalizada; generando de esta manera la existencia de una polarización por la economía de mercado y se restara importancia a los elementos sociopolíticos.

En este contexto, podemos estudiar históricamente el fenómeno de la administración pública en dos interpretaciones. El primero, el paradigma conocido como las Reformas de Primera Generación (Morelba, 2003, p. 16), mismas que se dan en las décadas de los 80's y 90's, caracterizadas por el desmantelamiento del Estado, donde al ser agotado el modelo del Estado benefactor, se opta por la liberación económica y comercial, así como por la transferencia de responsabilidades del Estado hacia los privados, lo que llamamos desregulación y privatización. En otras palabras, se origina el "Estado mínimo", al cual sólo le compete ocuparse de las funciones básicas e intransferibles, generando un agresivo proceso de privatización y restando fuerza al sector público al tiempo de permitir que la administración pública se desvincule del ciudadano.

Ante este conjunto de experiencias, posteriormente se replantean los parámetros de actuación del Estado y de los gobiernos, por lo que surgen nuevas propuestas que intentan complementar lo pendiente –estabilización económica- con variables y objetivos de cambio en la administración pública que incluyen el desarrollo institucional y el perfeccionamiento del sistema político democrático. Esta segunda y nueva interpretación conocida como Reformas de Segunda

Generación (p.17), se crean en un ambiente en el que se requiere transformar la relación entre el gobierno y la sociedad, rescatando el sentido político del Estado mediante la reestructuración de los gobiernos y la capacitación de los servidores públicos para así anteponer los aspectos socioeconómicos y culturales en lugar de los fines monetarios; todo ello en mira de poder generar confianza, cohesión social y equidad; volviendo a los gobiernos generadores de políticas estimuladoras del sector público que organizan y coordinan las interacciones entre los factores humanos, económicos, políticos, sociales y culturales.

El contenido más amplio de este razonamiento observa que los fines del Estado significan la constante activación de los mecanismos de formación y transformación institucional; de esta manera, el gobierno como órgano público-estatal en su capacidad directiva inicia el proceso para la toma de decisiones que se sostengan en estrategias de unión social, certidumbre económica (moverse sobre la ideología de no todo el Estado ni todo el mercado sino un complemento mutuo de ambas) e inclusión política; siendo estas condiciones bajo las cuales la estructuración y fortalecimiento de las sociedades permitan procesar la democracia como la síntesis del consenso y diálogo con la que el ciudadano reciba de la administración pública un modelo más abierto, participativo, pluralista e innovador que le genere máximos resultados. Así mismo, resalta el papel especial de la administración pública, la cual sigue ocupando un lugar privilegiado e imprescindible en la dirección y coordinación de la sociedad, permitiendo que su naturaleza pública y política articule un conjunto de prácticas y procedimientos de permanente ajuste en los cuales se cuente con los actores primarios indispensables (el gobierno, el mercado y la sociedad) a fin de dirigir e impulsar el desarrollo social y económico del Estado-Nación.

Con referencia a lo anterior, pasamos a confrontar las distintas ópticas que han pretendido enfrentar los nuevos retos de una sociedad moderna, que reclama en el escenario social la construcción y fortalecimiento de un desarrollo global, es decir, crecer económicamente, mejorar la calidad de vida y reformular el sistema político, tópicos que requieren de la actualización así como de la redefinición de las organizaciones administrativas que planteen como propósito primario aumentar su capacidad de respuesta bajo un concepto de eficiencia, eficacia, congruencia y honestidad, garantizando al ciudadano dar solvencia a las necesidades sociales básicas al igual que abrir, vigilar y activar la función gubernamental.

### 1.2.1 Paradigma burocrático

Como hemos mencionado anteriormente, hablar del Estado en su generalidad sin abordar el bagaje teórico referente a sus instituciones y la forma en la cual se desarrollan, es dejar incompleto el estudio de la estructura administrativa, misma que posee muy diversas perspectivas conceptuales, por lo cual retomaremos las ideas clásicas y neoclásicas que, en esencia, han cambiado en el devenir de la historia tanto en medios como en formas para el ejercicio de gobierno.

Ahora bien, nos concierne abordar el paradigma burocrático;

Surgido gradualmente en los estados-naciones europeos en los inicios del siglo diecisiete, gracias a una tradición patrimonial de imponer un orden formal y crear una responsabilidad ante la administración Real. Dos siglos después, las necesidades del colectivo social, una autoridad y una serie de servidores al servicio de la misma, configuraron una de las más increíbles facetas de servicio, obediencia y rigor, donde Max Weber nos proporcionó la descripción de una maquinaria altamente eficaz desarrollada en la teoría burocrática; modelo que llevaba como fórmula una toma de decisiones centralizada y jerarquizada a través de un liderazgo vertical donde las acciones estatales se manifiestan como impositoras en la medida que pretendía coadyuvar a la protección social. En aquellos ayeres, nadie cuestionó sus resultados, incluso fue considerado como la catapulta que dio impulso al Estado moderno y origen a la civilización moderna. (Crozier, 1997, p.1)

Desde entonces, su actuar ha estado marcado por el centralismo, así como por la elección de procedimientos que se juzguen útiles sin necesariamente producir los resultados requeridos. Observándose de esta manera que:

El paradigma de organización burocrática sobre el que se han sustentado en general las administraciones públicas, ha inducido a desarrollar un tipo de gestión cuyo objetivo real, en cierto modo, ha sido el servir a la administración misma, centrada en los intereses inmediatos y en las expectativas tanto de funcionarios como directivos. La legitimidad y legalidad de sus actos han dependido del grado de sometimiento a los procedimientos consagrados en el ordenamiento jurídico, independientemente de su eficacia material, de su efectividad y, consecuentemente, de la responsabilidad pública involucrada. (Quintín, p.3)

Bajo esta óptica, la bondad de los resultados de la administración burocrática tiende a subordinarse al procedimiento formalmente establecido, al caer en una trampa propia, es decir, en el momento que se privilegia la regulación, con el paso del tiempo y las coyunturas, se sobrerregula, lo cual se traduce en la falta de respuesta de la organización y por ende el alud institucional.

Este sistema de disciplina técnica trajo consigo una creciente complejidad de actividades colectivas y obediencias como virtud cardinal, canalizadas mediante la rigidez, inflexibilidad y lentitud de las organizaciones, restricciones en cuanto a actuación de los empleados públicos, discrecionalidad en materia de personal y de los medios económicos del gobierno; propiciando pocas oportunidades de éxito en las metas y objetivos establecidos previamente por la propia agencia. En tal sentido, la cadena de relaciones carecía de innovaciones, agilidad y falta de libertad, elementos con los cuales se pudiese cumplir cabalmente con los intereses ciudadanos.

Sobre esta misma orientación, existe una tendencia general dentro del marco de la administración pública a trabajar con una fórmula denominada asignación en línea, que se versa como una distribución de gasto por doquier sin un sistema que prevea, dirija y se mantenga alerta de los logros hechos por la gestión. Como es explicado por Antonio Quintín (2002, p.68), “el Estado, a través del órgano correspondiente, normalmente asigna atribuciones, competencias y responsabilidades a las distintas dependencias y organismos de la administración pública, y con ellas determinados montos financieros, con base en criterios autoritarios y lineales definidos en el ordenamiento jurídico”. Frente a dicha asignación, el Estado suele no exigir contrapartidas ni compromisos en cuanto a resultados efectivos -y mucho menos de impacto-, simplemente existe una carencia de reciprocidad entre derechos y deberes que se pierden con la falta de compromiso volviendo improductivos los recursos económicos y humanos.

Este clima ideológico evidencia las potencialidades caducas de un sistema de naturaleza jurídica, técnica-mecánica y cultural, que encuentra soluciones poco profundas, actores que permanecen en un mismo lugar ante situaciones complejas y la profunda carencia de condiciones individuales e institucionales que den frente e impacto al interés social como filosofía de acción. En virtud de tales características, la respuesta inmediata no se limitó a mejorar los propósitos internos de la propia administración sino que inició a definir una recomposición del tejido social con un ciudadano capaz de influir en la definición de los objetivos públicos y en la gestión en general; situación que en el siguiente apartado se expresa con mayor claridad.

### 1.2.2 Postburocracia.

Apuntamos anteriormente que las razones del declive burocrático fueron en buena parte producidas por el papel del Estado ante la sociedad, siendo esta última quien requiere un mejoramiento de la relación gobierno – ciudadano, tendencia social que refuerza la conceptualización de un Estado integral, con instituciones y estructuras públicas que aseguren la adecuada acción gubernamental para maximizar los beneficios a dichos actores sociales.

A estas consideraciones, podemos añadir que dentro del contexto global recorriendo desde oriente hasta occidente, las naciones han mostrado debilidades que terminaron por convertirse en crisis; mismas que para los Estados-Nación significaron diseñar su capacidad de adaptar su pasado al presente para implementar respuestas que proporcionaran estabilización con una renovada plataforma de cambios normativos, políticos y económicos que diera paso a la práctica del Buen Estado con credibilidad y basándose en la aplicación de sus responsabilidades más inmediatas.

El siguiente tópico a tratar dentro del presente estudio es por demás significativo y por ende será uno de los temas presentes a lo largo del mismo. La postburocracia, es el punto de balance principal, pues en ella emana o se introduce los elementos indispensables que definen al poder público; la obtención y colocación legal del mismo, así como su uso legítimo que se encuentra profundamente ligado a la visión democrática del Estado.

En consecuencia, el modelo postburocrático rompe con su antecesor a medida que el gobierno basa su ejercicio en función de la influencia social que viene considerándose lo que algunos titulan como cambio, evolución, revolución o reforma; resultando un gobierno tendiente a conjugarse con la impostergable necesidad de hacer alianza con los ciudadanos. En suma, como apunta Juan Ignacio Martín-Castilla (2005), citado por Restrepo (2009, p.172):

La formulación de este paradigma pretende modificar los valores de las organizaciones públicas hacia nuevos conceptos: calidad del servicio, atención al ciudadano, aportación de valor, incentivos, innovación, flexibilidad e impulso a la discrecionalidad de los empleados públicos, y una traslación de los enfoques de gestión operativa de servicios y de calidad total ya desarrollados en el ámbito privado.



A estas consideraciones, podemos añadir un nuevo enfoque en la existencia de la administración pública que, bajo este paradigma, se concibe como la responsable de diseñar y ejecutar las políticas de Estado, definidas con base en la incorporación de información social y el establecimiento de la responsabilidad pública en la norma, factores que se van relacionando con la proyección y el cumplimiento de objetivos específicos, constituyendo así un proceso articulado que añade control y seguimiento al desempeño. Paralelamente, para su fortalecimiento en un contexto de mayores incertidumbres (globalización, movilización social, presión del medio ambiente), su redefinición se encuentra en la obligatoriedad y responsabilidad de trabajar más abierto, reformando sus objetivos constantemente, valorizar los recursos humanos con los que cuenta, así como determinando la evaluación interna y externa como su área de oportunidad para su éxito o fracaso.

Esta dimensión asocia cambios complejos del sector público donde la mayor carga de este paradigma encuentra base en la comprensión de lo impredecible, es decir, la capacidad del Estado-Gobierno para tomar decisiones que impacten y trasciendan bajo un concepto de eficiencia y efectividad el aparato social. Como refiere Omar Guerrero (2001):

La transición del modelo burocrático al postburocrático implica pasar del interés público a los resultados apreciados por los ciudadanos, de la eficiencia a la calidad y el valor, de la administración a la producción, del control a la consecución de la adhesión a las normas más allá de las funciones, la autoridad y la estructura, de la imposición de la responsabilidad a la construcción de la rendición de cuentas, de la justificación de costos a la provisión de valor más allá de las reglas y los procedimientos y más allá de los sistemas administrativos en operación. (p.3)

Esencialmente, lo que este nuevo paradigma sostiene es que las mejores capacidades de la administración pública están vinculadas a la capacidad de los dirigentes públicos, así como a la esencial idea de implantar estrategias que conecten con los cambios que la sociedad demanda y que sea eficaz en la respuesta a un problema social. Por supuesto, que todo ello se realiza en un pensamiento estratégico con dirección, visión y objetivos que son usados para concretar decisiones y confrontarlas con los resultados que se acerquen a los ideales perseguidos; por eso los instrumentos técnicos, éticos y jurídicos tienen un valor significativo de cambio que figura en el desarrollo colectivo de soluciones a los problemas de interés público, a través de la implementación de plataformas de gestión de información e interacción social.

Esta narrativa descrita al momento, va provocando una nueva decodificación de las políticas gubernamentales y modifica el antiguo estatismo de los derechos sociales, sugiriendo que la nueva oleada administrativa que se centra en este paradigma siga promoviendo las constantes y emergentes formulaciones en torno al Estado, su aparato y el espacio público; para que actúen por mejorar los tiempos de los ciudadanos con la aplicación intensiva y extensiva de las operaciones gubernamentales.

### **1.2.3 Gestión pública.**

Una vez abordados los aspectos que diseñan el modelo tradicional y el moderno de la administración pública, nos insertamos en este último para generar un ejercicio analítico-reflexivo que permita adentrarnos en forma específica a dos de las principales teorías que emplearemos para explicar la factibilidad de reconstruir conceptos indispensables para rescatar el buen quehacer de las organizaciones públicas de los municipios.

La disyuntiva administración pública versus política, se ha manifestado en los gobiernos como una constante en la forma de ejercer su función; pero si algo tienen en convergencia es que la primera no puede sostenerse sin la segunda, dado que la política como representación de Estado proporciona vida a la administración pública en su carácter organizacional dentro de las instituciones que integran la estructura estatal.

Este planteamiento nos permite destacar que el gobierno sigue ocupando un lugar privilegiado e imprescindible en la dirección y coordinación de la sociedad; sobre este enfoque, su naturaleza pública y política articula un conjunto de prácticas de permanente ajuste por las cuales coordina, regula y conduce las relaciones que se manifiestan en el entorno social y económico, por ello, los tiempos recientes demandan la búsqueda de un modelo de administración pública más abierto, participativo, pluralista e innovador y que pueda generar máximos resultados a favor de sus ciudadanos y; en consecuencia, sean incorporados al mismo las condiciones normativas que impulsen la evolución de las instituciones públicas.

En este ambiente, la reforma de la administración pública ha dado lugar a dos tendencias que han servido para motivar y orientar la transformación de las estructuras y procesos de gobierno.

La primera tendencia de la reforma puede considerarse como vertiente *pública*, y se deriva directamente de los procesos de la democratización con objeto de *reivindicar, recuperar y reconstruir la naturaleza pública de la administración pública*, centrándose en elementos relacionados con el fortalecimiento y aplicación de los principios del Estado de derecho — imperio de la ley, control judicial de la administración, judicatura imparcial y eficaz, etcétera—; mientras que la segunda tendencia de la reforma, es un producto de la patente incapacidad de los Estados desarrolladores para hacer frente a la recurrencia y la extensión de crisis sociales como económicas, misma que puede denominarse vertiente *gerencial*, y *busca recuperar, reactivar y reconstruir la capacidad administrativa de la administración pública*, centrándose en medidas racionalizadoras de la acción pública destinadas a hacer creíble la capacidad del Estado para realizar sus funciones, tales como el equilibrio fiscal y la introducción de criterios de eficiencia en la dirección y gestión de las entidades públicas. (Salazar, 2008, p.159).

Estos dos argumentos quedan enlazados bajo la oferta organizacional de la Gestión Pública, misma que intenta construir un escenario de intercambio entre los distintos sectores y grupos sociales, que en conjunto se coordinen y cooperen para expresar necesidades, determinar prioridades, marcos de acción y sistemas de control, para con ello redimensionar y activar el funcionamiento del gobierno a efecto de que pueda traducirse en la distribución de mayores beneficios sociales.

Como lo expresa la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (2008), la cual plantea dos propósitos fundamentales para un buen gobierno democrático:

1. Toda gestión pública debe estar referenciada a la satisfacción del ciudadano, ya sea como usuario o beneficiario de servicios y programas públicos, o como legítimo participante en el proceso de formulación, ejecución y control de las políticas públicas bajo el principio de corresponsabilidad social y;
2. La gestión pública tiene que orientarse para resultados, por lo que debe sujetarse a diversos controles sobre sus acciones, suponiendo entre otras modalidades la responsabilización del ejercicio de la autoridad pública por medio del control social y rendición periódica de cuentas.

La asociación de estos dos entendidos, nos permite identificar que el gobierno debe abrir los canales de comunicación para aprovechar la contribución de los ciudadanos en el proceso de toma de

decisiones; mismo que se encuentra basado en la colecta de opiniones públicas, en la coproducción de bienes y servicios, así como en la supervisión, control y evaluación de los resultados.

Es así que la administración pública bajo esta bandera, enfoca su capacidad para dar respuesta y relegitimarse a partir de la prestación de más y mejores servicios públicos con criterios de eficiencia en su actuación, generando una filosofía previsiva en que las demandas y expectativas de la ciudadanía cambian (generalmente al alza), por lo que debe de contar con una organización que hable su mismo lenguaje y que en el proceso de planificación, decisión y funcionamiento operativo, se encuentre siempre presente la relación entre la eficacia y eficiencia con los resultados finales en relación con los recursos invertidos, por tanto:

La gestión pública moderna, gubernamental y societal, se encarga de formular, implementar y evaluar políticas públicas dirigidas a la solución de los problemas públicos, especialmente de índole social. Dichas políticas son definidas como un fenómeno social, administrativo y político específico, resultado de un proceso de sucesivas tomas de posición, que se concretan en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, mismas que traducen en un lugar y período determinado, la respuesta preponderante del mismo frente a los problemas públicos vividos por la sociedad civil. (Cardozo, 2008, p.4)

De este modo, bastaría echar una mirada al pasado reciente para comprobar que, en las dos últimas décadas y de manera general, en nuestro Estado y sus municipios las administraciones públicas han sido capaces de multiplicar y diversificar sus servicios, se han orientado a la ciudadanía y han mejorado su gestión, sin embargo, es evidente que estas referencias teóricas también han sido poco valorizadas o aplicadas en las administraciones municipales, prevaleciendo por el contrario, un espíritu conformista, anticuado, carente de un concepto de servir, improvisado e irracional en su actuar; por tanto y dicho de forma sumaria, se necesita homologar la cultura administrativa donde se reconozca el valor público y se garantice la máxima atención a las demandas sociales, por lo que esta significación contemporánea debe precisarse en la ley para que el ciudadano posea medios de ejecución práctica para ejercitar su participación y por misma cuenta las administraciones lo coloquen como referencia sustantiva en su actividad.

En síntesis, la gestión pública constituye una cultura transformadora que impulsa a la administración pública en su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la

ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos. Por igual, la calidad en la gestión pública debe medirse en función de la capacidad para satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de los ciudadanos, de acuerdo a metas preestablecidas alineadas con los fines y propósitos superiores de la administración pública y de acuerdo a resultados cuantificables que tengan en cuenta el interés y las necesidades de la sociedad.<sup>1</sup> En esta forma, eventualmente podría suceder que la implantación del enfoque de gestión en la administración pública acabará por ser la forma evolucionada del sistema culturalmente implantado y asentado en la burocracia; del cual hay buenas lecciones pero que hoy tiene nuevo vocabulario y un nuevo episodio que requiere conjugar mayormente los elementos necesarios para hacer efectiva la integración de aspectos como el liderazgo comprometido, la medición, el aprendizaje y la búsqueda de la mejora, para aportarle a las instituciones una perspectiva integradora y sistémica de la calidad, concebidas con un enfoque transversal y de exclusividad pública.

#### **1.2.4 Gobernanza.**

Siguiendo con estos postulados explicativos de la prostburocracia, destacamos otro enfoque no sólo de ascenso sino que además por sus alcances configura un panorama donde las acciones de las instituciones recuperen y fortalezcan el modelo democrático que se consolida en el buen ejercicio de gobierno añadiendo valor en la convivencia común con los ciudadanos, haciendo que la transparencia y la rendición de cuentas constituyan un ingrediente fundamental en su desempeño. Nos referimos a la Gobernanza y, con ella, a una nueva etapa dentro de la función pública donde las instituciones y su actuar se encuentran bajo vigilancia del ojo ciudadano, lo cual es un indicador del proceso incipiente para abrir al gobierno con las líneas de la transparencia, apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia, al mismo tiempo de ser proveedor del funcionamiento y activación de la plausible participación ciudadana.

---

<sup>1</sup>La Calidad de la Gestión es establecida como un propósito y fin de la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, Aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, San Salvador, El Salvador, 26 y 27 de junio de 2008.

En ese sentido, entendemos que la discusión no ha finalizado, que la administración pública necesita redimensionar en el pragmatismo, así lo manifiesta Arellano (1999), señalando que:

Se continúa lidiando por abrir a los gobiernos, exigir el rendimiento de cuentas (transparencia), generar pluralidad, crear un involucramiento y participación ciudadana más activa que pueda ser partícipe y estar presente en la agenda de gobierno, además, el mercado como punto base de distribución y bienestar continúa siendo una incógnita, no termina por regularse y deja de lado cuestiones sumamente ligadas al ciudadano (pobreza, vida humana, distribución de la riqueza); (...) otro punto de conflicto se presenta ante la no resolución de problemas, sino sólo mostrar paliativos y mitigar mediante su administración pero no cortar de raíz lo que los genera, y por último los cuerpos administrativos no han trascendido la barrera de lo tradicional e ir más allá para enfrentar riesgos y turbulencias. (p.39-45)

Consecuentemente, en este apartado se torna sustancial tratar de dibujar la evolución del proceso de gobernanza que se encuentra sujeto a su propia realidad política, así como a la manera de interpretar y ejercer la administración pública. La forma de resumir esta evolución se presenta dentro de las sociedades y las organizaciones públicas a través de la gestión y gobierno por resultados, es decir, la forma en que se debe trabajar para mejorar la calidad del gasto público, priorizando su rendimiento y optimización con enfoques para el funcionamiento eficiente y eficaz en las actividades conferidas al Estado.

En este sentido, con el objeto de aterrizar en el análisis de la gobernanza, es pertinente apuntar su definición; para el Luis Aguilar Villanueva (2007) la gobernanza es:

Un enfoque que apunta a la necesidad o conveniencia de un nuevo proceso directivo de la sociedad más que a la reproducción del proceso directivo estructurado por la acción del gobierno aun si dotado con la totalidad de las capacidades requeridas; su supuesto básico es la noción de que en las actuales condiciones sociales (nacionales e internacionales) el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente. (p.6)

Por consiguiente, hablamos de un proceso directivo guiado por el gobierno pero conducido por la sociedad, estableciendo una nueva forma de gobernar que incluye la participación de actores estatales y no estatales, públicos y privados que colaboran en la discusión, formulación y aplicación

de políticas públicas; generando un mayor acercamiento en lo que tradicionalmente estaba separado, el Estado y la sociedad.

En este sentido, se percibe una intersección de las instituciones gubernamentales y los gobernados, por lo que es una señal clara de lo que el Enrique Cabrero (2005) apunta al incluir a la acción pública como la energía de beneficio para la propia sociedad en la implementación y evaluación de los asuntos públicos:

“Ya que con la perspectiva de la acción pública se puede entender el Estado y la sociedad civil no como una dicotomía, sino como un continuo: un Estado que pierde su monolitismo, que se fragmenta en agencias diversas, en racionalidades parciales, en intereses y perspectivas en ocasiones encontrados; una sociedad civil que se bifurca, que se diferencia, se pluraliza cada vez más, en ocasiones se atomiza en una gran diversidad de preferencias, de grupos, de necesidades y de convicciones. (p.19)

Estamos así frente a la idea que para favorecer la certidumbre democrática, es decir, el fenómeno de la participación postelectoral, es indispensable que se busque al ciudadano para que se traten con él los asuntos que siempre y en todo instante serán de su incumbencia y de su espacio local.

A lo anterior, hay que añadir que la forma evolutiva del Estado y por ende de la administración pública, permite distinguir desde su fase gendarme a la hoy socialdemocracia, la construcción de un interés por un desarrollo más local y regional, por lo que ante este nuevo ambiente organizacional podemos ver una de igual manera a la gobernanza caracterizada por la distribución de responsabilidades entre las organizaciones y los individuos, es decir, se hace hincapié en la creación de espacios de independencia en la manera en que las instituciones oficiales ejercen sus decisiones, eliminando la sobrerregulación que pudiera obstaculizar la consecución de resultados y que en un sentido más amplio nos permite hablar de la transferencia más rápida de beneficios a la ciudadanía. En este escenario, Meuleman (citado en Morales, Banda y Flores; 2012 p.7) añade que “con la orientación de la gobernanza se propicia un conjunto de interacciones de los gobiernos con otros organismos públicos, el sector privado y la sociedad civil, con el objeto de resolver los problemas sociales o crear oportunidades sociales”. Esta expresión es el reflejo de la forma de gobernar participativa con interdependencia gobierno-ciudadanía, cualidad que perfila las acciones de la

administración pública y que impulsa el paso de ciudadanos pasivos por activos para mejorar la actividad de las organizaciones público-administrativas.

De igual forma, la gobernanza entendida como un enfoque basado en los resultados, denota que la administración pública no debe quedarse anclada, por el contrario, rediseñarse para trascender al monitoreo permanente del contexto social, económico y político; lo cual nos lleva a saber que estos ámbitos interactúan y se conjugan mutuamente reflejando que las necesidades son mayores, por lo que las herramientas e instrumentos que el gobierno proporcione al ciudadano deben estar basadas en la idea de hacerlos más unidos, capaces de convertirse en fuerzas motrices que puedan reformar el sector público, así como crear redes multiactorales que legitimen y les provean satisfacción a la pluralidad de demandas sociales.

En tal sentido, la reconstitución de las instituciones públicas y en general de la administración pública requiere rebasar el propio accionar del actor gubernamental, por lo que esta revolución democrática que al momento describimos, apoya el imaginario igualitario entre gobierno y sociedad, haciendo posible pensar en la administración pública como la expresión social que se procesa en instituciones para otorgar un sentido de orden. En un contexto tal, “gobernanza es un concepto postgubernamental (...) y quiere significar un nuevo proceso directivo, en tanto la definición y efectución de los objetivos sociales es resultado de un nuevo tipo de relación entre gobierno – sociedad, por lo que el gobierno se transforma en una construcción social de las preferencias, normas, modos y destino de la vida asociada” (Aguilar, 2010, p.37).

Así pues, el sendero por el que ha venido transitando la identidad de la gobernanza toma cuerpo en el énfasis sobre el proceso de gobierno, de esta manera, no puede dejar de considerar el hecho de la sinergia y la coacción de la sociedad en la manera de gobernar; esta afirmación contiene esencialmente la construcción de un gobierno participativo y asociado con la ciudadanía; dicho de otro modo, nuevamente en palabras de Luis Aguilar (p.44), “las prácticas políticas de consulta, discusión, negociación y acuerdo que el gobierno lleva a cabo con diferentes sectores sociales a fin de definir y llevar a cabo los objetivos de la preferencia social son enmarcadas y acotadas por las normas institucionales y técnicas”.<sup>2</sup> Por tanto, corresponde afirmar que la gobernanza tampoco

---

<sup>2</sup> Para Luis Aguilar Villanueva los factores o componentes *institucionales* de la gobernanza nueva son: las instituciones de los poderes públicos, el sistema de justicia y seguridad, el mercado, la sociedad civil y el sistema de las instituciones públicas internacionales. Por otra parte, los componentes *técnicos* son el sistema de ciencia–tecnología, la política pública, las finanzas públicas y la administración



podrá surgir o ser eficaz si son inexistentes o precarias las instituciones que reconozcan o den la suficiente relevancia a la forma útil de la opinión ciudadana; en consecuencia, estimular la innovación de los espacios de expresión social, con gobiernos abiertos y proclives a colocar en su agenda permanente el buen ejercicio tanto de la transparencia como de la rendición de cuentas, son medidas de urgencia y necesarias para reconciliar poco a poco a las instituciones gubernamentales con la sociedad.

### **1.3 Transparencia y rendición de cuentas.**

Los elementos abordados hasta ahora, describen los modos y procesos de gobernar que van de acuerdo al desempeño de las instituciones públicas, así como el contacto y valoración de las mismas por el ciudadano; destacando que estos componentes evolutivos han definido las capacidades, alcances y límites del gobierno. Así mismo, estos paradigmas descritos y reformistas para cada época estructuraron institucionales y técnicas para dar alcance a sus propósitos gubernamentales, los cuales hasta la contemporaneidad han demostrado dependencia del tipo de relaciones que establezcan con los varios sectores de la sociedad. Sustancialmente, con referencia a la producción y la validez de la acción de gobierno, en este apartado exploramos un modo de entender y configurar la inclusión de la transparencia y la rendición de cuentas como parte de la identidad de la administración pública contemporánea, especialmente, sobre las condiciones que les sostienen como elementos simbólicos de la teoría democrática y le aportan una dinámica distinta en la práctica de gobierno.

Como veremos más adelante, la apertura de la información que produce el Estado se ha convertido en un derecho individual y en una política pública para el colectivo social, pero en ambos casos para nuestro país y sus municipios, estamos apenas en el comienzo de un largo camino que tiene relevancia al ser oportuno preguntarse cuáles son los rasgos más importantes de este proceso y qué aportaciones de mejora genera al proceso gubernamental. De esta forma, vamos a ir construyendo un análisis que destaque el papel fundamental que posee el cumplimiento del deber de los

---

pública, que aunque son también realidades institucionales su funcionalidad específica es técnica, en el sentido de que su aporte principal consiste en ofrecer elementos que hacen posible o facilitan la realización de las funciones públicas o de los objetivos sociales.

gobiernos, que es precisamente, el ser públicamente responsables por el buen uso de los recursos otorgados así como por las responsabilidades conferidas en un entorno de sociedad democrática.

Es así que la orientación central que se argumenta a continuación, surge con el valor determinado de poder arraigarse y tener sentido práctico en la participación ciudadana al igual que en el diseño, ejecución y evaluación de las decisiones gubernamentales. Cabe señalar, que las precariedades y atrasos que la sociedad enfrenta pueden frenar algunos argumentos más no así la capacidad de análisis en progresivo, dando la posibilidad de reflexionar abiertamente sobre la acción acercamiento constante del gobierno con el ciudadano para resolver los problemas básicos y, por ende, el incremento de la vida asociada como elemento para asegurar el conocimiento sobre el quehacer gubernamental.

### **1.3.1 Transparencia en la política gubernamental.**

El objetivo principal de este apartado es dar al lector una breve conceptualización de lo que significa el elemento de la transparencia así como sus alcances en la vida institucionalizada de la administración pública. Las nociones que se articulan, acentúan con mayor peso las nuevas condiciones sociales que dieron aparición y acreditaron entre el grueso de la sociedad un asunto de impostergable convivencia, la transparencia como aquel medio de aportación que comenzara a redefinir los fines del gobierno y fuera incorporándose al paulatino proceso de la democratización en México. En suma, la dificultad real que enfrenta este concepto en su reproducción social es la corriente dominante de aislamiento sobre la información gubernamental, misma que deriva de la veterana cultura política que sólo reconoce las maneras tradicionales de informar al igual que la carencia de legalidad efectiva que aplique las sanciones requeridas a situaciones o prácticas anómalas que trasgredan este derecho.

Parfraseando a Schumpeter (1984, p.330-336), *la democracia es un sistema de gobierno en el cual el pueblo tiene la capacidad de decidir sobre su propio gobierno, eligiendo a sus representantes y participando activamente en la toma de decisiones que le atañen*, contando para ello con un arsenal de información disponible para cualquier ciudadano, y garantizando siempre el debate libre de ideas y soluciones, siempre procurando el bienestar de las mayorías y la inclusión paulatina de las minorías, concediendo siempre un trato preferencial a las primeras con respecto a las segundas.

Esta afirmación, establece al gobierno como el elemento que expresa la administración pública y sus fines, así mismo, se caracteriza por intentar sostener la coordinación de los grupos sociales y paralelamente aceptar de los mismos el ejercicio del escrutinio público; es decir, política y socialmente los gobernantes se sitúan en el ojo ciudadano y de la ley, por lo cual surge la idea de limitar el poder de estos mediante la vigilancia social, misma que reside en la búsqueda de mecanismos incluyentes en la toma de decisiones para que dicho poder no pueda usarse para algún beneficio personal por encima del colectivo.

El carácter representativo de la función pública en las sociedades democráticas impone a los gobernantes obligaciones morales distintivas; dado que los políticos y funcionarios actúan para otros, es decir, adquieren algunas obligaciones que los ciudadanos ordinarios no poseen o, al menos, no en el mismo grado. Por tanto, la transparencia determina la ética política y democrática que las autoridades gubernamentales están obligadas a obedecer y respetar. Sobre esta base,

La transparencia de la esfera pública es un esfuerzo deliberado por evitar: a) la apropiación ilegítima de lo que nos pertenece a todos, que es el principio de la corrupción; b) el ocultamiento de la información que todos deberíamos tener, que es el principio del patrimonialismo; y c) la exclusión de las decisiones o de las acciones en que todos deberíamos tener cabida, que es el principio de la discriminación. (Salcedo, 2008)

Para tal efecto, se requiere una sociedad abierta, constituida sobre cuatro fundamentos: 1) una presión social y democrática contra los gobiernos para que estos abran la información; 2) un marco jurídico que establezca derechos y obligaciones sobre la información pública; 3) un aparato burocrático preparado para conservar, archivar e informar con la mayor oportunidad posible y; 4) una institución autónoma que vigile el ejercicio del derecho a la información y que sea garante de la defensa del espacio público.

Podemos entender entonces que la transparencia no se agota como herramienta para combatir la corrupción, ella también forma parte del proceso continuo de reforma del Estado al tiempo que perfecciona la democracia y se convierte en una actividad categórica de la gestión pública para adaptarse a las preferencias y necesidades de los ciudadanos para que el gobierno encuentre una mejor forma para responder a las exigencias y obligaciones que impone un régimen democrático contemporáneo.

Hasta este espacio, la transparencia como política ha implicado, uno, que los actores del gobierno la utilicen racionalmente, y dos, que factores o elementos exógenos a la organización la puedan sostener participando y exigiendo información con el fin continuado y dirigido de acabar con la opacidad y la corrupción; pero por encima de todo, su existencia justificada debe tener arraigo en ser un instrumento con sentido y con valor sustantivo incorporado en las instituciones.

En caso contrario, sucede un desplome en el engranaje de las relaciones sociedad y gobierno, a lo que Arrellano (2008) señala como “Fallas de la Transparencia”,

Lo que buscan establecer es cómo la acción “normal” de la organización se sustenta sobre actividades con cadenas de procesos y comportamientos que pueden ir en contra de los criterios de transparencia y en la búsqueda de otros fenómenos asociados que van de la opacidad oportunista (es decir, al sujeto que de manera estratégica utiliza la opacidad en su beneficio), a procesos basados en criterios de confianza, eficiencia o simplicidad, pero que pueden estar afectando la transparencia de la información. (p.10)

En otras palabras, las fallas de transparencia en la información no necesariamente son patologías o enfermedades a combatir, sino procesos perfectamente imbricados que incluso pueden estar racionalmente establecidos para cumplir con otros criterios como la búsqueda de espacios estratégicos de ciertos actores. De lo que se trata, entonces es que existan más medios que impidan o rompan la situación de opacidad, así como la dinámica de actuación donde algunos actores gubernamentales aprovechan a su manera a las instituciones.

Como elemento complejo, la transparencia se convierte en un requisito fundamental del ejercicio de la democracia, puesto que este debe ser limitado, en función de ello debe ser transparente, público y a la vista de la sociedad. La transparencia en el ejercicio del poder depende, sobre todo, de la difusión de los actos de gobierno, por lo que la información no es una concesión graciosa de los gobiernos, sino un derecho legítimo de la sociedad.

En la medida en que la transparencia de la información sea vista como un instrumento de control exclusivamente, su incorporación a la cultura y realidad organizacional será más trabajosa y costosa. En la práctica, el criterio de la transparencia tendrá que ser incorporado como una pieza lógica del accionar organizacional, con el fin de generar valores de confianza

y no sólo de control, creando sentido, incrustado en la rutina organizacional, internalizado en la acción organizacional; en este sentido, tendría mucho más lógica incorporar los criterios de transparencia al flujo normal y actual de una organización (p.11).

Como puede verse, y en expresión de Downs, (citado en Arellano, 2008),

Los organismos gubernamentales son por lo general monopolios (es decir, mercados donde sólo hay un vendedor, situación crucial cuando hablamos de información), esto refiere que institucionalmente las democracias han construido sus espacios de ejecución de las políticas como espacios protegidos de los vaivenes políticos, de la competencia y el mercado (aceptando que, en muchas ocasiones, esto es una necesidad dada la naturaleza de los bienes y servicios que por lo general los gobiernos proveen). (p.3)

De lo anterior deriva que las posibilidades de obtener información se encuentren relacionadas en un primer caso con la posición individual, es decir, el derecho a la información pública de un solicitante que a interés personal desea conocer una situación concreta del Estado; y en un segundo caso, puede presentarse lejos de una petición de acceso a la información pública, un asunto donde el colectivo social necesita conocer la información del dominio público; en otras palabras, la transparencia se convierte en una condición general del funcionamiento del Estado generando un amplio flujo de información en la que todos los sujetos son interesados de las condiciones y resultados que guarda el gobierno.

En este marco, lo determinante es pasar del ejercicio de un derecho al establecimiento de nuevas condiciones para la buena transparencia, hacer de ella un elemento que socialice la apertura para convertirla en una política de valor organizacional; como lo señala Mauricio Merino (en Ackerman, 2008):

La política de la transparencia se refiere a las decisiones y procesos asumidos por los poderes, las dependencias y los órganos públicos del Estado para darle contenido sustantivo a los principios democráticos de responsabilidad, publicidad e inclusión dentro de su propia organización (...) exigiendo un proceso de adaptación diferenciado a partir de las estructuras orgánicas, los recursos, las regulaciones, los objetivos, las rutinas y las condiciones organizacionales que les son propias. (p.241)

Esta redefinición captura de mejor forma el objetivo básico de la transparencia, principalmente volverla endógena y no de apariencia, es decir, incrementar su utilidad más que buscar mayor visibilidad pública sin modificar en fondo la manera en que se genera y emite la información; por lo tanto, esta conceptualización opera a partir de una serie de rasgos que en modo general emergen para elaborar una adecuada ecuación de la administración pública, en donde más información y más sociedad informada es una mejor manera de ejercer el poder público.

Vale la pena insistir que el ciclo no termina, la adopción de este fundamento debe dirigirse a modificar patrones y rutinas tradicionales que se comprueban como regresivos para la acción pública, misma que hoy posee como reto inmediato la construcción de la confianza ciudadana desde la organización y desde el papel del liderazgo político como condición esencial de los servidores públicos para prosperar en la legitimidad y responsabilidad del gobierno.

Con todo, es un hecho que el diseño de las obligaciones y procedimientos jurídicos necesarios para organizar el acceso formal a la información pública, así como la resistencia que afrontan las entidades públicas para acoplarse a su cumplimiento, son los problemas mayores que enfrenta la realización práctica del principio de transparencia; y es que se trata de los cambios que deben introducirse en las rutinas de las organizaciones públicas para que estas puedan estar en condiciones de cumplir efectivamente con la obligación de informar, por lo que representa una ruptura con el modelo tradicional burocrático donde el cumplimiento exclusivo de funciones en manos de los agente burocráticos, hoy requiere ser sustituido por un modelo sometido al escrutinio público y del que provenga la justificación de resultados para volver mayormente conscientes a los ciudadanos de la importancia de delatar la corrupción para buscar que sea castigada.

### **1.3.2 La rendición de cuentas: ¿Intención o estrategia política?**

Hasta ahora, hemos hablado del intermitente cambio de modelo tradicional, en el que gobernar se consideraba básicamente como unidireccional de los gobernantes hacia los gobernados y; en donde, paulatinamente se ha caminado hacia un modelo bidireccional en el que gobernar implica crear más interacciones, así como la libertad de los actores sociales para seleccionar los valores, objetivos e intereses con los cuales tengan comunicación abierta con el poder público. En efecto, el derecho a la

información asegura el sentido de la transparencia pero requiere materializarse con la asociación social y la participación ciudadana, por lo que el siguiente apartado busca resaltar un derecho instrumental de control gubernamental mediante el cual pueda disciplinarse la conducta de los funcionarios públicos; nos referimos a la rendición de cuentas, que es un marco vertebral de la democracia como de propiedad de los ciudadanos en cuyo concepto se ejerce el mando social.

Ahora bien, como se ha comentado anteriormente, la transparencia dentro de la génesis democrática, implica que los ciudadanos sean entes conocedores de la política de su país o de su región geopolítica, pues sólo de esa manera se pueden generar fuerzas democráticas acertadas para el conocimiento de las decisiones de gobierno, de otro modo, carecerá de seriedad y de carácter imperativo, pues la fuente de la cual emanan dichas presiones no es confiable. Esto no significa que un ciudadano que ignore de política, economía o derecho, no pueda manifestar las necesidades o problemas que enfrenta en su vida cotidiana, es por ello que la representatividad es un principio importante de la democracia, pues el representante debe de ser alguien especializado en la solución de los problemas que aquejan a sus representados y más aún tener facultad y valor cívico para dar cuenta de sus acciones.

En ese sentido, Abraham Lincoln afirmaba: “se puede engañar a toda la gente durante algún tiempo, se puede engañar a algunos durante todo el tiempo, pero no se puede engañar a toda la gente todo el tiempo” (Tortosa, 2004, p.65); este pensamiento del expresidente norteamericano puede ser entendido como un estado deseable de la relación entre las instituciones de gobierno y los ciudadanos; buscando la eficiencia y la capacidad gubernamental para alcanzar los objetivos prometidos y el mantenimiento de los compromisos políticos, con el consenso de los grupos sociales y en forma consecuente su disposición a la obediencia y respeto de las leyes. Es entonces, que la sociedad en sus distintos ámbitos necesita contar con la credibilidad de la vida institucional del gobierno y de los mecanismos comunicativos que les permitan conocer sobre las acciones políticas, sociales o económicas, a través de las cuales se pretende mejorar su cotidianeidad.

Ahora bien, un aspecto que me interesa destacar es ubicar las equivalencias entre la transparencia de la gestión pública y la rendición de cuentas como aliadas pero compuestas por identidades diferentes que no deben confundirse. Por una parte, la transparencia es la práctica de colocar la información en la “vitrina pública” (Ugalde, 2002, p.17); mientras que por otro lado, la rendición de cuentas es “el requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los

representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que les son señalados y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño” (McLean, citado por Ugalde, 2004, p.9), por ello, entendemos que uno de los rasgos distintivos de los regímenes autoritarios es el carácter secreto de las acciones de gobierno, no así el caso del gobierno democrático, ya que este debe rendir cuentas para reportar o explicar sus acciones, debe ser público para transparentarse y poder mostrar su funcionamiento para ser sujeto de escrutinio social, asegurando así que las autoridades se responsabilicen de sus actos. Consecuentemente, informar se trata del ¿qué? de las operaciones y acciones gubernamentales, mientras que dialogar permanentemente busca garantizar un espacio para la apertura del ¿cómo? se dan las relaciones entre el gobierno y sus gobernados para que se amplíe el espectro de entendimiento. En tal sentido José Antonio Crespo (2002) apunta la necesidad de trabajar codo a codo los tres poderes del Estado junto con la sociedad civil para abatir la opacidad y el mal ejercicio del poder, señala que:

Para el funcionamiento democrático, la responsabilidad política y la rendición de cuentas de un gobernante son elementos sustantivos; y lo son precisamente porque estará dotado de poder suficiente, pero no absoluto, para gobernar dentro de ciertos límites. El abuso de ese poder pondrá a funcionar otras fuerzas y contrapesos que pueden volverse en su contra. Este complicado proceso que permite la rendición pacífica de cuentas de los gobernantes, es posible gracias a la famosa división de poderes, por lo que el fraccionamiento del poder estatal en sus tres partes esenciales -Ejecutivo, Legislativo y Judicial-, constituye uno de los ejes centrales de la democracia política, pues es a través de esta organización divisoria del poder que es posible gobernar con responsabilidad de nuestros representantes, es decir, conciliar la gobernabilidad con la rendición gubernamental de cuentas es la idea central para dotar al jefe de gobierno de suficiente poder como para tomar decisiones que puedan ser aplicables a la comunidad y obedecidas por ésta, frenando al mismo tiempo la posibilidad de que abuse de ese poder. (p.27)

Esto último queda reflejado mediante la agenda de gobierno, misma que expresará dos de las dimensiones políticas del Estado: la estructura de poder y la dimensión operativa.

La primera refiere al posicionamiento de los actores sociales ante las decisiones gubernamentales y, la segunda, toma parte en las capacidades de gestión que tienen como



horizonte los objetivos de la acción política que expresan los intereses, metas, aspiraciones, afinidades o antagonismos del conjunto social y su estructura de poder (Osorio, 2008, p.3).

Este fin se justifica a sí mismo, ya que puede encontrar coincidencia entre las decisiones y las acciones de cada actor social participante, incorporando valores distintos y reconociendo la dimensión antagónica de lo político, en otras palabras; el poder del Estado habrá de controlarse protegiendo las pasiones individuales y movilizándolas a los acuerdos y medios que favorezcan el respeto al pluralismo.

En una perspectiva similar, Jerry L. Mashaw (en Ackerman, 2008) contextualiza el ámbito de aplicación de la rendición de cuentas y nos ubican como ciudadanía de ser reguladores en la ejecución estatal dando un sentido significativo a los medios que permitan ver y discutir los problemas comunes en ámbitos múltiples, siendo por ello:

Un concepto variable que responde a múltiples ansiedades contemporáneas (...) que debe especificar por lo menos seis cuestiones importantes: *quién* es el responsable y debe rendir cuentas y *ante quién*; *de qué* son responsables cuando son llamados a dar cuentas; *mediante qué procesos* se puede asegurar que rindan cuentas; *qué criterios* se utilizan para juzgar el comportamiento putativo; y, *cuáles son los efectos* potenciales para saber que esos estándares se han violado. (p.119-122)

Lo referido en líneas anteriores demuestra la capacidad de rendir cuentas, así como el grado de madurez de una gestión de gobierno. Sin esa capacidad se debilita cualquier avance o logro adquirido, convirtiéndose en dudosas sus palabras, sus compromisos y sus proyecciones. Para poder rendir cuentas adecuadamente, “el sistema de gobierno debe disponer de una funcionalidad tal que le permita conocer per se o por terceros en cualquier instancia el estado de avance de su administración, las prácticas utilizadas, el plexo normativo utilizado, la asignación de recursos hecha y los logros demostrables” (Malvicino, 2008, p.6). Bajo esta premisa, la rendición de cuentas se convierte en una regla de oro impetrante dentro del sector público, donde nuestros representantes se comprometen a comunicarnos *por qué sí o por qué no* cumplieron sus promesas o atendieron nuestras demandas.

En señalamiento de Roberto Salcedo (2008; 1), la rendición de cuentas es “la explicación del rumbo tomado, de lo construido, del bienestar alcanzado para los ciudadanos y de la reflexión sobre las alternativas que se dejaron de lado; además, es la evaluación del camino tomado y de lo recorrido en él, ya sea para reformular la política pública o para continuarla, según los resultados”. Extendiendo la explicación, también es asumirla como la estrecha relación del gobierno con la sociedad, a fin de que las políticas públicas no sean vistas exclusivamente como resultados e impactos, sino también como participación política y comunicación social. De igual forma, establece que los ciudadanos no sean vistos como consumidores de bienes y servicios del Estado, sino como entes que influyen en los valores públicos y en las instituciones, como coproductores y no como sujetos pasivos al final de un proceso de implementación.

A través de estas tareas el efecto necesario sería la institucionalización del control gubernamental, es decir, un gobierno cuyo *modus operandi* sea la construcción de una sociedad abierta, participativa, exigente y crítica, que pueda dialogar con sus mandatarios para llevar una mejora continua de la práctica gubernamental. Sin embargo, esta incorporación de principios como la inclusión, publicidad, accesibilidad, verificabilidad y responsabilidad en la toma de decisiones, en un plano similar al de los criterios de eficiencia, eficacia o equidad, que juntos forman parte de la caja de herramientas de una acción gubernamental, tienden a eclipsarse en la medida que como apunta Arellano (2008) al referirse a los organismos gubernamentales:

Siendo estas instituciones “racionalmente opacas”, en la medida que su interés se convierte en oportunista, al momento de ser un espacio protegido, un monopolio en la ejecución del bien público y las acciones colectivas, solamente podrán desprender ligeras señales de transparencia y ejecutarán el uso estratégico de la información, volviéndose defensores parciales de la comunicación.

A tal efecto, la calidad institucional debe quedar reflejada en la medida que tanto las acciones políticas, programas, las actividades vinculadas a la racionalización del gasto, la comunicación de resultados alcanzados, la transparencia y responsabilidad pública queden expresados en voz, papel u otro medio en una adecuada, clara y profunda rendición de cuentas a la sociedad. Este enfoque de calidad institucional tiene que ser coherente y estar perfectamente integrado con la calidad en el servicio a fin de priorizar la mejora gubernamental –rendimiento y desempeño eficiente del gobierno-

y la orientación por resultados, para poder así agilizar los procesos de decisión y por lo tanto, la capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas.

Por supuesto, el tiempo cuenta y por ello la rendición de cuentas exige en un inmediato la objetividad de la información; se requiere entender la potencialidad como sociedad para enfrentar el presente, donde busquemos captar la profundidad de las preferencias políticas y esto se traduce en situarnos más allá de las competencias electorales, basándonos en ir preparando una actividad crónica y regenerativa de confianza de los ciudadanos en el ejercicio del poder, buscando intervenir en las decisiones gubernamentales a partir de los insumos de consulta y deliberativos que podamos demandar día a día.

#### **1.4 Estado Social de Derecho.**

Hemos expuesto los lineamientos básicos del lugar que ocupa la transparencia y la rendición de cuentas en el sistema democrático, ahora es tiempo de establecer lo propio dentro del Estado social de derecho. Una manera de comenzar a determinar esta valorización es asociar a la democracia y al Estado de derecho con la aplicación de la ley y la igualdad de todos los ciudadanos ante esta, lo cual quiere decir que la igualdad homogénea ha sido una lucha política contra el poder del Estado y sus métodos, defendiendo la libertad individual y renunciando a una parte de la misma para crear un compromiso de voluntades, que establezcan instituciones del Estado a fin de equilibrar las fuerzas sociales y sean depositarias del poder colectivo para garantizar el equilibrio del propio poder. Esta válvula de seguridad es el primer paso para permitir que los ciudadanos tomen la parte de responsabilidad que les corresponde en el desarrollo nacional, local y municipal, siendo un argumento para incidir de manera eficaz y oportuna en el destino de nuestro futuro, en contribuir a la solución de problemas y la definición de las prioridades del gobierno, así como las líneas de acción a seguir para que el aparato gubernamental pueda funcionar.

Expresado en términos históricos, los profundos cambios sociales que se vivieron el siglo pasado como fueron la gran explosión demográfica, el éxodo del campo a las ciudades, la creación de grandes centros urbanos, la alarmante brecha de desigualdad social, entre otros más; obligaron al Estado a modificar sus métodos y técnicas de gobierno como de administración, basadas ya no solo

en la libertad y la propiedad privada como valores supremos del Estado constitucional, sino orientarlas hacia la justicia social.

Posteriormente, el Estado al asumir el control y conducción de los sistemas políticos y económicos dio origen al Estado social de derecho, por medio del cual “se adecuaron sus estructuras jurídicas y políticas a las necesidades del desarrollo técnico, social, económico, político y cultural que exigen los nuevos tiempos. Se transitó así de la fórmula del Estado de derecho liberal-burgués, a la fórmula Estado social de derecho, sustentado este último en un sistema político democrático” (Castellanos, 2009, p.1).

Con lo anterior, hay que tener en cuenta la distinción que se guarda con el Estado de derecho; mismo que atiende exclusivamente a un concepto formal de igualdad y libertad, en tanto que para el Estado social de derecho la igualdad material es determinante como principio fundamental que guía las tareas del Estado con el fin de corregir las desigualdades existentes, promover la inclusión y la participación para así garantizar a las personas o grupos en situación de desventaja el goce efectivo de sus derechos fundamentales; como lo considera Elías Díaz (1981, p.83-84), el Estado social de derecho es “un auténtico Estado de derecho que sigue construyéndose, corrigiendo el individualismo clásico liberal a través de la afirmación de los llamados derechos sociales y de la realización de los objetivos de justicia social.”

De esta manera, el Estado social de derecho,

Busca realizar la justicia social y la dignidad humana mediante la sujeción de las autoridades públicas a los principios, derechos y deberes sociales de orden constitucional, pues amplía su concepto en cuanto integra aspectos políticos, económicos, jurídicos y sociales. En este marco, el contexto que viven los regímenes políticos y al cual no escapa el nuestro, se caracteriza por buscar una mejor democracia, la cual deriva en un proceso de reforma del Estado, que conlleva a un ejercicio de derechos ciudadanos de libertad, igualdad política y control popular sobre las políticas públicas, con mayor legitimidad y un mejor funcionamiento de las instituciones públicas. (Mariñez, 2008, p.10)

Como puede observarse, una de las principales labores de todo gobierno es mantenerse vigente en cuanto a las formas de comunicación con sus gobernados, así como en la implementación de

mecanismos y estrategias para realizar sus funciones y atribuciones con la mayor calidad y beneficio posible. En función de este último argumento, podemos inferir que la calidad democrática del gobierno será estructurada a partir del logro de cierto consenso social, de la formulación y procesamiento de buenas políticas públicas para la resolución de problemas con miras a avanzar significativamente en el desarrollo económico y la integración social; con este ejercicio se consolida a la democracia social, pues ya no sólo se utiliza para elegir representantes, sino para incidir en el desarrollo de sus comunidades coadyuvando en el diseño de estrategias y líneas de acción que llevará a cabo un gobierno electo democráticamente.

A decir de Guillermo O'Donnell (en Ackerman, 2008, p.97), "el carácter multifacético de la legalidad estatal, incluso de la legalidad del Estado democrático de derecho, constituye un espacio de posibilidad y un punto de apoyo para luchas por la expansión de los derechos implicados por la democracia y por la concepción de los ciudadanos"; esta expresión justifica por un lado, la plenitud abierta del ciudadano para observar, criticar y hacer efectiva su voz y; por otra parte, convierte al Estado social de derecho en un asunto no sólo del gobierno sino que se incorpora a la vida cotidiana de las personas y en misma forma lo pone al servicio del poder ciudadano. Esta afirmación conlleva a deducir que el gobierno de la ley y el gobierno con la ley de Rousseau toma un salto argumentativo, ya que el Estado no sólo verá a la legalidad como argumento para gobernar, puesto que el desdibujamiento de esta frontera se da por el comportamiento de la sociedad, que irrumpe a través de las demandas populares, creándose una identidad que lleva a escena un nuevo componente en la vida democrática basado en la voluntad política para la construcción de nuevos y permanentes derechos sociales que posibiliten una responsabilidad del gobierno para que responda a la voluntad de los ciudadanos en su conjunto.

Finalmente, imaginar un futuro donde se concreten los anhelos y aspiraciones de la sociedad basados en un orden jurídico justo y democrático, significa estar en un Estado social de derecho, en consecuencia, la necesidad de satisfacer a cabalidad las necesidades de una sociedad más demandante tanto por su preparación y además por la cada vez más compleja estructuración política, económica y social a nivel mundial producto de la globalización, irremediamente nos ubica en el terreno de contar con gobiernos a largo plazo, puesto que para que se mejoren los indicadores sociales, se asegure la gobernabilidad democrática y se haga competitiva la economía de cualquier sociedad se requiere del reconocimiento abierto por parte de los gobiernos de la

pluralidad, de la libertad política y de la igualdad de participación; valores democráticos que sin duda habrán de converger en lo que es propiamente la participación social, entendida esta como la expresión de las voluntades individuales que juntas conformarán la voluntad popular y que a su vez tendrá un arraigo superior que será considerado como la voluntad general que para todo propósito decisorio influya directamente en la vida pública del ciudadano y habrá de ser la figura adyacente en el pensamiento del gobierno.

Por lo anterior, debemos asumir que los gobiernos no deben ser máquinas obedientes de la técnica –burocracia- sino obedientes al ciudadano y a la ley, acoplados a la realidad multifacética y multicircunstancial donde se requiere de su intervención e interacción con muchos actores con intereses divergentes para asegurarles que sus pensamientos y creencias tienen un valor en el cuerpo de las instituciones públicas. Hablamos entonces de que la transparencia y la rendición de cuentas son elementos constitutivos de un nuevo derecho social por tener la información como sociedad para debatir y discutir las decisiones, las alternativas y la responsabilidad sobre los efectos generados por una decisión y acción gubernamental. En tal virtud, creemos que es necesario incrementar las posibilidades ciudadanas de una mayor expansión de la esfera pública que fortalezca así la democracia deliberativa, en beneficio de las agencias del Estado y de los propios actores políticos y sociales, ya que sólo a través de la información se logra promover entre la sociedad mensajes más claros y específicos respecto a las características que marcará el ejercicio y desempeño de la gestión gubernamental en turno.

## **CAPÍTULO SEGUNDO.**

### **CONDICIONES POLÍTICAS, SOCIALES Y NORMATIVAS**

#### **PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO.**

Los últimos años nos han mostrado que las organizaciones han pretendido para reformularse, implementar una serie de métodos o técnicas administrativas que no necesariamente han dirigido y coordinado sus funciones para un óptimo nivel de desarrollo organizacional.

Para avanzar en el fortalecimiento de las organizaciones en cualquiera de los tres órdenes de gobierno, así como para cumplir con las responsabilidades y competencias que tiene a su cargo la administración pública, se deben sentar bases firmes y redefinir al gobierno, entendiendo a este “ya no es un monolito, es decir, la organización gubernamental ya no actúa de manera lineal, de una manera siempre lógica e integrada, como si hubiera una mente maestra unitaria detrás de todos los actos gubernamentales, sino que ahora el gobierno convive con un conjunto de entes heterogéneos, diferenciados y complejos” (Arellano, 2000, p.11).

En este sentido, el presente capítulo tiene como objetivo establecer dos vertientes; la primera, abordar y establecer un acercamiento al concepto construido de la cultura democrática y política como elementos para el desarrollo de ciudadanía y, la segunda, generar un análisis de la crisis en que se encuentran las vías y canales de comunicación por parte de los gobiernos municipales con la ciudadanía, mismos que afectan el fomento de la participación ciudadana, reflejando la apatía hacia las autoridades, la poca confianza en las acciones del gobierno y el permanente desajuste de las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil, todo ello conceptualizado dentro de la realidad del Estado de México.

Lo anterior, va a razón de que en muchos sectores de nuestra sociedad se está afianzando en la cultura política, la capacidad para contextualizar, describir y estar conscientes que el ejercicio del poder tiene que estar sujeto al control social y por supuesto exigir la justificación de las decisiones políticas, en otras palabras, la sociedad identifica que las prácticas de corrupción deben detenerse en el ámbito público, que necesariamente deben existir castigos para la autoridad que cometa un acto de opacidad y que igualmente se promuevan reformas legales que le den mayores

capacidades y espacios a los ciudadanos para vincularse en la vida pública de forma asociada con su gobierno.

## **2.1 La participación ciudadana como eje de un gobierno eficaz.**

Bastaría con afirmar que el ejercicio de gobierno es únicamente el establecimiento y cumplimiento de objetivos donde se destaque la buena instrumentación de programas que permitan el desarrollo equilibrado, el fortalecimiento de la planeación, la mejora de los servicios públicos o crear la infraestructura para impulsar el desarrollo económico y social; sin embargo, es importante destacar que este panorama nos plantea el alcance de resultados sin necesariamente coincidir con amplios beneficios sociales, a razón de ello, hablar de un diagnóstico confiable en la eficacia del ejercicio de la administración pública tendrá que verse en la conectividad y los mecanismos de participación social, puesto que son los individuos los que mejor conocen los problemas y necesidades que requieren ser atendidas y por lo tanto son capaces de orientar con certidumbre el trabajo del gobierno para hacerlo más eficaz.

La naturaleza pública del gobierno dentro de un contexto de transformaciones políticas, económicas y sociales, coloca las decisiones y acciones de la administración pública como el medio de asociación que produzca inclusión, es decir, una democracia pluralista que añada a las condiciones de vida asociada un acoplamiento integral y armónico.

En este contexto, podemos hablar del lado fuerte y débil de la participación ciudadana al igual que su influencia en el proceso de la rendición de cuentas; y es que en las democracias a menudo se ve limitada al ejercicio del derecho al voto en los comicios electorales, situación que resulta antidemocrática en todo sentido, puesto que una democracia basada en el simple y llano voto está condenada a que las legitimidades se consumen sólo en el momento mismo del conteo de los votos, dejando a la política social y la satisfacción de las demandas sociales en segundo término. Una democracia que se basa sólo en la mayoría de votos para gobernar es una democracia basada estrictamente en leyes; poco percatada del ejercicio de gobierno y es en este instante donde se requiere alta participación para hacer notar las necesidades del grueso de la población y con ello iniciar con las estrategias para abarcar a cubrirlas.



Parafraseando al filósofo español Fernando Savater (citado por Richter, 2011, p.66), opina que *hay dos maneras de formar parte de un grupo social: participar y pertenecer*, estas maneras aparecen separadas o juntas; pertenecer a un grupo es espontáneo, sin demasiado juicio crítico o sin sentirse con responsabilidad hacía éste; en cambio, cuando hablamos de participación, hacemos referencia a una relación deliberada y voluntaria que da cuenta de un objetivo del ser parte. Esta disertación nos lleva a percibir el sentimiento de pertenencia e identidad, mismo que radica como lo decía Marshall, “en el ejercicio de la participación ciudadana voluntaria y con un sentido de lealtad a la comunidad” (p.66).

Ahora bien, resulta oportuno mencionar que en la evolución del proceso democratizador de nuestro país el primer paso está dado; con órganos y procesos electorales autónomos e independientes se ha acortado la brecha para permitir que los ciudadanos tomen la parte de responsabilidad que les corresponde en el desarrollo nacional, local y municipal, siendo este el momento ideal para incidir de manera eficaz y oportuna en el destino de nuestro futuro; sin embargo, no basta en asumir a la democracia como un simple mecanismo de elección en donde el pueblo mediante el sufragio elija a sus gobernantes, como diría Néstor Kirchner (2007), ex presidente argentino; “El pueblo debe entender que la democracia no sólo es votar, sino también legislar y gobernar”<sup>3</sup>; y no sólo eso, sino que el pueblo mismo participe en esa ardua y vital labor de legislación y gobernanación permanentemente. Partiendo de este comentario, podemos abordar a la participación ciudadana como un elemento público que comprende el libre derecho de intervenir en sociedad y; así mismo, de comprometerse con la vida pública buscando consolidar la vigencia de los derechos de espacio civil donde la asociación y la socialización pueden hacer su papel para mejorar la actuación de los poderes.

En esta línea, las libertades dentro de las democracias liberales, son también manifestaciones de la igualdad, esto quiere decir que la libertad debe consistir en que la ley deba ser la misma para todos, tanto cuando protege como cuando castiga; y para que esto suceda, estas leyes deben ser de carácter general, es decir, que expresen la voluntad general e identidad del pueblo. Es entonces en esta voluntad general del pueblo, donde la participación ciudadana toma su mayor importancia en el desarrollo democrático, puesto que las decisiones de la vida comunitaria no pueden ser tomadas o

---

<sup>3</sup> Periódico “*El Diario*”, edición del día Sábado 8 de Agosto de 2007, sección Internacional.

establecidas por la opinión de un representante, más bien debe coadyuvar en la sistematización de la amplia cantidad de opiniones para organizar las medidas que habrán de ser atendidas en cuanto a la prioridad de necesidades.

Desde esta perspectiva, la participación ciudadana habrá de concebirse como un fundamento del gobierno social, pues como señala Ricardo Raphael (citado por Richter, 2011),

Lo peor que puede sucederle a un país que pretende ser democrático es tener una población que no se interese en los asuntos públicos, cuando esto ocurre, los individuos inevitablemente dejan la determinación del rumbo de su nación a las clases gobernantes; es natural entonces que los políticos se preocupen en obtener votos a como dé lugar y se olviden de la democracia, es decir, del poder del pueblo. (p.82)

De esta forma, algunos de los factores que hacen pensar del por qué los gobernantes deben de rendir cuentas a sus conciudadanos se refleja en el condicionante natural del hombre, el cual está basado en el egoísmo, la avaricia, el individualismo y el egocentrismo, lo que pone de manifiesto el hecho que la ciudadanía debe de desconfiar aunque sea un poco en sus representantes; que como lo decía Platón -al trazar el perfil del Rey Filósofo-, no son los hombres altruistas, solidarios, honestos y justos (citado por Hobbes, 1996, p.116); lo que ha llevado a pensar que sobre cualquier cosa el hombre en el poder abusa de los medios que posee y se preocupará más por su suerte que por la de sus ciudadanos. Ante esta óptica, la participación ciudadana representa el valor esencial de la democracia para revertir la situación de abuso del poder, puesto que activada se encarga de inspeccionar, vigilar y cuidar que las acciones gubernamentales para la vida pública puedan ser ejecutadas con responsabilidad para incrementar la eficacia social.

Como puede observarse, estamos frente a una situación que determina la domesticación de lo político en el nivel de su definición conceptual, dando paso a la praxis de la democracia que adquiere existencia por medio del ejercicio gubernamental. De esta forma, cuando cada ciudadano de manera libre y secreta ejerce su derecho al voto en las urnas, no sólo elige a un candidato o a un partido político, su elección significa optar por un proyecto, elegir las ideas y propuestas que contribuyan a la solución de los problemas comunes; en esencia, la aspiración de la ciudadanía cuando ejerce el sufragio es la mejora de las condiciones de vida a través de la elección de sus

representantes, no es sólo el otorgamiento del poder a ciertos individuos, sino la encomienda de trabajo y gestión.

Sin embargo, esto representa tan sólo la mitad del camino democrático de cualquier sociedad, lo que debiera seguir correspondería a la incorporación de la sociedad -incluso de los que no avalaron dicho proyecto- en la toma de decisiones y elaboración de programas o proyectos que permitan satisfacer necesidades; para eso, el gobierno debe ser generador de elementos que permitan la interacción con la ciudadanía, donde se pueda observar la esencia de la participación democrática y que su diálogo refuerce el sentido social de la democracia. Por ello, se requiere de un ejercicio que le aporte al representante popular y a la administración pública en general, una colaboración valiosa de apoyo a las actividades en materias diversas y sea muestra clara de que la democracia traspasa los comicios electorales; con este ejercicio, así como la voluntad participativa del gobierno y la sociedad, se buscará consolidar a la democracia social, ya que no sólo se eligen representantes, sino se busca incidir en el desarrollo de las comunidades coadyuvando en el diseño de estrategias y líneas de acción que llevará a cabo un gobierno electo democráticamente.

Ahora bien, es indudable que los problemas sociales tienden a crecer de no ser atendidos, es así que la mejor forma para inhibirlos es la participación, por lo que es imprescindible la construcción de una ciudadanía activa y vigilante de su gobierno. En este entendido, desde la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789 quedó establecido el principio de la ley al igual que la función de control por parte de los ciudadanos sobre su administración; este último elemento es básico para estimular la responsabilidad gubernamental, es decir, la actividad rutinaria del representante y ejecutor de los recursos públicos orientaría su raciocinio por conducir su ejercicio hacia la eficacia, circunstancia que no es más que responder a una demanda de nuestra democracia que consiste en superar los anhelos con hechos concretos, colocar a la sociedad en el camino del progreso social, dejando la improvisación de lado para articular y programar estrategias de cambio con el propósito de no sólo decidir sobre el futuro, sino de asegurar un camino ideal para lograr el bienestar de todos. De tal suerte, el mecanismo que constituye una buena práctica de participación es aquella donde no solamente se decide en qué se va a gastar el dinero, sino que implica la responsabilidad de orientar el trabajo de cada servidor público hacia un logro mayor, y donde la ciudadanía conforma un elemento de monitoreo que certifica y evalúa la operatividad gubernamental; siendo esta una

manera pertinente de comprender que la intervención ciudadana robustece la innovación y a la vez gradualmente legitima a las instituciones públicas para cristalizar las naturales aspiraciones sociales.

Precisamente, sociedad y gobierno deben estar convencidos que su buena alianza es igual a compartir el poder; por lo que recobrar el sentido común del diálogo y la cercanía es posible cuando se tiene disposición para dedicar parte de su tiempo a conversar para entenderse, conocer y anticiparse a las problemáticas; haciendo que las decisiones que se tomen a partir de los adecuados argumentos de cada parte, favorezca los acuerdos al igual que el ejercicio de una actividad deliberativa y justifiquen las razones públicas que más requieren atención.

## **2.2 La cultura política en el Estado de México.**

Hasta este instante, hemos hablado de la participación ciudadana como medio para acreditar la legitimidad de las instituciones públicas, así como para limitar las irresponsabilidades, disfuncionalidades y omisiones del ejercicio de la administración pública, por lo que representa un hecho benéfico justificar su productividad diaria en el rediseño de los procesos institucionales y la potencialidad de los avances sociales.

Es ahora turno de encuadrar este fenómeno dentro del movimiento de la cultura política, mismo que en la actualidad dentro del grueso social no se alcanza a percibir como un elemento de evolución de la vida democrática y un medio para la mejora de la gestión gubernamental. De esta manera, en el presente apartado buscaremos fundamentar a la cultura política con razonamientos persuasivos que la colocarán como instrumento necesario para el empoderamiento ciudadano y como aquel capaz de ajustar los sesgos en las conductas de las instituciones públicas y las conductas deseables de la comunicación ciudadana de masas sobre los resultados.

Para abordar este tema iniciamos manifestando un compartimiento inquebrantable, la relación existente entre participación ciudadana y democracia, destacando una absoluta dependencia de la segunda con la primera. Sin participación ciudadana la democracia está condenada a un vacío, los gobiernos conformados sobre la legalidad electoral habrán de sucumbir su legitimidad en la medida que marginen a los ciudadanos del ejercicio del poder. Mientras la democracia representativa y sus actores sigan haciendo oídos sordos de los movimientos sociales, sus manifestaciones públicas y

cibernéticas, así como los reclamos generalizados de la opinión pública, la democracia como forma de organización estatal, y más aún como forma de gobierno seguirá siendo atacada hasta el grado de su posible deserción de la política; por esta razón, las nuevas maneras de entendimiento y conexión entre el ciudadano y su gobierno merecen ser marcadas por una vía institucional práctica que posibilite su real injerencia en la forma de gobernar.

Es un hecho y salta a la vista, que los ciudadanos han optado por ser más críticos de las instituciones del gobierno que les representan; estas manifestaciones no son más que símbolos de participación en múltiples vertientes y diferentes medios para hacerlos, es decir, desde las casillas electorales hasta el ciberespacio, el ciudadano plasma su opinión, la cual ha venido generando cambios en las agendas de gobierno y reinventando las decisiones del poder.

Sobre lo anterior, podemos establecer que el comportamiento político de un ciudadano depende de diversos factores y fenómenos determinados, estos pueden ser el grado de participación, la manera en que una sociedad se activa y manifiesta, los diversos regímenes políticos existentes, así como los rasgos culturales específicos que devienen en la configuración de una nación; estos elementos son lo que sostienen y generan comportamientos, lo cual determina el tipo de cultura política que tiene una sociedad. Citando a Almond y a Verba (2007, p.179), "la cultura política se refiere a orientaciones específicamente políticas, posturas relativas al sistema político y sus diferentes elementos, así como las actitudes relacionadas con la función de uno mismo dentro de dicho sistema". De esta manera, es como analizan la evolución de la cultura política, resaltando la transición a una sociedad moderna, al mismo tiempo que dicha transición puede generar un cambio social tangible. Lo anterior, es construido a través del análisis de cualidades cognoscitivas, evaluativas y afectivas, las cuales a su vez, arrojan una clasificación de tipos de cultura política interesante: parroquial, de súbdito y de participación.

Esta clasificación citada, parte del análisis de las pautas de orientación hacia los objetos políticos en una sociedad. Para ello, los autores se apoyan en la clasificación de tipos de orientación política de Parsons y Shils (p.180), que es la siguiente:

- a) Orientación cognitiva: que comprende conocimientos y creencias acerca del sistema político, de sus papeles y de los incumbentes de dichos papeles en sus aspectos políticos (inputs) y administrativos (outputs),

- b) Orientación afectiva: que son aquellos sentimientos acerca del sistema político, sus funciones, personal y logros;
- c) Orientación evaluativa: que considera los juicios y opiniones sobre los objetos políticos que involucran típicamente la combinación de criterios de valor con la información y los sentimientos.

Estos tipos de orientación nos permiten analizar los diversos objetos políticos dentro de un sistema. La teoría de Almond y Verba (p.182) reconoce cuatro tipos de objetos: el sistema como objeto, los objetos políticos (inputs), los objetos administrativos (outputs) y finalmente el individuo en sí mismo como objeto.

Ahora bien, es de vital importancia referir los tipos de cultura política, que no son más que la interacción compleja entre los tipos de orientación y los objetos señalados, de tal suerte que analizando los conocimientos que posee alguien de nación y de su sistema político a nivel general e histórico, o considerando cómo se considera un individuo como miembro de un sistema político podemos definir y diferenciar la legitimidad que guarda un sistema político en relación con el ejercicio del poder social. Parafraseando a Almond y Verba (p.184), los tipos de cultura política pueden ser clasificados bajo 3 conceptos y justificaciones que los distinguen entre cada sociedad:

- 1) **La cultura política parroquial.** Dentro de las culturas parroquiales podemos visualizar el tipo de comunidades donde no existen roles políticos especializados, debido a que una figura central (chaman, jefe, sacerdote, etc.) desarrolla papeles difusos de tipo político, económico y social. Aquí la relación que guardan las personas con el poder central es apenas perceptible. No existen normas que regulen las relaciones entre los miembros de la sociedad y la figura nuclear del régimen.
- 2) **La cultura política de súbdito.** En este escenario podemos identificar un sistema político parcialmente diferenciado con instituciones establecidas. Con una sociedad consciente de sus estructuras políticas y administrativa, cuya evaluación es limitada y carente de elementos. Su relación con el sistema se mantiene a un nivel muy general, y enfocado principalmente a los aspectos de carácter administrativo. Citando a los autores, “la

orientación del súbdito en sistemas políticos que han desarrollado instituciones democráticas será afectiva y normativa antes que cognitiva”. (p.184).

- 3) **La cultura política de participación cívica.** Las sociedades que poseen una cultura política de participación, son aquellas cuyos integrantes están claramente orientados al sistema político como un todo, es decir, a los objetos tanto políticos como administrativos. Los individuos de estos estados evalúan profundamente todos los elementos del sistema, ya sea de manera positiva o negativa. Además de que poseen un alto nivel de participación, asumiendo un rol activo permanente. Sin embargo, estos ciudadanos participativos también están sujetos de manera importante a la ley y a la autoridad, debido a que reconocen la existencia e importancia de ambas.

Los elementos hasta aquí destacados permiten reconocer en el concepto de cultura política una asociación contundente entre el poder, la ideología social y el orden jurídico que se conjugan con los acontecimientos de la vida nacional; como lo explica la socióloga mexicana Jaqueline Peschard (2008, p.9), “la cultura política es el conjunto de concepciones, juicios, valores y actitudes que una sociedad tiene en relación con el poder político (la autoridad, las instituciones públicas, y en términos más generales el Estado) y también respecto a las distintas formas en que los mecanismos de obediencia a las leyes y autoridades se aplican”. Se puede argumentar entonces, que la cultura política de una sociedad se define a partir de las relaciones entre gobernados y gobernantes; de hecho de gobernados cada vez con más acción en la guía y formulación del gobierno a través de su participación activa; ya que a decir de Roberto Gutiérrez (en Krotz, 1996, p.74) “es a partir de la cultura política que los miembros de una comunidad perciben, significan, comprenden y hacen funcionar de determinada manera al sistema político; pues este último no existe al margen de la cultura política”. De esta forma, en el mapa de la democracia, encontramos que tiene sentido afirmar que un gobierno funciona mejor donde existe una cultura política que apoya y refuerza la institucionalidad y el marco normativo propio de la democracia donde la ciudadanía está dispuesta a cuestionar, opinar y validar su participación.

Ahora bien, en las causas que han motivado este análisis y donde el principio esencial es la consolidación de la relación entre gobernados y gobernantes a través de su participación activa, hablese asociaciones civiles, partidos políticos, ONG’s, etc., hacemos un alto para destacar la carencia o poca trascendencia que da la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de

México al concepto de cultura política, ya que su fomento y ejercicio lo deja a cargo del Instituto Electoral de la entidad (IEEM), tal como lo señala el párrafo décimo tercero del artículo onceavo de dicho documento; esta característica manifiesta un direccionamiento del ciudadano exclusivamente a las instituciones electorales y a solamente ejercer un derecho o expresión en los propios comicios. Dicho fenómeno tradicional nos preocupa porque el gobierno no ha emprendido la tarea de abocarse a desarrollar más acciones y herramientas para que los funcionarios públicos y la información pública convivan en forma más cotidiana con el ciudadano.

De igual manera, al referirnos a este tema dentro de nuestra circunscripción estatal, revisamos que los estudios de cultura política son exigüos, por ello, tomaremos como referencia el informe de la Secretaría de Gobernación del Gobierno de la República de los resultados arrojados en la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) 2012; misma que coloca en evidencia el bajo grado de participación ciudadana en México y en el Estado de México, así como la falta de interés por la vida pública y política del país.

A referencia, uno de los datos más reveladores de la encuesta es cuando se le preguntó al ciudadano qué tan interesado se encontraba en la Política, 65% de los ciudadanos entrevistados declararon tener poco interés en la política y sólo el 16% declaró mucho interés en la política; esta conclusión se encuentra ligada a dos condiciones en particular; como primer referente, encontramos la situación económica de los hogares mexicanos, el 50 % de los entrevistados manifestó que el ciudadano mexicano desearía tener una mejor condición económica que una mejor democracia, precisamente porque a pesar de ser preferible esta última a cualquier otra forma de gobierno, no representa una problemática como tal de su cotidianidad. Ahora bien, como segunda condición, colocamos a la capacidad de conocimiento político, mismo que arroja como resultado ser de bajo a medio en el promedio de los mexicanos, lo cual se desprende de poder acceder a información sobre el desarrollo de la vida política del país a través de los medios de comunicación masiva, principalmente la televisión y la radio; lo cual se encuentra proporcionalmente relacionado a la espera y no la búsqueda de información por la parte ciudadana. Hasta aquí podemos advertir lo que José Antonio Crespo (2001) señala,

El ciudadano común mira de reojo lo que acontece en la vida pública, ya que cierto es que mantenga un interés general sobre las políticas públicas, alza o disminución de impuestos, políticas urbanas y de educación, leyes laborales, etcétera, pero como no puede decidir



directamente sobre estos asuntos, no vale la pena quitar tiempo a aquella actividad que le brinda su sustento para dedicarlo a una actividad en que prácticamente no podrá influir. (p.59)

Paralelamente a lo descrito, es necesario señalar que un elemento esencial para el funcionamiento del sistema político es el nivel de confianza en las instituciones públicas y quienes les representan; en este orden de ideas y retomando una vez más la ENCUP, se pone de manifiesto que entre cero y diez para la valoración de la confianza ciudadana en sus autoridades, existe un promedio de 4.9 para el caso de los representantes populares y quienes ejercen la administración pública, hecho que significa la profunda crisis de gobernabilidad suscitada por la escasa interacción que los gobiernos tienen con sus gobernados y la ausencia de inclusión de todos los actores en las decisiones de gobierno para construir instituciones democráticas que den la posibilidad de calificar a la autoridad en manera positiva.

En efecto, la idea en la que estamos trazando un camino potencial va enfocada a disminuir la incertidumbre ciudadana de poder estar informados y en la aceptación de la responsabilidad del gobierno de proveer información, entendiendo que para lograr armonizar la situación de credibilidad hacia las autoridades, son estas últimas las que deben de tener una obligación normativa y ética por dar a conocer al ciudadano cada paso de los proyectos que se desarrollen desde la administración pública; y recíprocamente, los ciudadanos no abandonen su fervor político para que puedan convertirse cada uno en vigilantes de las acciones de gobierno y en un instrumento de cambio a nivel local. Este pensamiento representa el rol asertivo orientado a pensar de manera congruente en la efectiva y activa intervención de las instituciones públicas en la vida del ciudadano, recordemos que las grandes transformaciones que ha presentado el país puede deberse a varios factores y uno de ellos recae en su cultura política; ya que los mexicanos convivimos diariamente con un síntoma de desconfianza en las autoridades, por tal motivo, no puede retardarse mayor tiempo el proceso de transformación por reformular su conducta poniendo en marcha la creación y desarrollo de mayores espacios e incursiones para la participación ciudadana como una medida de respuesta para mejorar la sensación de confianza y credibilidad por parte del ciudadano hacia la operatividad gubernamental.

### **2.3 La cultura democrática en el Estado de México.**

Como ya se ha mencionado en este capítulo, la inclusión de la sociedad en la toma de decisiones de gobierno es la mitad que le sigue a la ruta democrática de cualquier sociedad. Como bien lo dice Miltón Emilio Castellanos (2004, p.1) “La democracia es el elemento sobre el que se centra el debate, la confrontación, la pluralidad (...) y que algunos la enfocan sobre el tránsito del sistema representativo al sistema participativo”; por ello, notamos que el sistema participativo se traduce en democracia al integrar a la sociedad en el ejercicio y composición de las acciones gubernamentales.

Ahora bien, en el comportamiento de una democracia para el caso que nos ocupa, el valor de los resultados es el efecto causal del buen entendimiento entre representantes y representados, sin duda, es un factor relevante y decisivo para el desempeño institucional, así como para la calidad de la representación y la confianza de las acciones de gobierno. Desde esta observación, no basta especular que los resultados electorales generan nuevos y mejores cuerpos de representación; por esta razón es posible incorporar al análisis un nivel mayor de significancia para el ciudadano donde existan mecanismos que le permitan incorporar sistemáticamente su opinión, su observación y su juicio.

Como puede apreciarse, un camino fértil para vincular las acciones de los gobernantes con los deseos de los gobernados es la cultura democrática, la cual debe entenderse como “los usos y las costumbres sociales que reflejan una actitud y comportamiento del Estado y que van en vía del correcto funcionamiento de la democracia a través de sus instituciones que buscan en la suma de sus ciudadanos el gobierno del pueblo” (Castillo, 2009, p.5). Siguiendo con esta lógica,

La democracia es un proceso continuo que abarca toda la vida social y requiere la participación amplia y mayoritaria de mujeres y hombres. Se puede avanzar mucho y, sin embargo, nunca se termina de llegar; quien se detiene o se retira a descansar creyendo haber alcanzado plenamente la democracia, en realidad retrocede. Las votaciones pasan, los partidos ganan puestos de poder, pero sigue la vida cotidiana, donde se requiere la presencia de ciudadanos y ciudadanas conscientes y activos, buscando mecanismos para que los gobernantes no olviden al pueblo que representan. (Gómez; 1999, p. 5)

Tomando en cuenta estos criterios valorativos e ideológicos, lo determinante al efecto sustancial de la democracia es traspasar la dimensión meramente formal de los métodos y formas –elecciones– para así llevarla a una forma de vida social cotidiana.

Una vez abordado lo anterior, la construcción de una cultura democrática supone una constante educación de las ciudadanas y los ciudadanos. Esta educación requiere, más que una enseñanza teórica, la experiencia práctica de la igualdad; para el caso de nuestro propósito, igualdad política, que en palabras de Robert Dahl (2008, p.15) “es directamente proporcional a la capacidad de un Estado para impulsar mecanismos políticos y sociales que incrementen su democracia ideal”. Esta reflexión de Dahl “otorga elementos tales como la participación y asociación efectiva, igualdad de votación, adquisición de conocimiento iluminativo, control final de la agenda y la inclusión” (p.22), mismas que integran una visión de desarrollo político que reconoce y comparte el punto de vista del ciudadano y aumenta las posibilidades de tener mayores niveles de confianza en las autoridades, así como hacer perdurar una buena práctica ciudadana para dar validez a los acuerdos sociales. Esto hace que la cultura democrática se encuentre sobre todo, en “una serie de comportamientos lentamente decantados que tienen que ver con la construcción de consensos, con el amortiguamiento de los disensos y con una vocación irrenunciable de los ciudadanos para darse a sí mismos instrumentos para salir de los problemas de la vida social” (Pineda, 2009, p.17).

Cabe precisar que si bien la cultura democrática supone un régimen de altas virtudes ciudadanas, podemos establecer que estas no existen como tal, por lo tanto, estamos fijando la tendencia de ir hacia ellas para diseñar el correcto funcionamiento de instituciones democráticas, es decir, eliminar la trillada concepción donde resulta más cómodo y menos riesgoso permanecer en la no participación y en el inmovilismo que volvernos sujetos con capacidad de decisión y actuación en la vida social. Es entonces cuando destacamos que “en una sociedad permeada por la cultura democrática encontraríamos a ciudadanos capaces de construir su destino, haciendo valer sus derechos y tratando de cumplir sus deberes sociales” (Gómez, 1999, p. 9), lo que resulta en una virtud para poder recomponer la vida pública y la capacidad de actuar universalmente, es decir, anteponer el bienestar general a los intereses privados.

Después de la revisión de estas acepciones correspondientes a la sistematización del desempeño ciudadano y el comportamiento institucional en el diseño y trascendencia de la cultura democrática,

damos paso a revisar lo que sucede en nuestro espacio representativo; en particular hablaremos de la manera en que se desarrolla la cultura democrática en el Estado de México.

Debemos empezar por un acercamiento a la realidad nacional en el tema, vale entonces la pena a este respecto revisar lo que Octavio Paz (1993) refería:

Ahora se habla mucho de democracia en México, sólo que, en general, se le reduce a una serie de ideas y de conceptos. No, la democracia también es una práctica. A su vez, las prácticas sociales, al arraigarse, se convierten en hábitos y costumbres, en maneras de ser. Para que la democracia funcione realmente debe haber sido previamente asimilada e incorporada a nuestro ser más íntimo. La democracia debe transformarse en una vivienda, eso es lo que todavía no sucede en México. (p.248)

Estos parámetros conceptuales del nobel mexicano de literatura, quedaron impresos hace más de dos décadas como un pensamiento y valor con el que debe conducirse el Estado Nacional, aquel que demuestre capacidad y voluntad de las instituciones representativas para refuncionalizar los procesos donde ciudadanía y gobierno desempeñen el rol protagónico que les rejuvenezca y les otorgue credibilidad en su actuar.

Tomando como base lo anterior, retomaremos el concepto de cultura democrática que articula el procedimiento de la democracia en el tejido social, al respecto, Javier Rodríguez Ledesma (2003, p.38) define a la cultura democrática como “un aprendizaje constante que debe permear a toda la sociedad en su conjunto, una vivencia que tiene expresiones particulares constituidas por nuestro accionar cotidiano en términos individuales, por lo que podremos avanzar hacia la democracia en términos sociales”. Con este razonamiento, se demuestra claramente la importancia de que exista una sana cultura democrática en la sociedad, dado que posibilitará el hecho de que la población sea cada vez más una voz especial de planeación, control y evaluación a la hora de ejercer un buen gobierno, plural, justo e igualitario.

Hablando del Estado de México, una de las entidades de la República Mexicana con más población y más electores a nivel nacional, según fuentes del INE, sin duda es tarea pendiente adquirir esta forma de vivencia definida como cultura democrática en la mayoría de sus aspectos, desde las instituciones, los niveles de gobierno, organizaciones de la sociedad civil, entre otras; sin embargo,

los mecanismos que reflejen su congruencia para asegurar este fin, representa un proceso de mejoramiento normativo y del reconocimiento abierto donde históricamente la modernización democrática y administrativa del gobierno aún es disfuncional.

Si bien las instituciones en el Estado de México tienen tareas clave al fomentar y mantener una cultura democrática, no pueden ser limitativas a las instancias de carácter electoral como el IEEM o el Tribunal Electoral del Estado de México; ya que el funcionamiento de una democracia plena recae en el fomento y facilitación de la organización ciudadana que los gobiernos provean, en otras palabras, bajo el término de cultura a la cual Sartori (2001, p.43) la señala como “el contexto coordinado de valores, creencias, conceptos, y en definitiva, de simbolizaciones; lo cual conjuntamente con la democracia encuentra un papel de trascendencia en la sociedad, de una exigencia y acción por parte de los ciudadanos y la decisión de los gobernantes para fortalecer y legitimar las acciones de los asuntos de gobierno”; encontramos que el proceso de crear participación dual –sociedad más gobierno- es la estrategia para modernizar la institucionalidad estatal, que no es más que enfrentar la realidad con responsabilidad y respeto de la ley. Esta afirmación hace copartícipes después del proceso electoral a la ciudadanía y reconoce que sólo con ella se puede caminar hacia cierto progreso y mejoramiento compartido, es decir, buenos resultados para la sociedad y el desarrollo de mejores estrategias gubernamentales para los mismos.

Así mismo, el objetivo de ejecutar una buena política gubernamental requiere que las autoridades se apeguen a los principios democráticos, que tutelen efectivamente los derechos sociales de los ciudadanos, que cumplan con determinados estándares, que sus criterios sean consistentes, que sus resoluciones estén debidamente fundadas y que estas sean comprensibles; lo cual adhiere el sentido de poner en conocimiento e informar a la ciudadanía con permanencia, por lo tanto, la administración pública pretenderá hacer lo correcto para asegurar que los conocimientos, herramientas, habilidades y vías para la participación ciudadana sean mayores y permitan una interacción positiva con base en mecanismos de transparencia, capacitación, divulgación, y acercamientos mutuos de manera sistemática.

En este sentido, señalamos que en el Estado de México la ley ya habla de participación ciudadana, desde el instante que la Constitución Política del Estado reconoce en su artículo 29 y 139 las prerrogativas ciudadanas para incrementar la efectividad institucional mediante su intervención; podemos afirmar que su actuación recalca el hecho de que los ciudadanos en pleno ejercicio de sus

derechos políticos y sociales, tienen el derecho a opinar y formar parte de las decisiones de gobierno, por tal razón, no puede posponerse la inclusión de un mecanismo que promueva y fomente la participación ciudadana con calidad; creemos que lejos de los grandes foros de consulta, se requiere que los municipios y sus dependencias desempeñen mejor sus servicios con base en organizar y coordinar las múltiples voces que la ciudadanía quiere dirigir hacia su administración pública. Es así que la ley es el camino que los ciudadanos tienen para que las ideas de la sociedad sean tomadas en consideración y puedan verse reflejadas en entidades gubernamentales más consientes, productivas y eficientes, principalmente en la vida municipal del Estado.

Como puede observarse, una democracia puede estancarse cuando tiene una ciudadanía indiferente y con desapego de los asuntos públicos; por este hecho, los gobernantes aprovechan dicha circunstancia y no procuran crear una cultura democrática, dado que presienten su desventaja al observar un panorama de ingobernabilidad en una sociedad cada vez más consciente de la realidad, más crítica y severa para juzgar el ejercicio gubernamental. Sin embargo, muchos ciudadanos hoy por hoy desean hacer valer su opinión y que esta pueda ser reconocida como un medio de comunicación, de injerencia o transformación de su contexto, de ahí la importancia de generar una demanda social de democracia, es decir, que los propios ciudadanos exijan vivir en democracia. Aún más allá, si es necesario se debería pensar incluso en ampliar la concepción de la cultura democrática para que esta forme parte de lo señalado el artículo 3° de nuestra Carta Magna –Educación- y se integre a los principios constitucionales que sostienen la Constitución del Estado de México en su artículo quinto, para que pueda ser reflexionada como actividad diaria y de enseñanza para los ciudadanos.

No obstante, es difícil que las personas pidan algo cuyo funcionamiento y utilidad desconocen, sin embargo, la petición que defendemos es hacer más efectivo el cuestionamiento y acercamiento social del ciudadano hacia el gobierno, posiblemente el concepto democracia no forma parte de sus intereses, pero sí lo son los programas de obra, el acceso a los programas de atención social, los trámites y procesos que sigue la administración; todo esto cuanto pueda ser más incluyente y a través de su demanda mejorado, hará de tal suerte la creación de cultura democrática, misma que en términos éticos mejorará la calidad del bienestar a través de la convivencia humana.

Finalmente, hablar de cultura democrática nos traslada más allá de la concepción liberal de la democracia, reducida y restringida a lo político, la cual ahora va abriéndose paso a una visión social,

donde el papel del ciudadano es establecer los ejes rectores de la convivencia con la democracia en su comunidad. Fundados en esta reflexión, encaminamos la propuesta de la presente investigación para pensar en la audiencia pública ciudadana como una forma de contribuir a la misma, es decir, no dejar estancado el poder del ciudadano en sólo votar a un parlamento o a un alcalde, sino formar parte del colectivo que transforma e incide positivamente en los cambios sociales.

## **2.4 Formas de participación ciudadana vigentes en el Estado de México.**

De acuerdo a lo expuesto en el apartado anterior, las posturas enunciadas orientan la reflexión a la búsqueda de formas de participación ciudadana y de control institucional viables, que le permitan al ciudadano intervenir en la vida pública e impedir el abuso del poder. Este tema nos parece muy importante y por este motivo se destinan las siguientes líneas a ahondar un poco en las formas y procedimientos con que el Estado de México cuenta para la incursión de la participación ciudadana en la gestión gubernamental.

El análisis inicia partiendo del supuesto permanente que se encuentra inmerso en este trabajo; y es que cuando un gobierno incorpora a los ciudadanos a la toma de decisiones que afectan a su calidad de vida, sobre todo en lo que tiene que ver con la gestión estatal y local, esto tendrá resultados en la elevación de los niveles de eficacia del gobierno y se acercará a constituirse en un buen gobierno local.

Esas formas de participación ciudadana son diferentes a otras como la política, social o comunitaria, así como a las experiencias de las organizaciones y movimientos sociales. Aquí se debe señalar que la particularidad se encuentra en la existencia de una serie de ordenamientos legales y normativos aprobados por los poderes jurídicos del Estado, que señalan las formas de involucramiento de la sociedad en las tareas de gobierno.

Aristóteles (citado por Richter, 2011, p.123) señala que el fin de la política no simplemente es vivir, sino vivir bien. Este postulado si bien es idealista, atrae la reflexión para poder congregarnos a la convivencia general y ordenada por generar desde la sociedad procesos legislativos, que en términos simples son crear iniciativas de influencia en las acciones gubernamentales para mejorar las condiciones de vida de este colectivo llamado sociedad. En este sentido, la democracia

mexicana presenta un malestar degenerativo en su historia, ya que no ha sido una democracia de ciudadanos; y no lo es entre otras cosas, porque no se incluye a estos en la toma de decisiones. Una vez que se ha votado cualquier cargo de elección popular no existe posibilidad real de influir de nueva cuenta en el complejo proceso conocido como gobierno, no de manera consciente y directa. Por esta razón, no podemos ignorar lo referente al informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] en su versión 2004, el cual destaca la importancia que para el desarrollo humano tiene la participación activa de la ciudadanía en sus gobiernos, toda vez que la acción pública que puedan emprender los gobiernos locales depende estrictamente de la capacidad de interacción que pueda generarse entre el ciudadano y su círculo político más próximo; situación que para nuestro país ocurre en ámbito municipal, pues es la instancia que mayor receptividad y capacidad tiene con respecto a la rendición de cuentas.

A decir de este último ámbito de gobierno, podemos empezar a concluir que, la Constitución Política y en especial el artículo 115, en el que se establece lo relativo a los municipios, si bien no hay una referencia explícita en torno al tema de la participación ciudadana, si existe la apertura por crear procesos de una democracia participativa en el nivel local, es así que en la fracción segunda se manifiesta lo siguiente:

“Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal”.

En esta perspectiva, observamos que una nota positiva es la identificación del compromiso incluyente por la existencia de permitir la interacción pacífica del poder gubernamental y el poder ciudadano en la vida pública del Estado. Así mismo, se resalta que el divorcio de la sociedad y su autoridad no tiene por qué ser una condición dominante sino más bien que no se debe permitir.

Y aunque es verdad la última afirmación, este ordenamiento jurídico aún no es incorporado de forma explícita en la Constitución del Estado de México, ya que sólo se encuentra permeado en una fase de adecuación dentro de la normatividad señalada en el artículo 15, mismo que establece que;



Las organizaciones civiles podrán participar en la realización de actividades sociales, cívicas, económicas y culturales relacionadas con el desarrollo armónico y ordenado de las distintas comunidades. Asimismo, podrán coadyuvar en la identificación y precisión de las demandas y aspiraciones de la sociedad para dar contenido al Plan de Desarrollo del Estado, a los planes municipales y a los programas respectivos, propiciando y facilitando la participación de los habitantes en la realización de las obras y servicios públicos.

De igual manera, en el artículo 29 correspondiente a las prerrogativas de los ciudadanos mexicanos, se puede percibir algunos elementos que se integran a la participación ciudadana; aquí son señaladas las formas o maneras posibles para poder participar, que van desde el voto en los comicios electorales, la libertad para asociarse libremente, pertenecer a organizaciones ciudadanas y hasta votar en las consultas populares y referéndum, siendo esta última un gran avance en materia constitucional dentro de los mecanismos de la democracia semidirecta, poco utilizada y restrictiva<sup>4</sup> pero que no dudamos puede ampliar las bondades de la participación ciudadana. En este sentido, los puntos hasta ahora descritos, resaltan el poco trato que se ha tenido en cuanto se refiere al tema de la participación ciudadana por parte de la Constitución Política Estatal, ya que sólo ha sido abordada de manera general y no se ahonda en algún apartado de la misma que amplíe y resalte su trascendencia en la vida política y social de la entidad.

Ahora bien, con referencia al párrafo anterior, nos detenemos a analizar la situación que ocurre en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México; en esta Ley, por el contrario, si se definen con precisión los espacios de participación ciudadana institucionalizada que existen en el nivel municipal

---

<sup>4</sup> La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, reformada de manera integral en 1995, por primera vez corona formas de participación ciudadana como el referéndum. Este instrumento está contemplado en el artículo 14 de la Constitución Política del Estado: "El Gobernador del Estado podrá someter a referéndum total o parcial las reformas y adiciones a la presente Constitución y las leyes que expida la Legislatura, excepto las de carácter tributario o fiscal". Los ciudadanos de la entidad podrán solicitar al gobernador que sean sometidos a referéndum total o parcial esos ordenamientos, siempre y cuando lo hagan al menos el 20% de los inscritos en las listas nominales de electores, debidamente identificados y dentro de los 30 días naturales siguientes a su publicación en el Diario Oficial del Estado. La ley reglamentaria correspondiente determinará las normas, términos y procedimientos a que se sujetarán el referéndum Constitucional y el Legislativo.

Como puede verse, el referéndum en el Estado de México está contemplado como una forma de participación que tiene la ciudadanía en la toma de decisiones. Empero, su disposición la hace casi imposible, en primer lugar, señala que las leyes en materia fiscal no pueden ser sujetas a este medio. Esto implica que el ciudadano no tiene competencia institucional para tratar esta materia. En cuanto a los demás asuntos, es el ciudadano el que puede iniciar la solicitud de referéndum, y claro, después de haber juntado 2, 201,845 firmas de apoyo que equivalen al 20% de los 11,009,242 que integran la lista nominal del Estado de México con corte al 30 de Septiembre de 2015 (IEEM, 2015).

en el Estado de México. Al respecto, el artículo 31 en su fracción XXXIII señala como una de las atribuciones de los ayuntamientos "el formular programas de organización y participación social que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio"; por esta razón, en el título tercero en sus capítulos cuarto que nos habla *de las autoridades auxiliares*; el quinto referente a las *Comisiones, Consejos de Participación Ciudadana y Organizaciones Sociales*, el séptimo concerniente a la *Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal*, y así mismo, la existencia de la figura de contraloría social misma que puede ser observada dentro en los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVIS) en el Capítulo Cuarto BIS; mismos que ejemplifican una aproximación a determinados grupos que dan cumplimiento a determinados estándares de la norma, así como una temporalidad en cuanto a la transferencia de poder de las instituciones a las personas se refiere, elementos que siguen siendo limitados y en consecuencia limitan la posibilidad real de efficientar los resultados ya que todo es intercambiado por dar legitimidad al cumplimiento de la literatura legal.

De igual manera, en referencia a lo anterior, hacemos mención de la reciente Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana del Estado de México -creada en 2013-, la cual intenta hacer de la participación una práctica cada vez más institucionalizada, si bien reconoce lo que ya hemos referido al hacer de la participación social la oportunidad de crecimiento democrático y el desarrollo efectivo de una administración pública eficiente, no quitamos de lado que está ley sintetiza sus orígenes y causas en la coyuntura del país y deja pasar de lado la potencial capacidad de convertirla en una Ley General de Participación Social, misma que en el interés público confeccionaría con cuidado la fenomenología de la interacción civil de ciudadanos y gobiernos para actuar a favor de todos los asuntos del cotidiano.

Aunado a lo anterior, expresamos puntualmente que la participación social es el máximo ejercicio de la soberanía, puesto que esta reside original y esencialmente en el pueblo, más allá de una atribución de la sociedad para intervenir en cuestiones políticas como el plebiscito o el referéndum, al contar con un ejercicio de comunicación efectivo entre gobierno y sociedad se determina con mayor simplicidad el rumbo que se desea seguir y además las tareas que cada uno debe desempeñar para lograrlo. No sólo se trata de tomar decisiones, sino de asumir con absoluto deber cívico una tarea en la consecución de dichos anhelos que por su naturaleza comunitaria son superiores a cualquier interés personal o de grupo.

Por lo tanto, defendemos la postura de que la participación social debe ser antes de la ejecución de las obras y acciones, la perene posibilidad del ciudadano de intervenir en todo tiempo en los asuntos del gobierno, puesto que la voluntad popular no sólo debe convocarse para la aprobación o legitimidad de algún proyecto, sino para participar activamente en la definición, seguimiento y evaluación del mismo.

Es entonces, que los retos actuales de la transparencia y rendición de cuentas en los gobiernos locales giran alrededor del combate a la opacidad, además de cumplir con la normatividad vigente y la exigencia ciudadana del derecho a saber. La necesidad de informar conlleva entonces a garantizar la fidelidad de la información, explicar las decisiones y abrir los canales de vinculación con la sociedad; por ello, es indispensable ampliar los mecanismos de lenguaje ciudadano, para que estos permitan a los gobernados saber con claridad las responsabilidades que cada uno de los participantes en el ejercicio gubernativo tiene y con ello en mayor medida hacer viable la mejora continua y la calidad de la gestión pública.

## **CAPÍTULO TERCERO.**

### **ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS MEDIANTE LA AUDIENCIA PÚBLICA CIUDADANA.**

Hemos sentado las bases teóricas para la conceptualización de la democracia, y hemos visto como los preceptos de libertad y participación ciudadana marcan la existencia de un gobierno. A este axioma resulta pertinente impregnarlo tanto del concepto de representación política como de representación pública, ya que para entender el sistema participativo ciudadano es necesario valorar la manera en que emerge el poder a través del proceso político electoral con el apoyo ciudadano y; una vez radicado éste en su ejercicio de gobierno, busca la manera legítima y permanente por crear las acciones que construyan de manera institucional el poder; en otras palabras, observaremos la diversidad de cables que interconectan las maneras de representación del gobernante y como la maduración de la participación ciudadana influye en sus atribuciones para que acepte responsabilizarse civilmente.

Este es punto evolutivo donde queremos colocar a la administración pública municipal; aquella que convierta su cercanía en una relación práctica para resolver los problemas sociales crónicos y alcanzar los futuros deseados, nos referimos a aquella que tienen que ver con convocatorias, consultas, diálogos, discusiones, negociaciones, ajustes, acuerdos, conciliaciones, compromisos y treguas en el proceso de gobierno; la misma que coherentemente diseñe y estructure en sus componentes tanto institucionales como normativos, la postura de un gobierno con inteligencia, tolerancia, apertura, habilidad interlocutoria y dirigencia asociada con su ciudadanía.

Este derecho a saber, quedará expresado en un esfuerzo analítico por describir a la audiencia pública ciudadana como un mecanismo institucional y obligatorio que organice, coordine y equilibre el ejercicio de la entidad gubernamental con el propósito de que la transparencia, así como a la rendición de cuentas sean asumidos como un proceso permanente de interlocución y encuentro con los ciudadanos organizados; llevando la vieja concepción de los eventos puntuales como lo son los informes de gobierno, a ser varios los momentos y espacios donde los representantes de la administración pública puedan señalar bajo una actitud de apertura las acciones que desarrollan

para sus conciudadanos y por igual adquieran compromisos útiles como factibles en favor de los mismos para gradualmente devolver la confianza en las instituciones públicas.

En esta manera, los aspectos conceptuales referidos serán oportunidad para detallar que ese poder invisible que es depositado en un acto electoral, sea convertido en la adopción de decisiones reales mediante un proceso de deliberación y comunicación, en el que las autoridades de la administración pública convivan con su deber de informar y explicar a la ciudadanía sobre los resultados de la gestión encomendada y someter al control social la reflexión final sobre los resultados en los temas cruciales.

### **3.1 Representación política.**

Hemos apuntado como actualmente es común señalar que vivimos una crisis de la democracia, en la que los deseos de los ciudadanos están cada vez menos conectados con las decisiones de quienes les representan, y en donde los canales de interacción entre gobernantes y gobernados resultan difusos o poco eficientes. Es este sentido, el siguiente apartado analiza los aspectos que permiten comprender a la representación política como una característica inherente al ejercicio de la administración pública puesto que implica actuar fielmente y generar credibilidad a los deseos y voluntad de quienes representa, encontrando su razón de ser cuando sus preocupaciones y necesidades son las de la sociedad como conjunto, y no únicamente de sectores específicos de la misma, por lo que no debemos esperar encontrar una relación directamente proporcional entre el grado de participación electoral - apego partidista- y la sensación de representación, es decir, el comportamiento práctico de la institución debe responder a que todas las personas se sientan incluidas en el proceso de gobernar y no solo aquellas que se adhirieron al proyecto político de mayoría.

En este orden de ideas, podemos advertir que las democracias del mundo moderno contemplan en sus constituciones al pueblo como detentor de la soberanía, sin embargo, algunas le confieren la soberanía nacional y algunos otros la soberanía popular, siendo la principal diferencia entre ambas que en la segunda se reconoce a la voluntad popular como fuente irrestricta del origen del poder y de los fines últimos del mismo; de tal suerte, como refiere Castellanos (2009):

La política que ahora se vive tiende a ser globalizada y que dentro del ejercicio del poder no ha dado argumentos serios ni de fondo para justificar su actuación; por lo que sería necesario que en tiempos de una nueva civilización se enfocara a atender problemas sociales y económicos, y que únicamente pueden apegarse a la realidad con la participación social. (p.2)

En este sentido, antes de abordar a plenitud la importancia teórica de la representación política en las democracias modernas, es necesario preguntarnos de dónde surge y cómo evoluciona este término.

Comentando a Cuello (2005, p.495-499) *la representatividad es un legado democrático medieval que haya parte de su génesis en Inglaterra, cuando se instaura la cámara de los notables como un órgano parlamentario, cuyo origen nos remonta a los tiempos de Enrique III, Simón de Montfort y de Eduardo I (Siglos XIII y XIV)*. A este órgano se le concedieron funciones legislativas para ejercer un contrapeso efectivo al monarca. Eran miembros de esta cámara en un principio ciudadanos destacados de la Gran Bretaña, y posteriormente se incorporaron comerciantes, artesanos y campesinos. El Reino Unido es entonces uno de los primeros casos de representación que junto con el caso francés constituyen las bases de lo que hoy entendemos por representación política.

Ahora bien, es claro que la representación política surge como la inclusión gradual de los sectores sociales al ejercicio del poder y en frente de combate al absolutismo monárquico, sin embargo, también establece una clara discrepancia con los principios de la democracia entendida en su modalidad de participación directa, pues la representación política puede ser entendida como “la posibilidad de controlar el poder político atribuido a quien no puede ejercer el poder en persona” (Bobbio, 2011, p.1385), en este sentido, se le otorga a la sociedad un significado de cúmulo de individuos incapaces de gobernarse a sí mismos por el poder que ellos mismos en teoría detentan. Por lo anterior, es puntual enunciar que la representación política *per se* no asegura el óptimo desarrollo democrático, ni mucho menos la pluralidad de intereses sociales reflejados al momento de la toma de decisiones, es por ello que la implementación de mecanismos de control por la vía de la participación ciudadana es una de las premisas fundamentales de este trabajo.

Ahora bien, Norberto Bobbio (p.1384), realiza una radiografía del término incorporando un gran número de enfoques teóricos con respecto a la representación partiendo de dos dimensiones de análisis. La primera de ellas es una dimensión de *acción* en donde representar “es actuar según

determinados cánones de comportamiento en referencia a cuestiones que conciernen a otra persona". La segunda de ellas, hace referencia a una concepción de *reproducción* en donde representar es "poseer ciertas características que reflejan o evocan las de los sujetos u objetos representados". Bajo este par de premisas encontramos la bifurcación teórica que ha generado cierto disenso en cuanto a la conceptualización de la representación política; por un lado si el representante (llámese diputado, presidente, gobernador, etc.) actúa por los intereses de sus representados y aboga por el cumplimiento de las necesidades de los mismos, o si bien el representante actúa como lo harían sus representados y este constituye una fiel reproducción de un ciudadano común con ciertas características que lo identifican plenamente con el territorio que representa, y que a la vez lo condicionan a actuar por el bien de sus representados, no sólo por obligación legal o moral, sino por inherencia personal y subjetiva. A partir estos enfoques se han consolidado tres principales modelos interpretativos de la representación política, a) la representación como relación de *delegación*, b) la representación como relación *fiduciaria*, y c) la representación como "espejo" o *representatividad* sociológica (p.1385).

El primer modelo refiere a la concepción del representante visto como ejecutor de los deseos e instrucciones que sus representados emiten en función de las necesidades que tienen, quedando así el representante como un "medio" carente de autonomía y de iniciativa. Mientras tanto, el segundo modelo a diferencia del anterior, vislumbra al representante como un ente político autónomo que utiliza como guía para la toma de decisiones el interés de sus representados desde la visión subjetiva del propio representante, es decir, actúa conforme a lo que él cree es mejor para sus representados. Finalmente, el tercer modelo basa su perspectiva sobre lo que el conjunto de representantes significa para la democracia y su operatividad, no en la subjetividad del representante como en las dos anteriores, concibiendo de esta manera al organismo representativo como un microcosmos que reproduce fielmente las características del cuerpo político, comparándolo incluso con un mapa geográfico que representa a escala la realidad que debe representar.

Destacamos de estos modelos interpretativos el segundo, ya que en comparación con los otros se avoca más a la socialización política. Este tipo de representación pudiese marcar una democracia quimérica en el momento que las decisiones del representante coincidieran plenamente con las aspiraciones de los ciudadanos, sin embargo, empíricamente no sucede de tal forma. Lo cierto es que los organismos representativos constituyen una especie de fotografía de la realidad territorial y

marcan bajo condiciones normales la defensoría del pueblo y el fortalecimiento de la vida del ciudadano, se asume entonces que la característica del representante político encuentra origen en que con su actuar buscará el beneficio directo del ciudadano a partir de la función pública.

La experiencia mexicana revela que la representación y participación política se convierten en las dimensiones centrales, podríamos referir que en el sistema de partidos, la múltiple competencia directamente compatibiliza con el deseo de bienestar general que aspira a la conquista de mayorías para posteriormente poner en marcha algún plan de administración pública; para tal efecto habrá de encontrarse con las demandas, exigencias y opiniones de un ciudadano político cuya participación para decidir es volátil en el proceso, por lo que la confianza no será automática y se encontrará siempre presente una insoslayable crisis de representatividad; es por ello que debemos diferenciar, tal como lo hace Sartori (1992), un "sistema representativo" de un "gobierno representativo", entendiendo que:

Un sistema no se califica como representativo si un solo jefe (sea monarca o dictador) reivindica en exclusiva la representación de la totalidad. Si la función representativa no se confía a un colectivo que sea bastante numeroso para -y libre de- expresar diversidad de puntos de vista y de intereses, podemos siempre decir que aquel sistema político está guiado por un jefe representativo, pero no es lícito calificarlo como sistema de representación política.  
(p.237)

Como ya lo hemos apreciado, en el contexto político, social y económico al cual se sumergen los representantes una vez elegidos, descontextualiza a estos con respecto al entorno común de sus representados, lo cual tiende a conformar élites políticas que gozan de los beneficios informales de su cargo, es decir, de capacidad política, de disponibilidad de recursos oficiales, de rentas, cuotas o dietas que rebasan por mucho los salarios del grueso poblacional, así como el control sobre las redes de comunicación política. Todos estos patrocinios que el representante obtiene de su cargo lo hacen adquirir tendencias autocráticas que hacen que la democracia degenera de ser un gobierno por el pueblo y para el pueblo, a un gobierno del pueblo por sus representantes y para sus representantes.

Todas estas explicaciones señaladas hasta ahora nos conducen a reflexionar sobre el origen del poder y sus fines, mismos que radican en una misma sustancia conceptualizada en el pueblo. Como



tal, la democracia representativa y la representación política son únicamente los elementos conductores de este poder, el hilo que une el origen con los fines. Este argumento, reconocemos puede ser sumamente refutable, en el sentido de que los representantes, salvo algunas excepciones, carecen de una práctica congruente con lo previamente dicho y enunciado en la teoría representativa de la democracia, sin embargo, para nuestro objeto representa un medio necesario en el quehacer democrático por lo que esta reflexión se conduce a supervisar y controlar su funcionamiento para mejorar su utilidad y existencia.

### **3.1.1 Origen, ejercicio y fines del poder.**

Uno de los temas cruciales de la ciencia política es sin duda el poder, la manera en que se ejerce y las consecuencias que se desprendan de ello. A lo largo de la historia lo hemos visto con múltiples efectos en los destinos de los hombres, las instituciones y las naciones. De acuerdo con Norberto Bobbio (2011, p.1190), en el sentido social, el poder se precisa como “la capacidad del hombre para determinar la conducta del hombre”; esta fina precisión sintetiza el cociente de una condición necesaria pero insuficiente para generar una relación de mando y obediencia social que nos liga a la sociedad con el hecho de buscar un gobierno.

Como hemos referido, en la democracia no se discute en ningún momento que el origen del poder emane del pueblo a través del concepto de soberanía popular, entendida esta última como la consolidación del pueblo como fuente y fin último del poder, sin embargo, para el tema que nos ocupa, el origen del poder lleva implícito el ejercicio del derecho a votar del ciudadano y elegir así por mayoría a sus representantes; la cuestión a discutir en esta primera etapa de la dinámica del poder es si una mayoría relativa es lo suficientemente válida y representativa como para garantizar el buen gobierno.

Es así que votar implica el reconocimiento de un derecho a emitir un acuerdo o voluntad, misma que puede expresar un análisis, una evaluación o el seguimiento de un ejercicio de gobierno, o bien referirse al carisma de un individuo, o por igual hacia la reafirmación de una tradición arraigada; pero también implica la obligación de respetar la decisión mayoritaria y someterse a las decisiones del poder erigido con base en el resultado electoral. Es así que el acceso al poder tiene como característica inevitable en nuestra democracia la programación y práctica de un acto electoral; este

último trasciende más allá del ascenso de un individuo o un grupo a cargos públicos, toda vez que el diseño de la elección política tiene por hecho la existencia de victoriosos y derrotados, situación que provoca un índice de insatisfacción que repercute como tema sensible para la estabilidad y representación democrática, por lo que, comentando a Przeworski (2003, p.12), “las elecciones no son más que un proceso azaroso en donde una ecuación rige las posibilidades de cada parte para acceder al poder mediante la victoria electoral”.

En tales características, este ejercicio es tan sólo el inicio de un binomio que se signa bajo las figuras de la legalidad y legitimidad. Con respecto a la primera, mientras exista libertad política contemplada por ley para votar y ser votado en comicios electorales en donde se elijan representantes populares, donde la competencia electoral se desarrolle en un marco de igualdad de oportunidad de participación por parte del ciudadano y en donde exista equidad competitiva entre los candidatos, sea cual sea el resultado no importando incluso si el margen de victoria es mínimo; el candidato ganador gozará pues de legalidad en función de que el marco jurídico aplicable lo denomina electo. Para la segunda figura, las legitimidades se obtienen desde el estricto apego al derecho electoral cuando el postulante a ocupar un encargo público ha promovido su imagen y propuestas con base en la normatividad, o si este mismo personaje puede verse favorecido con el voto mayoritario con amplia diferencia de sus contrincantes dentro de los comicios electorales; así mismo, por igual resulta importante mencionar a los gobiernos de continuidad, ya que es muestra de que un gobierno en turno puede ratificar la confianza electoral por llevar a cabo buenas prácticas públicas y le han permitido que un grueso social ratifique al mismo partido en el poder. Estas apreciaciones, permiten mostrar el efecto de satisfacción ciudadana y podemos concluir que en el origen como primera etapa del poder, la legitimidad debe de ser prioritaria, antes incluso que la legalidad, sin que esto signifique que esta última no sea indispensable, lo es por supuesto, pero si existe legalidad sin legitimidad, no podemos hablar de democracia en términos efectivos para la sociedad.

Como corolario, una vez consolidada la elección de los representantes populares, estos conforman órganos de gobierno que poseen para su ejercicio un conjunto de competencias y responsabilidades signadas por la ley, así como por el sufragio universal de quienes depositaron en ellos su confianza. Es en este momento y en esta etapa de ejercicio institucional que el poder pierde su esencia ciudadana y es ejercido única y arbitrariamente por el actor político que fue investido por la

soberanía del pueblo con el título de representante popular; mediante esta condición, los representantes reciben un mandato del pueblo, pero son ellos y no aquél, quienes realmente detentan el poder. Hablamos entonces de la denominada *partidocracia*, misma que etimológicamente se entiende como gobierno de los partidos (políticos), sin embargo, empíricamente podemos decir que se trata del gobierno de las élites políticas comprendidas por los líderes de los partidos políticos que detentan el ejercicio del poder, y con ello, la potestad de dictar los lineamientos sobre los cuales se rige este, así como la facultad de elaborar las políticas gubernamentales, y lo más importante, definir los destinatarios y beneficiarios últimos del ejercicio del poder.

A manera de deducción, la persuasión por el control social se basará en la conciliación de intereses pero privilegiando el comportamiento de esta oligarquía política a favor de sus militantes como principales beneficiados. De igual manera como señala José Elías Romero Apis (citado por Richter, 2011, p.127), “el hombre de poder cuenta con múltiples instrumentos, tantos como los que le permita su imaginación, sobresaliendo la jerarquía, el talento, la fuerza, la información, el dinero, el engaño y el temor”. En este sentido, la gestión gubernamental es una oportunidad manifiesta de adoptar y disponer de criterios que de no ser controlados por la ciudadanía - tanto los que votaron a favor o en contra- generaría el absoluto ejercicio de la manera perversa y anárquica de satisfacer las necesidades de uno solo.

Todas estas condiciones del dominio de los líderes de los partidos, hacen que los intereses a los cuales sirven los productos del sistema político democrático, independientemente de sí poseen apego a derecho y por ende legalidad, no correspondan a los intereses de los ciudadanos representados, o bien del pueblo elector, lo cual entonces desvía fácticamente al poder, falseando así la premisa democrática liberal del gobierno del pueblo, transformando el enunciado democrático en uno netamente antidemocrático: gobierno del pueblo a través de sus representantes para las élites políticas.

Ahora bien, continuando con esta secuencia que distingue al poder, incorporamos los fines del mismo, los cuales han venido siendo defendidos incongruentemente por los teóricos de la democracia neoliberal como el establecimiento del “bien común” o “la seguridad social” de los individuos”. Obviamente lo imposibilitados que se ven estos términos en primer lugar porque no existe algo que pueda denominarse estrictamente “bien común”, debido a la subjetividad implícita de los

individuos; y en segundo lugar, la seguridad social, empíricamente concebida como la garantía de integridad física del ciudadano, no ha tenido el desarrollo y una responsabilidad máxima del Estado por garantizarla; por lo que un consenso ciudadano al respecto no se confecciona con tal sencillez.

Sin embargo, los fines del poder si podemos concebirlos desde la democracia estrictamente social, aquí deben de recaer indiscutiblemente en el pueblo mismo, atendiendo efectivamente lo que la población exige en orden de su existencia, para ser más precisos, favorecerlos centralmente es reconocer la realidad que les conforma, consultar con la ciudadanía misma sus inquietudes y con ello elaborar en forma responsable acciones de suficiencia que coadyuven en manera efectiva a cubrir sus elementales intereses y necesidades básicas. Es así que a través de la satisfacción de estas demandas la democracia social encuentra su legitimidad, conformando los fines últimos del poder, donde el pueblo mismo es el único detentor del poder público, así como la referencia inmediata para que un gobierno pueda hablar un lenguaje de satisfacción, aspiraciones y progreso.

Puntualmente, hablar entonces del poder nos sitúa en la reflexión de su capacidad, quien lo utiliza para su beneficio personal, tarde o temprano pagará la factura pública por su mal uso; sin embargo, bien empleado puede convertirse en un instrumento altamente bondadoso, donde su fuerza, su información y sus recursos económicos permitan alcanzar los ideales de hombres y mujeres que no buscan abundancia sino la posibilidad de mejorar la percepción de sus condiciones de vida y su entorno día a día.

### **3.2 Responsabilidad en la representación pública para fortalecer la democracia.**

Hemos anticipado como el poder de manera axiológica dentro de una democracia formal emana del pueblo, de los ciudadanos que a través del sufragio y el voto libre, universal, secreto, directo e igualitario; eligen periódicamente en comicios electorales compuestos por una serie de fórmulas que compiten en condiciones equitativas por el poder a los actores políticos que compondrán su gobierno. Así mismo, analizamos como los fines del poder deben estar encauzados en asegurar el crecimiento, desarrollo y progreso de la sociedad como conjunto, para así avanzar en la construcción de un Estado que sea capaz de cumplir a cabalidad con las garantías que jurídicamente ofrezca a sus nacionales, creando de este modo las condiciones para que el ser humano alcance la realización personal.

Nos conducimos ahora a integrar la reflexión sobre la responsabilidad de la representación pública de los representantes populares y los servidores públicos. Resulta a todas luces indispensable analizar las diversas evidencias para esta reflexión y para ello partimos de una premisa; la satisfacción ciudadana va en funcionamiento de un proceso y un resultado ideado por hombres que han confeccionado y decidido estar a cargo de la gestión gubernamental. Esta última como ejercicio del poder público no puede estar distante de las necesidades y exigencias reales de la sociedad, por lo que ningún gobierno puede actuar de manera eficaz si para el ejercicio de sus funciones no toma en cuenta el sentir y pensar de la sociedad.

Si bien la democracia no puede ser el gobierno por los ciudadanos porque tiene que ser representativa, sí tiene que ser el gobierno para los ciudadanos, porque debe ser democracia. Esto significa que “la disyuntiva a la que se enfrenta contemporáneamente cualquier sistema político que pretenda ser democrático no es sólo de carácter político-electoral, sino fundamentalmente político-social” (Andrade, 2000, p.309). Es así como puede verse que la democracia encuentra praxis cuando se hace gobierno y toma decisiones con absoluto deber cívico, para en consecuencia ofrecer un campo fecundo para la inclusión de la sociedad en la definición y postura de sus estrategias para alcanzar el desarrollo colectivo.

En este contexto y entendiendo la conceptualización de David Arellano (2004), que señala al cuerpo de la administración pública como:

Actores socialmente interesados y aun cuando los ciudadanos no están en capacidad de controlar a los gobiernos obligándolos a seguir sus mandatos, si pueden ser capaces de inducirlos a aceptar que tendrán que dar cuenta de sus actos, los gobiernos son responsables no ante los votantes o ante una sola tendencia política, son cuerpos de interés y acceso público con derechos controlados y obligaciones transversales destinadas a mejorar la vida pública. (p.38)

Es por esta razón que el poder público puede llegar a determinar la eficacia, la eficiencia y la legitimidad de sus resultados como posibilidad efectiva de ofrecer mayores garantías a los propósitos que aspira la ciudadanía.

En efecto, vale la pena insistir en que se debe afectar las rutinas plenamente asumidas por los gobiernos, es decir, para modificar los patrones tradicionales de la acción política se debe iniciar con

la búsqueda del ciudadano y adherirlo a la función del gobierno; de esta manera se trabajaría con una ventaja lógica que tiene origen en los tiempos muertos del sufragio; esta perspectiva nos permite asumir que es aquí donde tiene cabida la utilidad social pues es la posibilidad real y no cosmética -como sucede en los tiempos electorales -de valorizar y maximizar la figura ciudadana al tomarlo en cuenta y dialogar con él para que pueda percibir el rendimiento gubernamental, para que pueda sentirse responsable de su contexto social, para que posea más información sobre lo que sucede al respecto de las acciones gubernamentales y se sienta capaz de influir con su opinión en la mejora de las mismas.

A partir de estos componentes, advertimos que para incrementar el valor a los procesos organizacionales se debe entender que para mejorar el desempeño del funcionario o representante, debe haber un mayor flujo de información como condición necesaria de transparencia y un mejor intercambio de la misma como herramienta de la rendición de cuentas, es decir, a lo largo del proceso de la toma de decisiones se debe ofrecer y garantizar mayor certeza al ciudadano para buscar su cooperación, por lo que debe ser regla y no excepción utilizar al ciudadano como actor participante.

Hablando del Estado de México, la Ley orgánica municipal nos ofrece los COPACI (Consejos de Participación Ciudadana), como elementos auxiliares para la promoción y ejecución de los planes y programas municipales en las diversas materias de los ayuntamientos (Art. 74), así como los COCICOVIS (Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia), como una figura de contraloría social, que existe sólo mientras dura una obra y que tiene como función principal "vigilar la obra pública estatal y municipal" (art. 113 A); dichas figuras representan una manera de organización civil, orientada hacia la participación, que sin duda agrega valor a las decisiones tomadas y genera condiciones para la buena relación entre gobierno y sociedad. Apoyados en ellos encontramos sólo el supuesto básico de nuestro párrafo anterior, sin embargo, estamos ante la necesidad de un principio superior de encuentro directo con el ciudadano como un valor ético del gobernante y que amerite la reducción de la incertidumbre en cuanto a sus inquietudes o peticiones para la resolución de un problema; contribuyendo así al uso eficaz de información y la construcción de confianza pública.

Respecto a esta última, un elemento imperioso como parte de la responsabilidad pública es lograr un efecto de buena relación y buena calificación del ciudadano hacia el gobierno. En ese sentido, el efecto puede conseguirse tomando buenas decisiones, que los resultados finales sean reconocidos o que los procedimientos de publicidad sean efectivos para apuntalar alguna acción. Sin embargo, existen factores que van más allá y rompen paradigmas, este factor tiene por naturaleza la calidad en la manera de gobernar, y como bien apunta David Arellano (2007, p.105); “en la reconstrucción de la confianza dentro del aparato administrativo, lo central es la congruencia para incentivar la innovación y el riesgo controlado en la toma de decisiones”; y es que un pacto público va incentivado desde el momento que un político decide participar para querer gobernar y una vez alcanzada la categoría de gobernante es capaz de llevar su palabra a la realización de los procesos de la administración pública para impactar de manera exitosa en la convivencia social. Sólo en estos parámetros, es posible afirmar que la credibilidad, la capacidad de un gobierno y la valoración de sus actos, se encuentren estrechamente adheridos a una ética de responsabilidad donde la única clave es la disposición no sólo de recursos y acciones, sino de la determinación que gobernantes y funcionarios públicos ponen a favor de sus conciudadanos.

A partir de estas reflexiones podríamos aseverar que las exigencias de información, así como la construcción de decisiones deliberadas de la administración pública, se agotan cuando en la práctica y ejercicio del poder se excluye a la ciudadanía de cualquier posibilidad real de injerencia en la forma efectiva de gobernar; pese a que este enunciado constituye un fuerte argumento para creer que la participación ciudadana es una práctica necesaria para la vida democrática, sus excesos son también perjudiciales, ya que no necesariamente la activa participación o interés por un tema de comunidad vaya encaminado a mejorar el ejercicio de gobierno, en todo caso puede ser momento para deslegitimar, agredir o deformar el verdadero principio del intercambio de información. Sin embargo, esto nos deja campo suficiente para que la delimitación del *qué* y *cómo* debe influir la participación ciudadana sea un ejercicio en permanencia, donde la argumentación principal la basamos en posibilitar gobiernos itinerantes e interactivos dentro de su territorio; enfatizando la valiosa oportunidad de contacto que poseen los gobiernos municipales para ser aún más cercanos, haciendo saber a los ciudadanos lo que hacen y cómo lo hacen, mostrando con claridad un ideal de transparencia de lo que realmente es el servidor público para escuchar, atender y resolver aquello que la ciudadanía pregunta. Por tanto, la incorporación de mecanismos ciudadanos de expresión reconocidos en la normativa estatal y municipal, permitirá maximizar las posibilidades de

comunicación, atención y entendimiento entre los actores sociales y los organizacionales, creando cierta esperanza de contar con gobiernos más efectivos, más ciudadanos y más sensibles que busquen alternativas de apoyo para la atención de su población.

Finalmente, este diseño institucional de la democracia debe permitir construir una estrategia de participación de poderes, donde el poder del pueblo y el poder del gobierno puedan decidir oportunamente sobre las acciones de la transformación institucional y dejar de aceptar que sólo es importante el momento electoral como generador único de legitimidad; al adecuar este comportamiento se adiciona potestad ciudadana de modo tal que el ciudadano puede avanzar en la comprensión de la dinámica gubernamental y puede empíricamente ser parte del cambio real y urgente en la permanente rendición de cuentas que requerimos.

### **3.3. Desarrollando respuestas para la rendición de cuentas: El reto de la renovación.**

Como ya se ha mencionado, la participación ciudadana es el máximo ejercicio del poder público, puesto que este reside original y esencialmente en el pueblo, según lo dicta nuestra Carta Magna; y entendemos a la participación ciudadana, más allá de una atribución de la sociedad para intervenir en cuestiones políticas como lo es el voto en las elecciones, tiene que ser un ejercicio de comunicación efectiva entre gobierno y sociedad donde se determine el rumbo que se desea seguir y además las tareas que cada uno debe desempeñar para lograrlo.

En este sentido, los procedimientos legales para garantizar el acceso a la información y modificar los patrones tradicionales de la rendición de cuentas han ido evolucionando gradualmente poniendo en marcha una nueva concepción de la administración pública, de tal suerte que, disminuir la asimetría en el acceso a la información permite la existencia de mayor vigilancia ciudadana a los funcionarios, previniendo actos de abuso y sirviendo como incentivo para que estos últimos busquen mejorar su desempeño.

La transparencia y la rendición de cuentas no han sido un propósito de los gobiernos en cualquiera de sus niveles, sin embargo, ha sido una conocida conquista social que ha buscado constantemente agregar valor a las decisiones tomadas por el gobierno, sus representantes y sus dependencias. Es así que al igual que la novela de Carlos Fuentes, la región más transparente



(2008), existe el deseo de hacer un profundo cambio social de la sociedad del México y que ello conlleve a orientar sustantivamente la ley y los valores éticos de quienes sirven a sus conciudadanos como regla consiente de informar y explicar sobre su actuar.

Ahora bien, hablar del vocablo rendición de cuentas, es referirnos a un término poco utilizado y que no formaba parte del lenguaje político tradicional; de tal suerte merece tener un reconocimiento especial y ampliado en la estructuración normativa de los gobiernos locales al igual que volverlo un ejercicio de uso frecuente. A partir de su uso, buscamos reflexionar que resulta menos difícil imaginar que las entidades gubernamentales categoricen de valiosa su incidencia política y administrativa, ya que si vinculamos la transparencia a la elemental idea de publicidad en el uso del poder, encontraremos que las decisiones tomadas o no tomadas le significa al gobierno la oportunidad de compartir responsabilidad en los buenos resultados y en las consecuencias de la acción pública.

Así mismo, al señalar que los cambios organizacionales en materia de transparencia y rendición de cuentas se realizan de manera particular y la relación con su producción, utilización y distribución tocan el sentido colectivo; surge el propósito de emprender la idea de ver a la administración como una casa de cristal, la cual es de todos y a la que pueden ver y acceder todos. La metáfora toma su fuerza al momento de apuntar un aspecto que poco destaca la propia transparencia, esas paredes cristalinas no sólo permiten que te vean, sino que también permiten ver desde dentro lo que sucede fuera de los despachos del poder y las oficinas administrativas. Si la voluntad es de servicio público, la transparencia ayuda a poner en práctica el principio de la cercanía entre gobernantes y gobernados.

Consecuentemente, promover los cambios que el servicio público requiere en sus instituciones y funciones nos acerca a comprender un espacio que por años ha dejado de estar presente, la construcción de la confianza pública que los ciudadanos tengan hacia sus gobiernos; y es que en palabras de David Arellano (2007),

Un Estado confiable no es sólo aquel que genera y provee servicios eficientes a sus ciudadanos, sino aquel que tiene la capacidad para equilibrar los intereses sociales. (...) No se puede hablar entonces de construir confianza respecto de un monolito llamado “ciudadanos” en relación con un monolito llamado “gobierno”, la confianza se construye en un marco de

relaciones entre agentes sociales heterogéneos, conflictivos, dispersos y multiinteresados.  
(p.98-100)

Son estos pesos y contrapesos de todas las fuerzas representativas de la sociedad las que pueden permitir hacer una administración pública basada en los principios de la democracia, sustentada en el diálogo permanente para articular fundamentalmente el derecho de los ciudadanos a la información y conducir su participación individual o colectiva por un canal institucionalmente reconocido para que la toma de decisiones políticas que les afecten sean las mayormente consensadas; posibilitando así que representantes populares y servidores públicos actúen de forma eficaz, austera, transparente y accesible.

De hecho, con esta óptica miró el nobel de economía Joseph Stiglitz (en Neuman, 2002, p.17) el desarrollo de las naciones a partir del fomento de la concertación social como elemento para abatir la crisis, parafraseando su discurso, señalaba que *una participación significativa en los procesos democráticos requiere de participantes informados*, ya que no es suficiente la acción decidida y clarificadora de los gobiernos, sino también la de ciudadanos bien informados, *no alarmados y no traumatizados por las dificultades* los que permiten poner en práctica un mejor desempeño estatal.

Esta conducta reformadora que deseamos trasladar a los gobiernos locales para la construcción de confianza, se encuentra acompañada de un profundo compromiso para mejorar los servicios y las actitudes de los servidores públicos; ya que son estas últimas las que definen el desarrollo de las actividades y acciones de la administración pública, en tal sentido, los sistemas locales tradicionalmente acotan su actuar conforme los lineamientos y prescripciones de las normatividades tanto federales como estatales; ya que a pesar de su alcance, las limitaciones en cuanto a transparencia y rendición de cuentas muestran mayor notoriedad en este nivel de gobierno, por lo que aunque exista un campo de imaginación para descubrir buenas prácticas, la falta de iniciativa frena la confianza pública y el desempeño organizacional. En este razonamiento, múltiples ocasiones la transparencia resulta ser coyuntural, es decir, actuar selectiva u ocasionalmente conforme existe una crisis y los servidores públicos se ven sujetos a responder a algún cuestionamiento social exclusivamente conforme a sus obligaciones en ley; por esta situación, un cambio de actitud para invertir este escenario es convertir a la transparencia y la rendición de cuentas de un caso de hecho o excepción a un cotidiano proactivo y propositivo de la cultura gubernamental, así mismo, convertir las obligaciones de transparencia de los servidores públicos en

principios rectores de su función y responsabilidad para lograr que “la conviertan en algo así como la normalidad institucional” (Diario la Jornada, Jacqueline Peschard, 13 de Mayo de 2010).

Esta reflexión nos permite entender que aun cuando la regulación todavía sea incompleta, el derecho de información y la capacidad de apertura de un gobierno debe ser una condición avanzada que dé preferencia a la ciudadanía y en donde no sólo existan documentos o archivos de consulta que por obligación sean colocados, más bien habrá de volverse un comportamiento con sentido interactivo que agregue un valor organizacional en la producción de la deliberación pública para decidir y actuar sobre lo que es primordial atender de acuerdo a cada realidad social.

Por tanto, hablar del rediseño normativo e institucional es un signo para comprender que la gran cualidad del gobierno se encontrará en la calidad con la que atiende los actos y actores que están en sociedad; esta circunstancia evidencia que hoy es imprescindible la cercanía para generar credibilidad y confianza; siendo el tacto y la mira del ciudadano con sus representantes, así como con los servidores públicos lo que permita evolucionar a una administración pública efectiva, versátil, funcional y sobretodo más ciudadana. Podemos afirmar entonces que atender democráticamente los problemas sociales es la intencionalidad de la integración social, misma que requiere orientar con disposición el ejercicio de atribuciones para hacer más ágil, pronta y expedita la respuesta del gobierno.

Resta señalar, que los servidores públicos forman parte de un entramado organizacional e institucional, son seres humanos que toman decisiones, escogen alternativas y son responsables por los resultados y efectos de dichas decisiones. Por ello, volteamos a ver al poder institucional como un proceso que ofrezca empoderamiento al ciudadano y lo haga parte entrañable de su actuar, que le genere soluciones pero sobretodo atención, de tal suerte que el gobierno no tiene que ser un actor unitario de bienestar, sino que al coexistir y hacerse acompañar del ciudadano pueda trabajar con un enfoque de gestión más abierto, honesto, transparente y con una renovada vocación de servicio con el objetivo de obtener legitimidad institucional para gobernar con calidad y humanismo.

### **3.3.1 Actores y mecanismos para la buena rendición de cuentas: la agenda pendiente en los municipios del Estado de México.**

Como ya se ha mencionado en apartados anteriores, uno de los graves problemas estructurales de la democracia mexicana es la focalización del momento electoral como generador único de legitimidad y participación; en este sentido, es tiempo entonces de emitir los comentarios pertinentes en el proceso de modernización de los municipios libres del Estado de México para la realización y mejor funcionamiento del sistema de rendición de cuentas.

El contexto que vive el régimen político nacional y al cual no escapa nuestra realidad estatal, se caracteriza por “buscar una mejor democracia para poder llevarla a las calles y rescatar el poder ciudadano, en una forma más ampliada, es hacer protagónico el ejercicio de los derechos ciudadanos de libertad, igualdad política y control popular sobre las políticas públicas, con mayor legitimidad y un mejor funcionamiento de las instituciones públicas” (Mariñez; 2008).

Ahora bien, en el pacto nacional se reconoce la existencia de un orden federal y un estatal, pero principalmente, reconoce de igual forma una división interna del Estado, con ello nos referimos al municipio. El artículo 115 de nuestra Carta Magna institucionaliza al mismo de la siguiente forma, “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre...”; y para nuestro espacio geográfico de referencia, del mismo modo, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México contempla en su artículo 112 lo siguiente: “La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, es el municipio libre...”. Es natural entonces deducir que en el Estado Mexicano la faceta jurídica del municipio contempla lo que refiere Lorenzo Meyer (en Merino, 1994, p.231), señalando la dualidad en su definición; en lo administrativo “es la forma básica de organizar la convivencia de una sociedad amplia y compleja; y en lo político, es el cimiento o punto de arranque de su estructura de poder”. Advirtiendo tal argumento, se reconoce al municipio como la célula ciudadana, representativa y consultiva de nuestro país en su proceso histórico de formación; sin embargo, aunque es el primero de orden social también resulta ser el último en el orden de referencia constitucional, lo cual ha hecho que el ejercicio de ley genere vicio y vacíos en su desempeño.

Al respecto, el sesgo en la observancia de la norma dentro del ordenamiento nacional es una condición que amenaza las capacidades de los municipios y da la interpretación de pensar en una convivencia que no plantea el ejercicio de la participación como estrategia de control de las autoridades y servidores públicos locales. En este marco de ideas, resulta esencial atraer la figura de la autonomía municipal, misma que representa la capacidad de decisión en el establecimiento de políticas locales, la posibilidad plena de solución de los problemas que atañen a la comunidad local y la oportunidad decisoria para generar los lazos o relaciones de interdependencia que opere su actuar conforme a las responsabilidades y objetivos que en su preferencia le generen resultados.

Nadie duda que el marco legal de la administración pública municipal encuentra sentido en el desarrollo y necesaria utilidad que pueda dar a la Ley Orgánica Municipal, a su bando y código reglamentario; sin embargo, su trascendencia se encuentra en ser estos últimos los medios centrales en el establecimiento de las reglas formales sobre los procedimientos, tiempos, facultades y obligaciones que influyan en el diseño institucional para cambiar la conducta de gobierno y el comportamiento de los actores que participan en él.

Alfredo Bielma Villanueva (en Merino, 1996, p.7), referenciando a Alicia Ziccardi (1996) nos permite medir la fuerza y trascendencia que tiene la administración pública municipal en la vida de la ciudadanía, apunta que:

"es precisamente en el nivel local, en el ámbito cotidiano, donde se ejercen los derechos ciudadanos, donde la gestión de bienes y servicios urbanos implica una relación directa entre la burocracia local y los usuarios, donde se pone a prueba la democracia territorial y donde la participación social puede incidir en el diseño e implementación de las políticas públicas"

Percibir este contexto, nos lleva a la idea de que podemos liberarnos de los hábitos y prejuicios del pasado para hacer una nueva etapa municipalista. No resulta fortuito este pensamiento, ya que la razón lógica de la historia obliga a ejercitar el poder público para generar cambios permisibles en la estructuración de instrumentos y mecanismos para hacer al representante popular y al servidor público más cercano.

En este terreno reflexivo de los gobiernos locales, el principal actor que todo ciudadano necesita sentir cerca es al presidente municipal, su posición social tiene una naturaleza de fervor que en algún momento representa una salida o solución a los conflictos y por consiguiente, las decisiones

de gobierno en su figura; tal cual lo establece el artículo 48 en su fracción cuarta de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, pues asume la representación jurídica del municipio y del ayuntamiento, así como de las dependencias de la administración pública municipal, por ello, sus decisiones en cuanto a la atención ciudadana refiere, permiten medir el impacto en la gestión del gobierno.

Por lo anterior, no hablamos de un sistema de relación simplista, más bien, un sistema de atención y acceso a la información, este hecho se describe cuando un ciudadano hace uso de su derecho de libre expresión y da a conocer al gobernante la situación que guardan sus condiciones, este último en su acercamiento inicia un proceso proactivo para en el uso reflexivo de razón y de los medios institucionales, implementar medidas y generar resultados a la demanda o petición ciudadana; dicha situación hace que los ciudadanos gradualmente se incorporen a conocer al gobierno y en sentido igual el gobierno convive con el proceso de vida del ciudadano.

Desde la perspectiva de nuestro interés, el propio artículo 48 de nuestra Ley Orgánica Municipal en la fracción décimo séptima apunta dentro de las atribuciones del presidente municipal que este tiene que:

Promover el desarrollo institucional del ayuntamiento, entendido como el conjunto de acciones sistemáticas que hagan más eficiente la administración pública municipal mediante la capacitación y profesionalización de los servidores públicos municipales, la elaboración de planes y programas de mejora administrativa, el uso de tecnologías de información y comunicación en las áreas de la gestión, implantación de indicadores del desempeño o de eficiencia en el gasto público, entre otros de la misma naturaleza.

Los elementos aquí señalados, describen en particular el término eficaz, el cual es un elemento que indica responder a una demanda de nuestra democracia, superar los anhelos con hechos concretos, colocar a la sociedad en el camino del desarrollo y la justicia social, asumiendo la efectiva respuesta gubernamental para dejar de lado la improvisación en cuanto a las acciones de gobierno para así transformar la historia de los pueblos.

De esta manera, al analizar el marco jurídico ya referido, nos situamos ahora en el artículo 17 así como el propio artículo 48 dentro de la fracción décima quinta que señala que el representante del gobierno municipal deberá:

Informar por escrito al ayuntamiento, dentro de los primeros cinco días hábiles del mes de diciembre de cada año, en sesión solemne de cabildo, el estado que guarda la administración pública municipal y de las labores realizadas durante el ejercicio.

Este momento resulta particularmente discutible, ya que el desempeño de la administración pública no solamente tiene que ser conocido por la ciudadanía una vez cada año, sino más bien, con permanencia; este criterio implica una visión de necesidad donde el principal factor para abatir es la desinformación de las acciones del gobierno; y es que el interés ciudadano se enfoca en valorar la capacidad de atención sobre él, es decir, todos y cada uno debemos buscar mejorar sus condiciones tanto personales como vecinales, por tanto, el gobierno debe intervenir para poder ampliar las capacidades de respuesta, consensuar y priorizar necesidades para ir construyendo acuerdos que privilegien necesariamente el interés ciudadano. Esta racionalidad ciudadana es con la cual requiere actuar el gobierno para permitirle ser congruente; por lo que, la comunicación sobre la información que es importante para el ciudadano no tiene por qué ser simbólica sino por el contrario justa a la expectativa, comprobable, confiable y que dé una descripción real de los resultados e impactos.

De esta manera, al analizar el marco jurídico ya referido, se entiende que la participación ciudadana y su formación son un factor decisivo para el control evaluatorio sobre las actividades de la vida pública del gobierno y que además contribuye a entender que los resultados deben ser socialmente convenientes; esta concepción de gobernar mediante procesos de inclusión deben buscar invención y diseño desde las propias esferas del poder para permitir gradualmente acercarse al derecho legítimo de los ciudadanos de certeza en la rendición de cuentas. Pero este es sólo un paso entre varios otros; la administración pública también es una autoridad legítima, cuyo mandato busca (no siempre con éxito) cumplir y hacer cumplir reglas de equidad o de igualdad de oportunidades, lo que hace que el complejo y engorroso mecanismo para hacer cumplir tales reglas aparezca ante algunos actores sociales como un proceso lento o arbitrario, por lo que “no hay una receta para resolver esta contradicción, pero sí hay pistas de los caminos a seguir” (Arellano, 2007, p.107).

Esto último implica un reto a la tradición y la historia con que las instituciones han estado diseñadas, un poder sin control y sin cuestionamiento es un poder sin certidumbre; asumiendo este hecho, se pretende describir más adelante una iniciativa propositiva bajo un mecanismo de enlace entre gobierno y sociedad que intenta crear en las capacidades humanas e institucionales para volver prácticos y plausibles las aspiraciones ciudadanas del constante mejoramiento económico, social y

cultural mediante el impulso de su participación activa en la planeación, ejecución y control de las actividades del gobierno.

### **3.3.2 Creando voluntad política.**

Lo reflexionado al momento, nos ha permitido acentuar la pertinencia de la participación ciudadana y del poder comunicativo en la democracia para comprender mejor la construcción de un Estado de opinión con la capacidad de crear procesos democráticos deliberativos que le atraigan legitimidad, así como la posibilidad de trazar con eficiencia una ruta hacia el progreso para superar las carencias y rezagos sociales, logrando con ello poner a la vanguardia a la sociedad en cuanto a derechos, servicios y una mejor calidad de vida.

Por supuesto que cubrir estas condiciones requiere la sinergia de la ley y el hombre, explicándolo más ampliamente, no podemos entender la definición de las normas y los procedimientos de regulación social sin la influencia del factor humano, y es que de acuerdo a la valoración de la ética pública los efectos benéficos o perjudiciales son producto sustantivo de cómo y quién los realice. Al respecto Habermas (2000), nos permite hablar de la voluntad como elemento de actuación personal y colectivo que tiende a generar situaciones, señala que,

Una persona toma una decisión libre y voluntaria cuando actúa con arreglo a leyes que se ha dado a sí misma: sólo esta voluntad es autónoma en el sentido de que se deja determinar enteramente por las convicciones morales. En el campo de validez de la ley moral la determinación de la voluntad por la razón no está limitada por disposiciones casuales ni por la biografía o la identidad personal. Autónomo sólo puede llamarse lícitamente la voluntad que esté guiada por las convicciones morales y por tanto sea enteramente racional través de la praxis argumentativa. (p.118)

Tomada en este sentido, la voluntad política es quizás la lección más difícil que hemos tratado de aprender, por lo general la apertura gubernamental no ha logrado institucionalizarse como forma de comunicación democrática que se active intencionalmente por sí sola, por el contrario, es obligada en la medida que se ve cuestionada por alguna disfuncionalidad o crisis, causando la reacción inmediata de la institución para abatir la contingencia y que no vaya en contra de la gobernabilidad.



Por lo anterior, es importante apuntar que no sólo se debe considerar a la voluntad política como la voluntad de los políticos ni de quienes participan de manera más evidente en la vida política de la nación; más bien, debemos considerar a todos los grupos de la sociedad y ver cómo se pueden crear redes de opinión para ayudar a mejorar la integralidad del sistema de leyes, la administración de los programas, proyectos y planes que den garantía de un mejor desempeño de los gobiernos. Y es que no podemos dejar de lado la construcción de una política deliberativa, la cual no requiere necesariamente de una ciudadanía con altos niveles educativos, sino más bien desde nuestra percepción, de una sociedad colectivamente capaz de acción y de la institucionalización de los correspondientes procedimientos comunicativos, así como de la interacción en deliberaciones públicas constantes que se desarrollen para dar y recibir información, lo cual proporcionalmente pueda convertirse en el procedimiento de vinculación con retroalimentación del sistema político y sea capaz de entender mejor el contexto en el que tiene desenvolvimiento la confianza, la credibilidad y la satisfacción del ciudadano.

En efecto, la concepción democrática deliberativa expresada al momento, recoge la idea de que los objetivos institucionales del gobierno serán realizables en la medida del cómo los hayan confeccionado para la ciudadanía usuaria a la cual sirve, es por ello, que el punto de partida tiene que estar en las más altas esferas del poder; donde emanen señales claras e inconfundibles de apoyo de quienes son responsables de administrar y aplicar aspectos cruciales al mejoramiento de la vida social; así mismo, es trascendental pensar que se cuenta con ciudadanos libres e iguales pero con intereses diferentes que serán los guardianes del proceso conforme se desarrolle, estos mismos que irán formando códigos de conducta, normas y valores para asegurar el entendimiento de sus derechos y sus responsabilidades así como las de sus representantes en de gobierno y la administración pública.

Dicho sea, la tarea de construir voluntad política no termina en el momento en que el gobierno acepta llevar a cabo una reforma de apertura, la voluntad política debe mantenerse a lo largo de los difíciles tiempos que vendrán; y donde las expectativas públicas deben manejarse y mantenerse realistas, ya que cuando un gobierno está interesado en reducir la corrupción para proveer honestidad pública-gubernamental, la sociedad civil puede ser un socio activo, exigiendo objetivos claros, monitoreando el proceso y haciendo que el gobierno termine por rendir las cuentas esperadas.

Por igual razón, la búsqueda de estos efectos debe distinguirse de iniciativas del Estado a iniciativas de liderazgo, y es que no sólo tienen que ser diseñadas para mejorar la imagen de los líderes políticos, más bien deben representar el emprendimiento de reformas reglamentarias de las cuales puedan desprenderse sus procedimientos administrativos para llevarlas a cabo; ya que la ciudadanía no sólo tiene que ser invitada por el gobierno en ciertas circunstancias, sino que debe de plasmarse una oportunidad certera y protagónica de permanencia en la vigilancia de las acciones del gobierno para corresponsablemente ser capaz de decidir sobre su propio futuro.

Entendiendo estas características, al optar por el principio de transparencia como elemento en un gobierno abierto, comprendemos que esto no sólo es publicar datos en portales electrónicos o proporcionarlos en una oficina gubernamental, es más bien el inicio de una nueva etapa en la forma de hacer administración pública; donde las decisiones que van a ser tomadas puedan ser inclusive impopulares pero efectivas para el beneficio colectivo, tras ellas habrá de existir la convicción de que es preferible evitar el mal que conseguir un bien óptimo. En suma, un gobierno con voluntad política es aquel que busca hacerlo accesible a todos, donde la información fluye, donde se da amplia promoción de la participación ciudadana en las cuestiones de orden público y en el que tanto los representantes populares como los servidores públicos demuestran una actitud proclive a promover la rendición de cuentas.

El Memorándum de 2009 del presidente norteamericano Barack Obama, es muestra clara de la convicción y la voluntad política del liderazgo en turno, hacer un sistema de instituciones participativas fue su moción para crear una dinámica propia basada en la sinergia protagónica de sociedad y gobierno, su estrategia se basaba sólo en tres pilares: transparencia, participación y colaboración, este último elemento se traduce en un impacto potencial por facilitar el debate de ideas y recibir las propuestas ciudadanas como insumo del gobierno para aprovechar la información pública y así generar los servicios de valor que requiere la comunidad.

Por lo anterior, resulta necesario destacar que una buena interpretación de la voluntad política en los municipios, será contar con regulaciones claras sobre acceso a la información pública, que “la reconozcan y expliciten en sus cuerpos legales y normativos como un derecho humano fundamental, estableciendo un procedimiento claro de respuesta y un mecanismo de reclamo ante un órgano

independiente que otorgue garantías a quien solicita la información” (Consortio por la Transparencia de Chile, citado en Hofmann, Ramírez y Bojórquez; 2012: 354).

Paralelamente, Lathrop & Ruma (citados por Hofmann, et al, 2012) añaden a este aspecto, el propósito en el impulso de estas reformas como base para multiplicar las utilidades sociales mismas que:

Se acentúan con un gobierno convencido de repensar la administración pública, de transformar la sociedad y de contribuir a desarrollar democracias más sanas; de pasar de las jerarquías a las redes, de asumir compromisos transversales y de generar en conjunto con otros actores sociales y económicos, un mayor valor público (...) Un gobierno que abre sus puertas a los ciudadanos; comparte recursos que anteriormente estaban celosamente guardados, y aprovecha el poder de la colaboración masiva, la transparencia en todas sus operaciones, y no se comporta como un departamento o jurisdicción aislada, sino como una estructura nueva, como una organización verdaderamente integrada y que trabaja en red. (p.111-112)

En estas condiciones argumentativas, podemos evidenciar que la descentralización del poder exige la fuerza de voluntad de quienes lo representan para que este sea eficaz; es decir, la decisión gubernamental para hacer de la ley un principio y para acrecentar la gobernabilidad con la estimulación de las facultades de deliberación así como el reconocimiento de pertenencia a la vida de la comunidad político-social del ciudadano, nos permitirá tener múltiples centros tanto de opinión como de consulta para codiseñar y/o producir valor público, social y cívico.

### **3.4 Audiencia Pública como política de competencia y progreso. Por un gobierno de confianza.**

Hemos llegado al momento donde los elementos conceptuales se enlazan para producir una aportación primaria dirigida a repercutir en la fe del ciudadano hacia su gobierno, y en donde el insoslayable futuro, tal vez muy cercano, dé cabida a una fórmula ciudadana que lleve a legitimar a la administración pública como elemento de cambio en la vida cotidiana del ciudadano para poder

imprimir crecientes márgenes de confianza y credibilidad en la institución gubernamental. Este momento implica creer en las capacidades de las instituciones públicas y hacerles saber que como ciudadanía estamos cerca de ellas con el fundamental derecho de tenerles en permanente control, vigilancia y evaluación para mejorar el ejercicio del poder.

La orientación de este quehacer nos lleva a interconectar esta cadena de argumentos para colocar a la audiencia pública ciudadana como un mecanismo real para el buen ejercicio de la rendición de cuentas en permanencia para la mejora de la administración pública municipal, porque creo que efectivamente que se puede tener un desempeño honesto, transparente y de real servicio que pueda actuar con congruencia y armonía con los intereses ciudadanos.

En un argumento complementario, Wickham (en Hofmann, et al, 2012), afirma que:

La gente no puede tener ningún poder real, sin conocimiento de los hechos que su gobierno está haciendo por ellos. Para estar bien informado, el público debe tener algún tipo de acceso al proceso en curso, que permita la toma de decisiones no sólo a lo que se hace, sino también por qué se hace y qué alternativas se consideraron o rechazaron. Es así que intereses vitales de los ciudadanos en una sociedad democrática requieren la adopción de un mandato legislativo claro hacia la apertura de la administración que permitan encontrar nuevas áreas de mejora y crecimiento, con altos estándares de aprobación ciudadana y mayores niveles de impacto social. (p.103)

En esta reflexión, la existencia de la ciudadanización de la política intentó ser parte de la vida del hombre en sociedad en el instante que la ley aseguró la tutela de sus derechos humanos; en este sentido, la declaración de los Derechos del Hombre de 1789, la Constitución Inglesa, la Constitución Norteamericana, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y la Convención Americana de los Derechos Humanos; son símbolos referentes que confeccionaron las constituciones modernas del siglo XX donde quedaron señalados los principios institucionales de convivencia entre el Estado y el ciudadano. Valorando estos avances que fueron hechos, lo elemental a destacar recae en la manera histórica en que se ha dado el intercambio de información entre gobierno y sociedad; lo cual configura la idea de implementar políticas con responsabilidades complementarias para la resolución pública sin decisor único o privilegiado. Por tal motivo, la existencia de la audiencia pública surge como un medio de control sobre la conducta de la

administración pública, e inclusive yendo más allá, es una estrategia en la que se incentiva la participación social para tener gobiernos que operen procesos de gestión más satisfactorios.

En este sentido, entendemos que nuestra democracia en México y en América Latina es un producto histórico social que más que nunca debe comprender que no solamente su concepto refiere la celebración de elecciones periódicas, libres y justas, basadas en el sufragio universal, sino más bien es un mecanismo efectivo de procesamiento de la información pública que forja redes de confianza y que permite a todos los ciudadanos sentirse parte de la misma institucionalidad, de la misma nación y como corresponsable del desarrollo de su contexto.

Es así como ya lo hemos referido, nuestra propuesta de mejora y de transformación quizás no es nueva, sin embargo, busca afianzar la democracia ciudadana para la apertura y re-significación del gobierno. Nuestro antecedente histórico toma proyección en la segunda mitad de la década de los noventa cuando en Argentina se acentuó la construcción de democracias participativas de constitucionalismo y reformas de ley, en este sentido, a través de su artículo 63 la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires determinó que tanto los Poderes Ejecutivo y Legislativo como las Comunas podían convocar a audiencias públicas para debatir asuntos de interés general de la ciudad o zona, en la que deberían tener presencia inexcusable los funcionarios competentes. De acuerdo a la ley 6/1998 que regula el Instituto de Audiencia Pública, Audiencias Públicas Temáticas, de Requisitoria Ciudadana, de Designaciones y Acuerdos, se apunta que:

La Audiencia Pública constituye una instancia en el proceso de toma de decisión administrativa o legislativa en el cual la autoridad responsable de la misma habilita un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados o tengan un interés particular expresen su opinión respecto de ella. El objetivo de esta instancia es que la autoridad responsable de tomar la decisión acceda a distintas opiniones sobre el tema en forma simultánea y en pie de igualdad a través del contacto directo con los interesados.

Así mismo, para Martha Liliana Gaba (2000, p.2), la audiencia pública,

Pone el acento en la capitalización de la experiencia y el conocimiento, definiéndola como la oportunidad de consulta para que el conocimiento teórico y la experiencia práctica y vivencial

del conjunto de la población puedan ser capitalizados y reflejados por las autoridades en los procesos de toma de decisiones cotidianas de alcance general, comunitario o colectivo.

En este sentido, aunque el concepto puede resultar inagotable, podemos limitarlo a considerar a la audiencia pública como el mecanismo o la herramienta que habilita el intercambio de ideas, pensamientos y opiniones para vincularlas con las decisiones institucionales. Por esta razón, creemos se debe iniciar un proceso de fortalecimiento en la gestión municipal de los ayuntamientos del Estado de México por esta vía democrática; la cual deseamos pueda convertirse en un mecanismo de difusión y comunicación con el que el gobierno active la participación ciudadana y con ello comience a valorar la voz ciudadana para incrementar la cultura democrática, la participación social, la cultura cívica y la rendición de cuentas democrática.

En efecto, la innovación de sistemas participativos ha despuntado en el marco del siglo XXI, nuestro país ha visto diversos ejercicios en estados como Oaxaca y el Distrito Federal<sup>5</sup>, donde la convivencia de actores gubernamentales y civiles han deliberado y puesto en acción una nueva estrategia para generar acuerdos con mayores alcances y beneficios.

Ahora bien, al detenernos en el Estado de México, encontramos en la norma el desarrollo de un par de instancias públicas de deliberación; la primera tiene que ver con las consultas ciudadanas para las plataformas de la construcción de los Planes Estatal y Municipal de Desarrollo, mismas que son temáticas y regionales, donde se convoca a la ciudadanía a expresar sobre diversos ejes temáticos sus opiniones y pensamientos para ser incorporados a las líneas de un documento que determinará el enfoque de actuación del gobierno, para lo cual la ciudadanía tiene cita cada 6 y 3 años respectivamente. Una segunda instancia, se encuentra recientemente incorporada en la norma a

---

<sup>5</sup> En el Distrito Federal, durante el año 2005 se creó la Ley de Participación Ciudadana del DF, misma que sintetiza un claro avance en la historia de la participación ciudadana institucionalizada señalando los medios de expresión democrática y la organización autónoma donde los ciudadanos por figura jurídica poseen la capacidad y/o facultad para involucrarse en la toma de decisiones y en el ejercicio de la política aplicada en su ciudad.

Durante su reforma en 2010, fue incorporada la figura de la audiencia pública como el instrumento de relación directa entre la administración pública y el colectivo ciudadano para fijar posturas y lograr mayor conocimiento sobre ciertas áreas que son de su interés (por ejemplo, impuestos, salud, educación), con el propósito de mejorar las políticas públicas.

partir del 8 de diciembre del año 2014 y la podemos observar señalada en el artículo 28, párrafo cuarto, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México que expresa: “Los ayuntamientos sesionarán en cabildo abierto cuando menos bimestralmente. El cabildo de sesión abierta es la sesión que celebra el Ayuntamiento, en la cual los habitantes participan directamente con derecho a voz pero sin voto, a fin de discutir asuntos de interés para la comunidad y con competencia sobre el mismo”; a lo que es observable que la puerta puede abrirse hasta en 6 ocasiones al año a la ciudadanía para que pueda realizar un señalamiento o permitiéndose dar a conocer su demanda o petición; en tal sentido, considero que existe déficit de prestación de tiempo y atención para escuchar así como para aprovechar el conocimiento comunitario, por tanto, recae mayor interés por seguir centrándose en la mejora de la caja negra, es decir, integrar y recabar información, sin siquiera llegar a detectar efectos y beneficios en la relación con los ciudadanos.

Adicionalmente, fuera de la normatividad establecida, para el caso del nivel municipal, algunos alcances en el acercamiento social se han implementado con sus postulados de gobierno para hacer accesible al mismo bajo la denominación de Encuentros Ciudadanos, Día de Servicio con el Presidente o de Encuentros Comunitarios, sólo por mencionar algunos; estos conceptos ofrecen la presencia de la administración pública de forma innovadora y virtuosa por parte de los ayuntamientos, motivo adecuado en su quehacer, pero que no garantiza la continuidad o permanencia por el hecho de no estar elevados a rango de ley, circunstancia que representa para el ciudadano la carencia de elementos para convocar el acercamiento gubernamental cuando así lo sea necesario y; en su mismo caso, sea el propio gobierno quien contemple como elemento prioritario dentro de su plan de desarrollo, bando y código reglamentario; su obligatoriedad de ser itinerante para mejorar o ajustar los planes y acciones que han de marcar el ejercicio de sus responsabilidades públicas.

De acuerdo a lo señalado al momento, podemos inferir que la audiencia pública tiene dos sentidos, un jurídico y un político. El primero tiene que ver con las líneas normativas en que se desarrolle y lo coloque como principio legítimo de acceso a la información y plena rendición de cuentas dentro de las garantías ciudadanas que el Estado tendrá que hacer valer. Por otra parte, en el segundo sentido, toma fuerza nuestro argumento al volverse medio de interacción primario dando cabida a la base esencial de escuchar y ser escuchado en los cimientos mismos de la democracia.

Ahora bien, escribir sobre la apertura del gobierno es tema mayúsculo, en este sentido, es más ilustrativo y útil aproximarnos con iniciativa a hablar inspirado como ciudadano y definir una expectativa que pueda ser puesta en práctica y hable por sus resultados. Considero que una regla básica para crear desarrollo es planear con referencia estrecha a la ciudadanía en busca de poder tener mayor integración. Es así que la aglutinación de las estas ideas representa la promoción y permanencia del reconocimiento directo a la asociación permanente del ciudadano con el gobierno bajo el ejercicio de audiencia pública en los municipios; conformando así una idea natural y lógica para la comunicación social que convoque a crear espacios estructurados de posiciones; es decir, donde converjan todos los temas o áreas que constituyen al conjunto social y del que el gobierno tiene responsabilidad.

Así mismo, cobra importancia señalar que “la rendición de cuentas es vista hoy como uno de los elementos centrales de las democracias representativas contemporáneas, volviéndose uno de los principales instrumentos para controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes cumplan con transparencia, eficiencia y eficacia el mandato de la ciudadanía” (Ugalde, 2002, p.10). Debido a que el buen gobierno no nace espontáneamente de la buena voluntad de los funcionarios -sino que es resultado de un proceso de diseño institucional con frecuencia conflictivo-, “la rendición de cuentas y/o responsabilidad de los funcionarios públicos se ha convertido en un elemento primordial para promover un buen gobierno” (Ackerman, 2004, p.7). Igualmente, el término rendición de cuentas es utilizado comúnmente por académicos, funcionarios públicos y ciudadanos, lo cual nos habla que su significado no es único y sus características como alcances varían de acuerdo al agente que lo utilice y al ámbito en que se aplique. Más allá de todo ello, rendir cuentas significa que tanto políticos y funcionarios están obligados a informar y justificar sus decisiones en público, rendir cuentas también implica la posibilidad y capacidad de sancionar a dichos agentes en caso de que hayan violado sus deberes públicos y una última acepción nos dice que la rendición de cuentas también busca corregir los abusos del poder obligando a los funcionarios a abrirse a la inspección pública, llamando al ciudadano a acercarse para hacer una condición funcional su participación regular en las decisiones y el control de gobierno.

Pese a esta argumentación, en palabras de Rafael Martínez Puón (en Hofmann, et al, 2012), nuestra realidad mexicana está compuesta al menos de dos grandes déficits por superar:



El primero es que las organizaciones públicas no cuentan como práctica institucionalizada y general (salvo en excepciones) con la infraestructura, tecnología e información suficiente, ni con la voluntad para proporcionar información a los ciudadanos; en ese sentido todavía sigue reinando el mundo de la opacidad. El segundo déficit radica en saber cuál es el destino que le dan los ciudadanos a la información que manejan; y es que el problema, al menos en Latinoamérica, es que mucha de la información que se obtiene de los gobiernos y administraciones por parte de los propios ciudadanos (que incluye ciudadanos, empresas, medios, organizaciones no gubernamentales) es, en la mayoría de los casos, utilizada con un matiz periodístico, con un propósito más de crítica que de propuesta. Desafortunadamente, en muchos de esos casos la reacción a la crítica por parte de los gobiernos y las administraciones no es precisamente la mejor, en tanto que no reaccionan positivamente, aun tratándose de crítica informada. (p.144)

Sin embargo, a pesar de estas discapacidades de nuestro sistema político y de la administración pública en general, tenemos que iniciar la rehabilitación vocacional del gobierno, misma que recaerá en obtener resultados, beneficios y sobretodo la lección central de nuestro argumento, saber conversar significativamente con la ciudadanía para ofrecer información y rendir cuentas habitualmente. Consecuentemente, con una visión ampliada a lo anterior, pensamos esta reflexión de la audiencia pública ciudadana en los municipios como una política institucional de transparencia y rendición de cuentas con participación ciudadana; puesto que busca estimular un escenario que posibilite el desarrollo de la comunicación y la interacción gubernamental como factor determinante en la construcción de sociedad.

Para este propósito, John M. Ackerman (2008, p.69), nos permite reflexionar sobre la existencia de seis cuestionamientos básicos que sociedad y gobierno deben generarse para crear un instrumento y proceso formal para el ejercicio de la rendición de cuentas, bajo sus propios términos, ¿Quién debe rendir cuentas, a quién, de qué, mediante qué procesos, de acuerdo con qué criterios y con qué efectos? Representan la dirección para estructurar un modelo institucional y social para rendir cuentas en el que estará depositado el juicio colectivo bajo el que se asignará consentimiento o responsabilidad a los funcionarios y servidores públicos.

Con este entendimiento, son estos planteamientos obligatorios los que nos permitirán articular un fundamento normativo que se adapte a la realidad de los municipios mexicanos y en donde se

reconoce la exigencia como ciudadanos de estar informados y mantener un entendimiento cercano con nuestros servidores públicos. Para comenzar, a saber quién debe rendir cuentas, el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que el Estado es el encargado de garantizar el derecho a la información, bajo esta tutela, el régimen de la rendición de cuentas se encuadra en las instituciones de gobierno, por lo que inevitablemente sus representantes o encargados del despacho de las actividades de las mismas tienen la calidad legal y justificable para ser agentes obligados pro-transparencia. Para nuestro caso, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, señala como sujetos obligados por la ley en su artículo séptimo, fracción cuarta, a los ayuntamientos así como a las entidades y dependencias de la administración pública municipal; concretamente los individuos citados a comparecer a este proceso son los alcaldes, síndicos, regidores y los directores encargados de la agenda pública municipal, los cuales tienen la responsabilidad de ser conectores informativos y actuar con apertura a partir de la disponibilidad de la información. De esta forma, existe la manera legal y administrativa de proporcionar documentos, estrictamente hablamos del hecho que el ciudadano tiene que esperar la acción institucional del informe anual de gobierno o acudir a alguna oficina gubernamental para generar una solicitud de información pública para acceder de acuerdo a su tipo de búsqueda y en base a un proceso, para obtener posiblemente su petición. Este argumento nos lleva a pensar que el enfoque de la rendición de cuentas se vuelve más nominal que real, es decir, se cumple abstractamente con un proceso señalado por la norma pero la calidad de la información proporcionada es reducida, por lo cual es indispensable en este asunto reconceptualizar a la administración pública para hacerla dispuesta a atender y ofrecer información de interés para la ciudadanía.

Conforme a lo anterior, el siguiente paso es saber a quién rendirle cuentas, particularmente esta pregunta sólo tiene una explicación y un solo beneficiario, la ciudadanía; y es que el binomio gobierno – ciudadano tiene tantas fortalezas como debilidades de acuerdo a como quieran comunicarse. Podemos hablar entonces de iniciativas civiles, periodísticas, empresariales y de otras, que buscan por un lado tener información pública de confianza y al mismo tiempo encontrar la capacidad del gobierno de mantenerlos informados con buenas intenciones, es decir, con motivos y justificaciones para la toma de decisiones. Adicionalmente, una exigencia en los cambios del compartimiento de la institución y del que sin duda existe alto consenso, es el planteado a través de un hecho de regularidad y constancia como elemento fundamental para el fortalecimiento de la

confianza pública, así como para producir un desempeño real de la rendición de cuentas. Y es que el gobernante necesita asumir con sensibilidad las opiniones ciudadanas de tal manera que dé paso a un proceso de diálogo abierto y respetuoso con la sociedad, un informe de gobierno anual no es suficiente y sin duda existen las circunstancias o las necesidades significativas de una comunidad que requieren de la presencia y/o comparecencia de la autoridad municipal para informar y atender sólidamente sus demandas.

Por otro lado, atendiendo al tercer cuestionamiento referente a sobre de qué rendir cuentas, podemos identificar que el núcleo de esta argumentación deriva de la naturaleza de lo público, es decir, que nuestros gobiernos están obligados a abrir los archivos de lo que es de todos; efectivamente, nos referimos a la posibilidad efectiva de conocer la funcionalidad institucional, que significa informar al ciudadano el cómo la administración actuará para garantizar los derechos cívicos, políticos, económicos, sociales y culturales que les permitan incrementar la eficiencia social. Así mismo, los gobiernos locales deben hablar sobre el ritmo con que se atienden las prioridades y demandas ciudadanas; esto significa que se tienen que determinar los criterios reales de alcance progresivo, satisfactorio y de la calidad adecuada; lo cual habrá de permitir a los representantes de la administración pública ser objetivos en el alcance de su compromisos, por ello, creemos que una acción bien hecha y consensada con la comunidad es siempre mejor que muchas sin cumplir, lo cual permite elevar la satisfacción social así como la calidad institucional.

Ahora bien, el siguiente punto a describir es bajo qué procesos se genera la rendición de cuentas, en este aspecto es importante concebir un sistema dinámico y multifuncional, es decir, calcular las capacidades institucionales para afrontar las diversas problemáticas sociales y con ello ofertar alternativas de solución. En efecto, lo que debe prevalecer en este proceso es la implementación de una comunicación tan abierta, tan franca y constante como sea posible entre los grupos sociales involucrados en resolver sus demandas, sus necesidades y expectativas con el conjunto de actores claves de la administración municipal, convirtiendo la comunicación en un valor compartido causal de acción para la obtención de resultados. Así mismo, la guía de este proceso debe tener una supervisión interna, por lo tanto, es indispensable que exista una oficina coordinadora encargada de maximizar la utilidad de la información recabada en estos encuentros sociales abiertos para que por un lado la organice y; por otra, la haga fluir entre las diversas dependencias –coordinación intergubernamental- para verificar la asignación de responsabilidades y garantizar en este proceso

organizacional que los acuerdos generados públicamente puedan ser atendidos para finalmente informar sobre el avance o cumplimiento de los mismos.

Continuando con este análisis, el siguiente elemento que consideramos es mediante qué criterios se debe rendir cuentas; esta pregunta la tratamos de responder vinculando las líneas de la democracia desarrolladas en este trabajo, en esta razonamiento, la democratización de la administración pública nos permite plantear que todas las entidades y organismos que posee, tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa, es decir, están obligadas a realizar todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública. Aunque pareciera una obviedad, este es uno de los ejercicios más complejos para la rendición de cuentas, ya que en varios de los procesos de toma de decisiones, el diseño de las políticas gubernamentales es decidido de forma centralizada y no se tiene en vista la opinión pública o el consenso ciudadano que responda a sus necesidades. De ahí la importancia de incorporar este valor a las administraciones municipales, ya que no sólo basta con incorporar los elementos o procedimientos legales para garantizar acceso a la información, se debe ir más allá de la misma, volviendo una conducta o la puesta en práctica de una nueva concepción de la administración pública, capaz de incluir, publicitar, verificar y responsabilizar para dar cuenta clara de la atención a los problemas o beneficios públicos.

Finalmente, reflexionando sobre con qué efecto se debe rendir cuentas, concluimos que este ejercicio posee un par de virtudes; la primera de ellas es la virtud de propiciar una función correctiva, ya que permite escuchar y atender quejas tanto individuales como colectivas, para que los agentes gubernamentales puedan ser el proveedor de alternativas y acciones concretas para la solución de las mismas. Y como segunda virtud, encontramos que también genera una función preventiva, pues contribuye a evaluar el funcionamiento de los diferentes aspectos de las políticas aplicadas o de los servicios prestados, para en su momento promover su consolidación y determinar los aspectos que requieren ajustes en las diferentes áreas de la administración municipal. Más claro aún, da la eminente posibilidad de facilitar el acceso a la información y asegurar un diálogo constante para que el ciudadano identifique una conexión mayor y más profunda con sus representantes construyendo así mejores relaciones de confianza, convivencia y respeto que fortalecen no sólo la eficacia y calidad de las instituciones sino por misma cuenta la gobernabilidad democrática.

Dicho todo lo anterior, y en el marco de buscar un gobierno de apertura, formalizar esta iniciativa a nivel local es desarrollar e instrumentar un marco para la gestión de la rendición de cuentas del servicio público que coadyuvará para mejorar la capacidad y competencia de las comunidades para acceder a sus derechos, responsabilidades y mecanismos legales con que las que puedan hacer responsable a su gobierno. Igualmente, con posterioridad como ciudadanos podremos acceder a la toma de decisiones más efectivas dentro y fuera de las urnas electorales, protegernos de la posible corrupción y consolidar la confianza ciudadana en el gobierno; ya que es a partir de esta última, que los municipios como ejecutores de las tareas básicas podrán encarar sus responsabilidades cotidianas, incidir en la vida de cada ciudadano y construir esa sensación de agrado donde las personas se sientan atendidas.

## CONCLUSIONES

Ahora bien, todos los argumentos que antecedieron a estas conclusiones nos obligan a guardar proporción con la dimensión del fenómeno que he pretendido abarcar o explicar mediante el acopio y sistematización de información, por tanto, lo que realmente resulta relevante es hacer oportuno el momento para poner mis comentarios en el terreno de producir más información que resulte en la producción de conocimiento con una expresión objetiva de una situación real.

He considerado diversas aristas que de una u otra forma son esencialmente necesarias para la consecución de este trabajo de investigación de la presente tesis. Se ha tenido principalmente énfasis en ponderar una crítica por sobretodo constructiva acerca de la consolidación democrática de nuestro país, situándola en un ejercicio imperfecto y que requiere de modernización en temas como la apertura informativa, transparencia y rendición de cuentas del gobierno hacia el ciudadano.

Al iniciar este trabajo, consideraba que la democracia en México había sufrido grandes avances, la mayoría obligados; por una parte, la existencia de un sistema de opacidad gubernamental altamente disfuncional producto de la corrupción, y por la otra, la reclamada transformación de las instituciones por la ciudadanía para determinar responsabilidad política, administrativa o penal a los malos servidores públicos. De esta forma, la transparencia y el acceso a la información arribaron a nuestro país en un momento de cambios e intentos por legitimar el nuevo orden gubernamental basados en una intensa labor por legislar en el Congreso de la Unión y en los congresos locales de los estados a favor de acciones y procesos que proveyeran de legitimidad, confianza y credibilidad el ejercicio del poder.

En efecto, la necesidad de abogar por instituciones transparentes y permeables a las opiniones y solicitudes de los ciudadanos, ha impulsado la legislación del derecho a saber como fundamento destacado y obligación general en la ola de los gobiernos democráticos, en ese sentido, el reto que nos hemos impuesto con los argumentos vertidos en este trabajo de investigación es transformar la información pública en un derecho instrumental que verdaderamente sea útil a los ciudadanos, lo que significa estimular un mecanismo de gobierno para hacerlo práctico, sin intermediarios, donde solo sea él y la población quienes puedan complementar y mejorar los beneficios sociales específicos.

Bajo este planteamiento, los municipios del Estado de México que son nuestro contexto de investigación, nos hacen notar que actualmente muchos de ellos conciben el desarrollo de su gestión bajo la práctica clásica de la burocracia administrativa, visto como un sistema cerrado sin la participación de los destinatarios de las políticas gubernamentales, sin embargo, también poco a poco las dudas van siendo menos respecto a la importancia de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones públicas y el control del gobierno como de los gobernantes. En ese sentido, estamos colocando a la audiencia pública ciudadana como aquella política activa de control que busca percibir de cerca a sus representantes y establecer comunicación permanente para tener una rendición de cuentas más transparente y responsable con el propósito de lograr que sus acciones respondan a las necesidades de la población y se pueda reconstruir el puente de representación en nuestra democracia.

Al analizar estos elementos, encontramos una problemática interesante, pues los gobiernos locales de nuestra entidad adolecen de una grave pasividad al igual que de una ausencia plena de creatividad, ya que no ofertan herramientas prácticas para fortalecer la democratización y hacer más transparente la gestión pública. Esto último, obliga a colocar nuestra propuesta como un mecanismo concreto e introducido en la ley para volver protagónico el derecho de la ciudadanía a participar en las decisiones de los gobiernos para forjar conjuntamente las transformaciones institucionales que promuevan el bienestar de la población.

Es así que con el objetivo de crear una responsabilidad permanente de informar durante todo el ciclo de la gestión pública de un gobierno local y se pueda dar cuenta sobre los avances y retos en la planeación, ejecución o en el seguimiento y evaluación de la agenda de acciones de la administración pública municipal; se pone de manifiesto la intención de agregar una fracción adicional al artículo 31 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su fracción XXXIII, que señala con respecto a las atribuciones los ayuntamientos la capacidad de:

“Formular programas de organización y participación social, que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio”.

Por ello, y a manera de contribuir al ejercicio de derechos ciudadanos, proponemos la incrustación del mecanismo de audiencia pública ciudadana en una fracción XXXIII Bis, misma que contaría con la consecución de los siguientes objetivos:

- A. Deliberar sobre las prioridades de desarrollo en sus distintas circunscripciones del territorio municipal;
- B. Dar la posibilidad real al ciudadano para participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y políticas públicas prioritarias y;
- C. Generar las condiciones para la comunicación efectiva a partir del involucramiento de la ciudadanía en las decisiones para el tratamiento de temas específicos que se relacionen con los objetivos de desarrollo territorial contribuyendo al fortalecimiento de la transparencia, la rendición de cuentas y el control social.

De acuerdo a lo anterior, nuestra formulación se especifica bajo el texto siguiente:

*Fracción XXXIII Bis. Autorizar por medio del Cabildo, la realización de audiencia pública ciudadana dentro del espacio comprendido en el territorio municipal; con el propósito de establecer una instancia de comparecencia pública de las autoridades electas y titulares de las dependencias de la administración pública para el intercambio y vinculación de información sobre cuestiones significativas para la acción municipal.*

Con lo anterior, la rendición de cuentas más que opcional o una muestra ocasional de buena voluntad de los gobernantes; la convertimos en obligación normativa, política y ética, fundamentada en la posibilidad de incluir dentro de los bandos municipales y los códigos reglamentarios de cada ayuntamiento mexiquense el compromiso de la autoridad de proveer información administrativa, orientación sobre la organización municipal, sobre los fines, competencias y funcionamiento de los órganos y servicios municipales, así como sobre los recursos existentes para el desarrollo de los mismos.

Para tal propósito, hacemos un acercamiento al cómo puede ser la manera en que pueda desarrollarse una audiencia pública ciudadana municipal. Para iniciar, los actores participantes dentro del desarrollo esta habrán de ser de dos tipos; por una parte los representantes electos y los servidores públicos que tienen a su encargo los temas de la agenda municipal y; por la otra, los actores no gubernamentales o ciudadanos. En este sentido, la convocatoria surgirá a partir de dos razones, ya sea a manera de petición ciudadana o en su caso a propuesta de la presidencia municipal; para ambos, el punto de acuerdo para confirmar la celebración de la audiencia será



llevado al pleno de su cabildo correspondiente para su eventual aprobación y donde la coordinación para mismos efectos recaerá en la figura de la secretaria del ayuntamiento.

Como paso posterior, habrá de realizarse la convocatoria, la cual estará a cargo del gobierno municipal y tendrá que ser difundida a través de los medios de información que considere necesarios quedando establecida la convocatoria abierta 15 días anteriores a la fecha de su realización donde serán dados a conocer el horario y lugar. Así mismo, será designado un secretario técnico que tendrá la atribución de establecer un mecanismo de inscripción de temas e intervenciones y que será cerrado 3 días antes de llevar a cabo la sesión de audiencia para igualmente establecer un orden del día, así como determinar el número y tiempo de las intervenciones.

Ya en esta instancia y llegada la fecha, se buscará un intercambio de ideas y argumentos, por pensar y discutir habiendo comprendido que este espacio social de comunicación habrá de estar conducido por los responsables jurídicos del municipio y resguardado por quienes se encarguen de la seguridad pública local para evitar disturbios o conflictos que desvirtúen el dialogo. La sesión en propuesta, debe de tener una duración de por lo menos 2 horas y un máximo de 4, donde propiamente el secretario técnico se encargará de registrar en forma audiovisual el contenido de las intervenciones y dando cuenta de los principales acuerdos y/o compromisos asumidos por la administración municipal mediante un acta que dará el cierre de la audiencia.

Finalmente, la descripción sumaria de los acuerdos descritos en el acta, tendrán que ser transferidos a las diferentes áreas de la administración municipal por medio del secretario técnico, teniendo un margen de 15 días posteriores a celebración de la audiencia donde se dará un informe para señalar las acciones y los tiempos de cumplimiento de las mismas, sujetando su revisión a la propia presidencia y la secretaria del ayuntamiento.

Bajo dicho marco de referencia, corresponde dirigir los últimos comentarios sobre del por qué resulta destacable la audiencia pública ciudadana en los municipios, así como de la configuración de algunas precauciones que se debemos tener en cuenta con respecto a la misma.

- 1) Es obligatorio reconocer el movimiento asociativo entre los planes gubernamentales y el calado ciudadano, es decir, preguntar a quien convive en los barrios, las colonias, las delegaciones etc., y que conocen sus necesidades más que cualquier encargado en una

oficina de gobierno; por ello, el poder público se debe mover a favor de profundizar los mecanismos de transmisión de la información y atención al ciudadano con el propósito de que paralelamente se vaya creando una cultura participativa que pueda redundar en el uso de los medios puestos al alcance de todos y, a la postre, en un reforzamiento de la democracia participativa a partir de la comprensión y apropiación de la rendición de cuentas social como un proceso permanente y continuo dentro de la gestión pública con la presentación periódica de resultados estratégicos, el diálogo abierto entre gobierno y ciudadanos, así como el establecimiento de acuerdos para optimizar el uso de los recursos y la gestión compartida del desarrollo integral del municipio.

- 2) Por otra parte, el modelo de audiencia pública ciudadana, nos posibilita a pensar que ejercicios como estos rompen con el común denominador de los gobiernos poco cercanos y permite dar paso a una estrategia que posee como cualidades la de informar, analizar, proponer, criticar, decidir, evaluar y reorientar la acción gubernamental con coparticipación y corresponsabilidad; donde el reto más importante para que un gobierno abra las puertas a sus ciudadanos no necesariamente es secreto versus transparencia, sino el tipo de transparencia aplicada, es decir, la capacidad de conversación que tengan con sus principales agentes democráticos; ya que el hablar, el escuchar y responder a las opiniones ciudadanas permitirá observar lo preparada que puede estar la agenda gubernamental para hacer a la administración pública más sensible a las necesidades y prioridades de sus ciudadanos, así como brindarles la garantía de asociación como proceso rutinario en la toma de decisiones.
- 3) Así mismo, ponemos en expreso que este mecanismo es viable y congruente con la rendición de cuentas, ya que representa una oportunidad para comunicarse con diversos actores sociales y se entra en contacto directo con el suministro de un mayor flujo informativo. De este modo, la audiencia pública ciudadana facilita que la sociedad escuche y comprenda por sí misma la diversidad de prioridades que tienen como población y que el gobierno haga del consenso una de las piezas claves para la aplicación exitosa de cualquier decisión pública. Por ello, es momento de restar distancia entre autoridades y ciudadanos, el escenario puede ser prometedor mediante esta estrategia que pone énfasis en la

identificación de campos sectoriales de la vida pública y por igual se propone a ver al ciudadano como un individuo que tiene derechos, necesidades y aspiraciones que necesitan ser desarrolladas para su bienestar.

- 4) Paralelamente, nuestra propuesta en turno se sitúa en el terreno de socializar la información, lo cual no es más que el acercamiento con calidad y claridad de la misma para que sea de utilidad a todos los integrantes de la comunidad. Por ello, la administración municipal debe de incorporar las peticiones y propuestas ciudadanas a los procesos de diseño y ejecución de políticas públicas para poder complementar y justificar sus actos conforme al ejercicio de sus responsabilidades encomendadas, mismas que tienen base en el momento que el alcalde y su equipo de gobierno aceptan la evaluación al igual que la crítica pública en estos espacios de deliberación con los ciudadanos para basar su rendición de cuentas en los principios de reconocimiento a la diversidad de actores sociales, la honestidad, la confianza de la ciudadanía, el cumplimiento de sus competencias y el establecimiento de compromisos concretos con la sociedad.
  
- 5) En tal sincronía de razonamientos, los gobiernos municipales deben de dar un matiz diferente a la participación ciudadana mediante la posibilidad de atraerla a sus decisiones, en esta lógica, resulta indispensable que la misma se apropie de estos espacios de rendición de cuentas solicitando como es nuestro caso, la apertura de los mismos; ya que constituyen una oportunidad para que el ciudadano pueda conocer los resultados de la gestión pública, de ayudar a prevenir hechos de corrupción y así mismo colabore en la supervisión del gobierno para que este cumpla con sus fines y atienda las necesidades más inmediatas de los ciudadanos. Hablamos entonces de un ejercicio de control democrático y no electoral, situación que representa la existencia de una medida gubernamental por abrir las decisiones de la vida pública a nuevos actores bajo la noción de inclusión y cogestión como una buena práctica local que se sustentará en la consulta y la vinculación a partir de un sentido de corresponsabilidad en la definición, desarrollo y evaluación de las políticas gubernamentales que más convengan y se adapten la realidad del municipio.

- 6) Cabe reconocer que no todo es positivo en nuestro planteamiento, vamos pensando también que una de las principales dificultades que enfrenta para lograrse es que una innovación institucional en esta materia es sensible a la clase política gobernante, el elemento de la historia está presente en el gobierno y los actos de secreto como discreción han acompañado la manera de ejercer administración pública, es evidente que a pesar de los esfuerzos impulsados tanto por la sociedad civil como por las leyes específicas aún persiste la resistencia a la apertura o la creación de espacios visibles de una gestión participativa ya que muchos funcionarios públicos son incapaces de responsabilizarse por cuenta propia. La realidad de la administración pública municipal en el Estado de México refleja un comportamiento cerrado por naturaleza a la participación popular cuando de gobernar se trata, no solamente busca evitar al ciudadano, busca evitar que identifiquen irregularidades, excesos y que controlen su desmedida irracionalidad al momento que olvidan el origen de su poder que se constituye en su pueblo mismo.
- 7) Es importante ser cauto y asumir que esta dificultad por institucionalizar la transparencia y la rendición de cuentas en los municipios mexiquenses no tiene el respaldo más importante, el que proviene del ciudadano activo y preocupado por movilizarse en la tarea de la contraloría social. Por años la escasa transparencia y los actos de corrupción han incrementado la desconfianza en los actores públicos haciendo un daño casi irreparable en la fe y la confianza social, por tal motivo, nuestra sociedad se ha polarizado por la no participación en lo que son los asuntos de todos, y se ha tomado esta decisión al considerar que de nada sirve y nada vale su quehacer o interés en la medida que sus exigencias no han sido atendidas. Naturalmente, este derrumbe de credibilidad tienen sentido de ser en el grueso poblacional, pero también debe ser aún más sensato no permitir que las cosas continúen como son ahora, las condiciones actuales hacen cada vez más necesario involucrarse sustancialmente y lo suficiente como para potenciar la capacidad de demanda y compromiso que dé un protagonismo serio a nuestras expresiones por ser escuchados; desde el ciberespacio tecnológico hasta un documento en manos del presidente municipal se convierten en elementos funcionales con los que se enfatiza urgir cambios en el modelo tradicional de gobernar y manda una señal clara de que necesitamos un gobierno sensible y receptivo.

En resumen, este esfuerzo normativo y analítico propuesto nos permite evidenciar nuestro planteamiento inicial y que es el sostén de esta tesis; por tanto, considero que existe una alta probabilidad que mediante la creación de un espacio interactivo institucionalizado como lo es audiencia pública ciudadana en los gobiernos municipales, la ciudadanía tendrá la posibilidad de influir con sus demandas, opiniones o propuestas en la mejora, modificación o destino de las políticas y proyectos gubernamentales, coparticipando así en la producción de bienes y servicios públicos que les resulten inmediatos a su bienestar. Con esta apreciación, creemos que una propuesta como la nuestra es preferible que venga con una agenda de reformas gradual y sostenible en función de la propia institucionalidad de cada municipio, es un panorama ambicioso de cambios que, no obstante sus buenas intenciones, puede desestabilizar la institucionalidad ya existente; en este aspecto, tenemos que ir incorporando en la cultura institucional ciertos elementos de innovación que progresivamente generan un proceso de cambio institucional que no conspira contra la estabilidad y consolidación de las instituciones existentes.

De igual manera, es importante hacer notar que resulta innegable aceptar que la transparencia es y será siempre incómoda como exigente para quienes ejercen el poder, así mismo, dimensionamos que la participación ciudadana en la vida de los municipios en el Estado de México, en sus recursos, en sus servicios y en sus decisiones, debe ser situado como un derecho generacional en la búsqueda de nuevos mecanismos desde las propias administraciones públicas para hacerse una realidad normativa ampliamente reconocida. Por ello, nuestra idea se encuentra enfatizada en convertir la convivencia gobierno-sociedad en una práctica institucional que tenga como propósito el logro de un fin general y donde el municipio es el protagonista, ya que sigue siendo la parte más cercana a la ciudadanía y es aquí donde se puede facilitar la búsqueda, así como el acceso más inmediato de nuevas fórmulas para la participación ciudadana.

Finalmente, estoy convencido que la eficacia y calidad de las instituciones públicas inicia cuando las reglas democráticas del diálogo son aceptadas como punto meridiano del consenso social, mismo que demuestra el fortalecimiento de la gobernabilidad a través la formulación y aplicación de las políticas basadas en la consulta ciudadana y que son entendidas por el gobierno de manera efectiva, flexible y adaptativa de la vida en común. Además, estamos convencidos que este ejercicio servirá para desde lo local trabajar con mayor profundidad por el buen gobierno, ya que al mejorar el desempeño y la calidad de la administración pública municipal hay evidencias que nos permiten

comprobar que se puede tener un tremendo impacto en los ciudadanos para mejorar la calidad donde ésta realmente cuenta, en su vivir diario.

## BIBLIOGRAFÍA

Ackerman, John (2004), *Sinergia Estado-Sociedad en Pro de la Rendición de Cuentas. Lecciones para el Banco Mundial*, Documento de Trabajo No. 31. Washington D.C.: Banco Mundial.

Ackerman, John M. (2008), *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, Siglo XXI Editores, México.

Aguilar Villanueva, Luis, (Octubre, 2007), *El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza*, Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 39. Caracas.

Aguilar Villanueva, Luis (2010), *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, México.

Almond, Gabriel, Et al. (2007), *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*, 3ª Edición, Ariel Ciencia Política, España.

Arellano Gault, David (1999), *De la administración Pública a la Nueva Gestión Pública: Cinco Dilemas*, Revista Conmemorativa del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México

Arellano Gault, David (2004), *Más allá de la reinención del Gobierno: Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuestos por resultados en América Latina*, CIDE/Porrúa, México.

Arellano Gault, David (2007), *Una cuestión de confianza. Retos e instrumentos para una reforma del Estado en América Latina*, Revista NUEVA SOCIEDAD No 210, Julio-Agosto, Argentina.

Arellano Gault, David (2008), *Transparencia desde un análisis organizativo: los límites del nuevo institucionalismo económico y las fallas de transparencia*, Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 40, Febrero, Caracas, Venezuela.

Aristóteles, 2006, *La Política*, Segunda edición, Gernika, México.

Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola, Pasquino, Gianfranco (2011), *Diccionario de Política: Volumen A – J*, Undécima reimpresión en español, Siglo XXI editores, México.

Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola, Pasquino, Gianfranco (2011), *Diccionario de Política: Volumen L – Z*, Undécima reimpresión en español, Siglo XXI editores, México.

Cabrero, E. Nava, G. (Coords) (1999), *Gerencia pública municipal: Conceptos básicos y estudios de caso*, CIDE, México.

Cabrero Mendoza, Enrique, (2005), *Acción pública y desarrollo local*, Fondo de Cultura Económica, México.

Carcedo Roces, María Luisa (Noviembre de 2008), *Extensión de la cultura de evaluación de las intervenciones públicas: experiencia española de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios*, XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.

Cardozo Brum, Myriam (Noviembre de 2008), *La gestión pública desde la perspectiva de las ciencias de la complejidad*, XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.

Castellanos Gout, Milton Emilio (2004), *Del Estado de Derecho al Estado de Justicia*, 1ª Ed. Porrúa, México.

Castillo López, Carlos (2009), *La construcción de una cultura democrática*, Ed. Fundación Preciado, México.

Chávez Morelos, Ma. Del Rosario, Figueroa Reyes, Adela (2008), *La evaluación como estrategia de la gerencia pública*, XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.



Covián Andrade, Miguel (2000), *La Teoría del Rombo*, Centros de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A. C., México.

Crespo, José Antonio (2001), *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas*. Serie, Cultura de la Rendición de Cuentas, No. 1, Auditoría Superior de la Federación, México.

Crozier, Michel, (1997), *La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública*, Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 7, Caracas.

Cuello Iriarte, G. (Noviembre, 2005), *El Debido Proceso*, Revista Vniversitas, No.110 (491-510). Recuperado en <http://vniversitasjuridica.javeriana.edu.co/edicion.php?Ed=6&Cn=4>.

Dahl, Robert (2008), *La igualdad política*, Fondo de Cultura Económica, México.

Downs, Anthony (1967), *Inside Bureaucracy*, Prospect Highs, Rand Corporation.

Figuroa Reyes, Adela (Noviembre de 2008), *La nueva gestión pública como marco de la gestión para resultados en la gestión del conocimiento y el desarrollo institucional*, XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.

Foucault, Michel (27 de Octubre 1982) *Dioses, pastores y hombres: el origen de la tecnología del poder y la razón de Estado*, Revista Siempre: sobretiro cultural.

Gaba, Marta Liliana (2000), *La participación ciudadana en la gestión de gobierno a través de audiencias públicas*, XIV Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública: Administración Pública y Ciudadanía, Caracas, Venezuela.

Gómez Hinojosa, José Francisco (1999), *Hacia una cultura democrática global*, Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, México.

Guedán, Manuel (Noviembre de 2008), *Gobernabilidad y cohesión social en América Latina*, XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.

Guerrero, Omar, (1997), *Principios de Administración Pública*, Escuela Superior de Administración Pública, Colombia.

Guerrero, Omar, (1989), *El Estado y la Administración Pública en México Una Investigación sobre la Actividad del Estado Mexicano en Retrospección y Prospectiva*, INAP, México.

Guerrero, Omar, (Septiembre, 2001), Nuevos modelos de administración pública, Revista Digital Universitaria. Vol. 2, N° 3, septiembre de 2001, consultado en [www.revista.unam.mx/vol.2/num3/art3/index.html](http://www.revista.unam.mx/vol.2/num3/art3/index.html)

Habermas, Jürgen (2000), *Aclaraciones a la ética del discurso*, Trotta, España.

Hobbes, Thomas (1996), *Leviatán, o la materia, forma y poder de una República eclesiástica y civil*, 7a. reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México.

Hofmann, Andrés, Ramírez Alujas Álvaro, Bojórquez Pereznieto José Antonio (Coords) (2012), *La promesa del Gobierno Abierto*, Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, México.

Huber Evelyne, Rueschemeyer Dietrich, D. Stephens John (April de 1997), *The Paradoxes of Contemporary Democracy: Formal, Participatory, and Social Dimensions*, en *Comparative Politics*, Vol. 29, No.3.

Isunza, Ernesto (Coord) (2006), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, Universidad Veracruzana/Porrúa, México.

Kelsen, Hans (1995), *Teoría General del Derecho y del Estado*, Quinta reimpresión, UNAM, México.

Krotz, Esteban (Coord) (1996), *Estudio de la cultura política en México: perspectivas disciplinarias y actores políticos*, CONACULTA-CIESAS, México.

León y Ramírez, Juan Carlos (2004), *La construcción de espacios públicos en la Democracia*, IEEM/UAEM, México.

Lopez-Ayllón, Sergio, Arellano, Gault David (2008), *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, CIDE/IFAI/UNAM, México.

López Chávez, Alejandro, Salas Rivera Jazmín, Aguilar Cervantes, Luis Daniel (2009), *Control Evaluatorio y Participación Ciudadana para una mejor Rendición de Cuentas: Análisis de la Evaluación de Metas por la Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados*, ASF, México.

McLean, Ian (1996), *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, Oxford University Press, EUA.

Makón, Marcos Pedro (2000), *El Modelo de Gestión por Resultados en los Organismos de la Administración Pública Nacional*, V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, República Dominicana.

Malvicino, Guillermo, (Noviembre de 2008), *Los nuevos ejes de gestión de la administración pública: la gestión por procesos en el nuevo planeamiento estratégico*, XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.

Mariñez Navarro, Freddy (2008), *Política democrática, gobernabilidad y transparencia. Bases de las prácticas democráticas ciudadanas en La reforma del Estado y la calidad de la democracia en México*, Porrúa, México.

Marín, Jaime Fernando (Noviembre de 2008), *La priorización de estrategias en los modelos de gestión por resultados*, XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.

Martín-Castilla, Juan Ignacio, (2005), *La administración inteligente: un modelo de administración pública orientada al servicio del ciudadano*, Revista Auditoría Pública, N° 36, 47-60, recuperado de <http://www.auditoriapublica.com/revistas/36/pg47-60.pdf>

Martínez Anzures, Luis Miguel (2009), *Sistema Político Mixto: Tránsito a La Gobernabilidad*, IAPEM, México.

Merino, Mauricio (Coord), (1994), *En busca de la democracia municipal en el gobierno local mexicano*, El Colegio de México, México.

Merino, Mauricio (Coord), (1996), *Experiencias de Buen Gobierno Municipal*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.

Meuleman, Luis (Septiembre, 2008), *Una introducción a la metagobernanza como gestión pública*, revista ISADE, No. 16, Barcelona.

Morales Zamorano, Miguel Arturo, Banda Castro, Lilia, Flores Varela, Ramona (2012), *Gobernanza y control ciudadano de sus gobiernos*, Pearson, México.

Morelba, Brito (Enero-Junio, 2003), *Las Reformas de Segunda Generación en América Latina: La Reivindicación de la Política*, Ciencias y Gobierno, Vol.7, No. 013. Instituto Zoliano de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, Maracaibo, Venezuela.

Neuman, Laura (2002), *Acceso a la información: La llave de la democracia*, Centro Carter, EUA.

Obama, B. (2009), *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies: Freedom of Information Act. US White House*. Recuperado de [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Transparency\\_and\\_Open\\_Government](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Transparency_and_Open_Government)

Olmos, Martín (Noviembre de 2008) *La gestión por resultados: surgimiento y estado actual del debate*, XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.

Osorio, Alfredo (Noviembre de 2008), *Gestión unilateral y concepción sistémica de la gestión: La gestión por objetivos y resultados*, XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.

Paz, Octavio (1993), *Itinerario*, FCE, México.

Peschard, Jacqueline, (2008) *La cultura política democrática: Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática N° 2*, sexta edición, IFE, México.

Przeworski, Alan, (2003), *Minimalist Conception of Democracy: A Defense*, en *The Democracy Sourcebook*, editado por Robert Dahl, Ian Shapiro, y José Antonio Cheibub. MIT Press, Cambridge.

Quintín, Antonio (2002), *Patrimonialismo, Burocracia y Postburocracia en el diseño institucional de la Administración Pública Venezolana*. Universidad Central de Venezuela, Caracas.

Restrepo Medina, Mario Alberto, (Enero-junio, 2009), *Burocracia, Gerencia Pública y Gobernanza*, Revista Diálogos de Saberes.

Ricardo Raphael, (2007), *Para entender la institución ciudadana*, Nostra, México.

Richter Morales, Ulrich (2011), *Manual del Poder Ciudadano: Lo que México necesita*, OCEANO, México.

Rincón Vanegas, Omar (Noviembre de 2008), *Una nueva cultura para la transformación democrática*, XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.

Rodríguez Ledesma, Xavier, (Diciembre 2003), *Educación, Diversidad y Cultura Democrática*, Época II. Vol. IX. Núm. 18, Colima, México.

Romero Apis, José Elías (2010), *Hacia una teoría pura del poder*, Porrúa, México.

Saguir, Julio (Noviembre de 2008), *Avances de gestión pública en la Provincia de Tucumán: criterios y experiencias*, XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.

Salazar Ugarte, Pedro (2008), *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias*, UNAM/IFAI, México.

Salcedo Aquino, Roberto (Noviembre de 2008), *La naturaleza argumentativa de la rendición de cuentas*, XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.

Sánchez González, José Juan (2002) *Gestión pública y Governance*, IAPEM, México.

Sánchez González, José Juan (Noviembre de 2008), *Las reformas neogerenciales en Hispanoamérica: enseñanzas para incrementar las capacidades de gobierno*, XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.

Sartori, Giovanni (1992), *Elementos de teoría política*, Alianza, Argentina.

Sartori, Giovanni (2001), *Homo videns: La sociedad teledirigida*, Segunda Edición, Santillana Ediciones Generales, México.

Savater, Fernando (2007), *Política para Amador*, Ariel, Barcelona.

T.H. Marshall y Tom Bottomore (2007), *Ciudadanía y clase social*, Alianza, Madrid.

Tortosa, José María (2004), *Democracia Made in USA, un modelo político en cuestión*, Icaria Editorial, Barcelona, España.

Ugalde, Luis Carlos. (2002) *Rendición de cuentas y democracia: el caso de México*, Instituto Federal Electoral, México.

Ugalde, Luis Carlos (s/f), *La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales*, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, Auditoría Superior de la Federación, México.

Ugalde, Luis Carlos (Febrero, 2010), *Por una Democracia Liberal: Para Erradicar el Clientelismo*, Revista Nexos, México.

Uvalle Berrones, Ricardo (2005), *La transformación procedimental y democrática de la administración pública*, IAPEM, México.

Weber, Max, (2005), *El político y el científico*, Alianza editorial, España.

Wickham, D. Q. (1973), *Let the Sun Shine In: Open-Meeting Legislation Can Be Our Key to Closed Doors in State and Local Government*. North Western University, EUA.

Zafra Valverde, José (1990), *Teoría Fundamental del Estado*, Tomo 1, Universidad de Navarra, España.

Zaid, Gabriel (Octubre, 2001), "Nosotros", Letras Libres, No 34, México.

Ziccardi, Ma. Alicia (1995), *El Municipio y sus Retos en la Transición Democrática*, Seminario Internacional: El Municipio y sus Retos en la Transición Democrática. México.

### **Fuentes Jurídicas**

- Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, vigente abril de 2015.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente junio de 2015.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Vigente abril de 2015.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Vigente Marzo 2015.

### Otras Fuentes

- Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, Aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, San Salvador, El Salvador, 26 y 27 de junio de 2008, consultado en [Id.clad.org](http://id.clad.org)
- Periódico “*La Jornada*”, edición digital, 13 de Mayo de 2010, consultado en: [www.lja.mx/2010/05/ven-funcionarios-transparencia-como-un-mal-necesario-jacqueline-peschard](http://www.lja.mx/2010/05/ven-funcionarios-transparencia-como-un-mal-necesario-jacqueline-peschard).
- Secretaría de Gobernación (2012), Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, consultado en [www.encup.gob.mx](http://www.encup.gob.mx)
- Sitio oficial IEEM: [www.ieem.org.mx](http://www.ieem.org.mx)