

# GOBERNANZA, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS: un análisis de programas

Omar Valencia Domínguez





**Omar Valencia Domínguez**

**Gobernanza, transparencia y rendición de cuentas:  
un análisis de programas**

**SEGUNDO LUGAR  
XLIII PREMIO DEL  
INSTITUTO NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
2019**

**INAP**  
INSTITUTO NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

**65** AÑOS  
mejorando las  
instituciones públicas  
1955 - 2020

**Gobernanza, transparencia y rendición de cuentas:  
un análisis de programas**

Primera edición: Noviembre de 2020

ISBN: 978-607-8744-03-9

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151

Col. Palo Alto, C.P. 05110

Delegación Cuajimalpa, México, D.F.

50 81 26 57

**[www.inap.org.mx](http://www.inap.org.mx)**

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra,  
citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro

**Consejo Directivo 2020-2023**

Luis Miguel Martínez Anzures  
**Presidente**

Gloria Luz Alejandre Ramírez  
**Vicepresidenta**

Alberto Haaz Díaz  
**Vicepresidente para los IAPs de  
los Estados 2020-2021**

**CONSEJEROS**

Rina Aguilera Hintelholher  
Clicerio Coello Garcés  
Jaime Domingo López Buitrón  
Adriana Reynaga Morales  
Mario Alberto Fócil Ortega  
José Martínez Vilchis  
Gricelda Sánchez Carranza  
David Villanueva Lomeli

Susana Casado García  
**Secretaria del INAP**

Rafael Martínez Puón  
**Director de la Escuela Nacional de  
Profesionalización Gubernamental**

Ricardo Corral Luna  
**Director del Centro de Consultoría  
en Administración Pública**

Luis Armando Carranza Camarena  
**Director de Administración y  
Finanzas**

Diana Vicher García  
**Asesora de Presidencia**

**CONSEJO DE HONOR**

Luis García Cárdenas  
Adolfo Lugo Verduzco  
José Natividad González Parás  
Alejandro Carrillo Castro  
José R. Castelazo  
Carlos Reta Martínez

**IN MEMORIAM**

Gabino Fraga Magaña  
Gustavo Martínez Cabañas  
Andrés Caso Lombardo  
Raúl Salinas Lozano  
Ignacio Pichardo Pagaza

## **FUNDADORES**

Francisco Apodaca y Osuna  
José Attolini Aguirre  
Enrique Caamaño Muñoz  
Antonio Carrillo Flores  
Mario Cordera Pastor  
Daniel Escalante Ortega  
Gabino Fraga Magaña  
Jorge Gaxiola Zendejas  
José Iturriaga Sauco  
Gilberto Loyo González  
Rafael Mancera Ortiz  
Antonio Martínez Báez  
Lorenzo Mayoral Pardo  
Alfredo Navarrete Romero  
Alfonso Noriega Cantú  
Raúl Ortiz Mena  
Manuel Palavicini Piñeiro  
Álvaro Rodríguez Reyes  
Jesús Rodríguez y Rodríguez  
Raúl Salinas Lozano  
Andrés Serra Rojas  
Catalina Sierra Casasús  
Ricardo Torres Gaitán  
Rafael Urrutia Millán  
Gustavo R. Velasco Adalid

## **COORDINACIÓN EDITORIAL**

### **Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental**

Rafael Martínez Puón  
Director

Jason Alexis Camacho Pérez  
Secretario Técnico

### **Subdirección de Desarrollo y Difusión de la Cultura Administrativa**

Iván Lazcano Gutiérrez  
Aníbal Uribe Vildoso  
Rosa Isaura Rodríguez Romero  
Irma Hernández Hipólito

### **Comité Editorial**

Víctor Alarcón Olguín	Universidad Autónoma Metropolitana - Unidad Iztapalapa
Adán Arenas Becerril	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM
Eber Omar Betanzos Torres	Auditoría Superior de la Federación
Mariana Chudnovsky	Centro de Investigación y Docencia Económicas
Alicia Islas Gurrola	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM
Yanella Martínez Espinoza	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM
Arturo Pontifes Martínez	Instituto Ortega y Gasset México
Arturo Sánchez Gutiérrez	Escuela de Gobierno y Transformación Pública del ITESM. Ciudad de México.



# ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN.</b>	17
<i>Luis Miguel Martínez Anzures</i>	
<b>INTRODUCCIÓN.</b>	19
<b>Capítulo 1. Marco teórico: gobernanza, participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas.</b>	27
1.1 Gobernanza.	27
1.1.1 Fundamentos sobre gobernanza.	28
1.1.2 Origen de la gobernanza.	29
1.1.3 Gobernanza, usos y críticas.	34
1.1.4 Gobernanza y sus concepciones.	36
1.2 Gobernanza y participación ciudadana.	42
1.2.1 Participación ciudadana.	42
1.2.2 Concepto de participación ciudadana.	43
1.2.3 ¿Quiénes y cómo participan en los procesos de gobernanza?	44
1.2.4 Formas de participación.	46
1.3 Gobernanza, transparencia y rendición de cuentas.	54
1.3.1 Gobernanza y transparencia.	54
1.3.2 Gobernanza y rendición de cuentas.	61
1.4 Participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas: sus aportaciones en la gobernanza del ámbito municipal en México.	64
1.5 El poder y su papel en las relaciones público-privadas.	69
1.5.1 Relación entre el poder y la gobernanza en la conformación de programas y políticas públicas.	74

**Capítulo 2. Marco contextual de la participación ciudadana en los gobiernos municipales y marco metodológico.** 77

2.1	Contexto de la participación ciudadana en México.	77
2.1.1	La simulación dentro de los procesos.	77
2.1.2	Estudios previos sobre mecanismos de participación ciudadana, transparencia y gobernanza.	79
2.2	Marco metodológico.	89
2.2.1	Diseño de matriz de análisis.	94
2.2.2	Propuesta de tipología sobre programas de transparencia y rendición de cuentas en gobiernos locales.	97

**Capítulo 3. Las capitales mexicanas y sus acciones de transparencia y rendición de cuentas.** 107

3.1	Descripción de las acciones de transparencia y rendición de cuentas en las capitales mexicanas a través de sus sitios web.	107
3.1.1	Antecedentes de las acciones de transparencia y acceso a la información en México.	107
3.1.2	El gobierno municipal y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	109
3.1.3	Principales hallazgos del análisis de las variables en las capitales de los estados mexicanos.	116
3.2	Selección de los estudios de caso.	125
3.2.1	Generalidades sobre los estudios de caso.	125
3.2.2	Proceso de selección.	127
3.2.3	Estudio de caso No. 1 Xalapa, Veracruz.	130
3.2.4	Estudio de caso No. 2 Puebla, Puebla.	131
3.2.5	Estudio de caso No. 3 Guadalajara, Jalisco.	134
3.2.6	Criterios de selección de los estudios de caso.	136

<b>Capítulo 4. Estudio de caso Xalapa. Programa de Gobierno Abierto para la Ciudad de Xalapa capital.</b>	139
4.1 Xalapa, Veracruz.	139
4.2 Contexto general.	139
4.2.1 Visión general del gobierno local.	140
4.2.1.1 Localización.	140
4.2.1.2 Situación socioeconómica.	140
4.2.1.3 Infraestructura urbana.	141
4.2.1.4 Vivienda y servicios básicos.	142
4.2.2 Contexto histórico reciente y el Programa de Gobierno Abierto.	145
4.2.2.1 Historia del Programa de Gobierno Abierto para la Ciudad de Xalapa.	147
4.2.3 El gobierno abierto como herramienta de gobernanza.	148
4.2.3.1 Gobierno abierto y gobernanza.	148
4.2.3.2 El marco institucional del programa.	149
4.3 El Programa de Gobierno Abierto para la Ciudad de Xalapa y su relación con la matriz y tipología de análisis.	164
4.3.1 El Programa de Gobierno Abierto bajo la lupa de la tipología de análisis.	166
4.3.2 El Programa de Gobierno Abierto bajo la lupa de la matriz de análisis.	168
<b>Capítulo 5. Estudio de caso Puebla, Puebla. Programa Consejos Participativos.</b>	177
5.1 Puebla, Puebla.	177
5.2 Contexto general.	177
5.2.1 Visión general del gobierno local.	179
5.2.1.1 Localización.	179
5.2.1.2 Situación socioeconómica.	179
5.2.1.3 Infraestructura urbana.	180
5.2.1.4 Vivienda y servicios básicos.	180

5.2.2	Contexto histórico reciente y el Programa de Consejos Ciudadanos.	180
5.2.2.1	Historia del Programa de Consejos Ciudadanos (Consejo de Desempeño Gubernamental).	181
5.2.2.2	La participación ciudadana como mecanismo de control y empoderamiento social generador de gobernanza.	182
5.2.2.3	Participación, control y gobernanza.	182
5.2.2.4	El marco institucional del Programa de Consejos Ciudadanos (Consejo de Desempeño Gubernamental).	183
5.2.3	El Programa de Consejos Ciudadanos (Consejo de Desempeño Gubernamental) y su relación con la matriz y tipología de análisis.	192
5.3	El Programa de Consejos Ciudadanos (Consejo de Desempeño Gubernamental) bajo la lupa de la matriz de análisis.	195
5.3.1	Características institucionales del Programa de Consejos Ciudadanos.	195
5.3.2	El funcionamiento del Consejo de Desempeño Gubernamental en el municipio de Puebla, Puebla.	202

**Capítulo 6. Estudio de caso Guadalajara, Jalisco.  
Programa Presupuesto Participativo.**

		217
6.1	Guadalajara, Jalisco.	217
6.2	Contexto general.	217
6.2.1	Visión general del gobierno local	218
6.2.1.1	Localización.	218
6.2.1.2	Situación socioeconómica.	218
6.2.1.3	Infraestructura urbana.	221
6.2.1.4	Vivienda.	222
6.2.2	Contexto histórico reciente y el Programa de Presupuesto Participativo.	222
6.2.2.1	Historia del Programa de Presupuesto Participativo.	223
6.2.2.2	El presupuesto participativo como herramienta de gobernanza.	224
6.2.2.3	El marco institucional del programa.	231
6.3	Presupuesto participativo y gobernanza.	239

6.3.1	El Programa de Presupuesto Participativo y su relación con la matriz y tipología de análisis.	245
6.3.2	El Programa de Presupuesto Participativo bajo la lupa de la tipología de análisis.	247
6.3.3	Funcionamiento del Programa de Presupuesto Participativo.	248
<b>Capítulo 7. Estudio comparativo.</b>		<b>255</b>
7.1	Comparación de los programas municipales como elementos factibles de generar gobernanza a través de la promoción de la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas.	255
7.1.1	Contexto socioeconómico y político de Xalapa, Puebla y Guadalajara.	259
7.1.2	Análisis comparativo de los objetivos formales del Gobierno Abierto (Xalapa), Consejos Participativos (Puebla) y Presupuesto Participativo (Guadalajara).	261
7.2	Generalidades de los diseños institucionales.	267
7.2.1	Interacción del diseño institucional y los actores.	272
7.2.2	Alcances de los programas como promotores de gobernanza.	280
7.3	Resultados sobre la transparencia, rendición de cuentas y participación en los programas en estudio.	291
<b>Reflexiones finales</b>		<b>298</b>
<b>Bibliografía</b>		<b>311</b>
<b>Fuentes electrónicas</b>		<b>323</b>

## ÍNDICE DE TABLAS, GRÁFICAS Y FIGURAS

<b>Tabla No. 1</b>	Instrumentos.	58
<b>Tabla No. 2</b>	Síntesis conceptual.	73
<b>Tabla No. 3</b>	Tipología sobre participación ciudadana.	95
<b>Tabla No. 4</b>	Fases de política pública y tipología de la participación ciudadana	96
<b>Tabla No. 5</b>	Matriz de análisis.	97
<b>Tabla No. 6</b>	Componente de consulta	100
<b>Tabla No. 7</b>	Componente de información	101
<b>Tabla No. 8</b>	Componente de deliberación de base personal	102
<b>Tabla No. 9</b>	Componente de democracia directa	103
<b>Tabla No. 10</b>	Componente deliberativo de base asociativa	103
<b>Tabla No. 11</b>	Componente de control	104
<b>Tabla No. 12</b>	Componente de delegación o descentralización	105
<b>Tabla No. 13</b>	Componente de cogestión	105
<b>Tabla No. 14</b>	Elementos a considerar sobre el cumplimiento de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información.	114
<b>Tabla No. 15</b>	Elementos de análisis del diseño institucional	129
<b>Tabla No. 16</b>	Principales indicadores socioeconómicos de la ciudad de Xalapa.	141
<b>Tabla No. 17</b>	Viviendas habitadas por tipo de vivienda, 2010.	143
<b>Tabla No. 18</b>	Viviendas particulares habitadas por tipo de servicios con los que cuentan, 2010.	144
<b>Tabla No. 19</b>	Matriz sobre el Reglamento del Programa de Ciudad Abierta para la Ciudad de Xalapa, Veracruz.	164

<b>Tabla No. 20</b>	Matriz del marco normativo del municipio de Xalapa relacionado con la rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana.	165
<b>Tabla No. 21</b>	Matriz sobre el reglamento del Programa de Consejos Ciudadanos del Municipio de Puebla, Puebla.	193
<b>Tabla No. 22</b>	Matriz del marco normativo del municipio de Puebla relacionado con la rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana.	194
<b>Tabla No. 23</b>	Matriz del estudio de caso del municipio de Puebla a través del Programa de Consejos de Participación Ciudadana.	216
<b>Tabla No. 24</b>	Población económicamente activa 1980 – 2010 y porcentaje respecto a la población total del municipio.	220
<b>Tabla No. 25</b>	Tasa de Ocupación (%)	220
<b>Tabla No. 26</b>	Principales actividades económicas del municipio de acuerdo con la población ocupada 1990.	221
<b>Tabla No. 27</b>	Matriz de análisis.	246
<b>Tabla No. 28</b>	Matriz de resultados del Programa de Presupuesto Participativo del municipio de Guadalajara, Jalisco.	253
<b>Tabla No. 29</b>	VARIABLES SOCIOECONÓMICAS.	259
<b>Tabla No. 30</b>	VARIABLES SOCIOPOLÍTICAS.	260
<b>Tabla No. 31</b>	Objetivos de los programas.	262
<b>Tabla No. 32</b>	Matriz de resultados.	265
<b>Tabla No. 33</b>	Resultados posibles vistos desde la intención de los actores gubernamentales.	277
<b>Tabla No. 34</b>	Resultados posibles vistos desde la intención de los actores no gubernamentales.	278

<b>Tabla No. 35</b>	Resultados posibles vistos desde los niveles de representación social de los actores no gubernamentales.	279
<b>Tabla No. 36</b>	Matriz de análisis del Programa de Gobierno Abierto para la Ciudad de Xalapa Capital.	282
<b>Tabla No. 37</b>	Resultados Programa de Gobierno Abierto para la Ciudad de Xalapa Capital.	284
<b>Tabla No. 38</b>	Matriz de análisis del Programa Consejos Participativos del Municipio de Puebla.	285
<b>Tabla No. 39</b>	Resultados Programa Consejos de Participación Ciudadana para Puebla.	287
<b>Tabla No. 40</b>	Matriz de análisis del Programa Presupuesto Participativo de Guadalajara.	288
<b>Tabla No. 41</b>	Programa Presupuesto Participativo Guadalajara.	290
<b>Tabla No. 42</b>	Concentrado de resultados de la interacción.	292
<b>Tabla No. 43</b>	Comparación de los resultados encontrados en transparencia, rendición de cuentas y fragmentación del poder.	294
<b>Gráfica No. 1</b>	Partido político que gobierna las capitales de las entidades federativas mexicanas.	112
<b>Gráfica No. 2</b>	Porcentaje de cumplimiento de sus sitios web según la LGTAIP.	120
<b>Figura No. 1</b>	Factores que pueden influir en el desarrollo de la gobernanza en el ámbito municipal.	66

## PRESENTACIÓN

Desde su fundación hace seis décadas y media, el INAP ha tenido como principal objetivo difundir las ciencias administrativas y promover el perfeccionamiento de la administración pública en México y en la región. Para ello ha establecido diferentes vías para fortalecer y enriquecer la generación, discusión y difusión del conocimiento administrativo en nuestra región. Una de las principales ha sido el programa editorial.

Por tal motivo resulta satisfactoria la aparición de la obra que el lector tiene en sus manos: *Gobernanza, transparencia y rendición de cuentas*, autoría del maestro Omar Valencia Domínguez. Corresponde a la investigación reconocida con el segundo lugar del Premio del Instituto Nacional de Administración Pública, Edición XLIII, correspondiente a 2019. Esta obra busca entender cómo influyen los programas que se han orientado a la transparencia y rendición de cuentas desde el enfoque de la gobernanza. Esto no es un asunto menor ya que, si bien la transparencia no implica un mecanismo de participación ciudadana activa, si es el primer paso para que los ciudadanos se nutran de información y cuenten con un respaldo para intervenir, modificar o transformar radicalmente alguna situación de interés público.

En este sentido, el maestro Valencia Domínguez estudia la posibilidad de generar procesos de gobernanza en los gobiernos locales a través de la participación ciudadana en acciones de transparencia y rendición de cuentas por medio de los programas municipales. Con tal propósito parte de la premisa de que la participación ciudadana en interfaces societales de transparencia puede contribuir a la generación ejercicios de rendición de cuentas que puedan contribuir a la gobernanza a nivel municipal.

La vigencia de este estudio radica en entender que, bajo el enfoque de la gobernanza, el gobierno es un actor más en la sociedad y éste debe trabajar coordinadamente con la sociedad civil organizada, el sector privado, ciudadanos en general, universidades, sindicatos, etc. Sin embargo, no se debe perder

de vista que el gobierno más que ser un director, es un coordinador de esfuerzos e intenciones, ya que éste cuenta con los recursos financieros, humanos, materiales, tecnológicos y la información más adecuada para poder implementar políticas públicas de alto alcance. En consecuencia, la inserción de políticas de transparencia y rendición de cuentas se convierte en un medio para acercar a los ciudadanos al gobierno y generar inteligencia social para hacer efectiva la democracia en la formulación e implementación de políticas.

Estoy convencido que este libro se convertirá en un material de consulta obligado para los estudiantes de nuestros diversos programas académicos, de los investigadores interesados en el tema, así como de los tomadores de decisiones en el servicio público preocupado por mejorar el rendimiento de las acciones del gobierno a nivel local.

Por último, no quiero dejar pasar la oportunidad para reconocer la extraordinaria labor que cada uno de los miembros del Jurado del Premio INAP han desempeñado para que el certamen concluyera exitosamente. Se trata de un destacado grupo de investigadores, profesores y funcionarios del mayor perfil profesional e integridad. Agradezco profundamente su labor honorífica que implicó que invirtieran valioso tiempo de sus actividades regulares en este certamen.

**Dr. Luis Miguel Martínez Anzures**  
**Presidente del INAP**

## INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la administración pública mexicana (en todos sus ámbitos), ha presentado tres tipos de problemas, que retomando a Cabrero (1999: 20) son: el primero corresponde a lo que se puede denominar de eficiencia en agencias gubernamentales; el segundo es la crisis de eficacia en las acciones gubernamentales y, finalmente, la crisis de legitimidad debido a la falta de credibilidad y confianza en el gobierno, por parte de los ciudadanos, quienes se alejan cada vez más del gobierno por estas razones.

Los problemas expuestos no son exclusivos de determinado nivel de gobierno y, por tanto, los gobiernos locales también los padecen, sobre todo si aceptamos la idea de que el municipio es el nivel de gobierno que constituye el principal interlocutor de las demandas ciudadanas, es donde se ejerce o no la democracia en lo cotidiano, es el nivel de gobierno que permite el ejercicio de la política y el que pone a prueba la eficacia de la representación directa (Ziccardi, 1996: 260). Por estas razones, el municipio representa el nivel básico e ideal para estudiar los procesos de desarrollo de la gobernanza, de observar la microfísica del poder.

Por gobernanza se entiende las formas a través de las cuales la sociedad encuentra espacios de representación y vinculación con la toma de decisiones públicas, así como formar parte de la distribución de responsabilidades, por lo tanto, es posible que estos espacios permitan la fragmentación en el ejercicio de poder, lo que Bassols llama la microfísica del poder.

Otra característica de los gobiernos locales que permite el estudio de las relaciones de poder es su falta de fortaleza institucional, dadas las formas históricas bajo las cuales éstos se han forjado en América Latina, donde los gobiernos no se destacaban por generar políticas descentralizadoras que permearán en la autonomía de gestión y política de los gobiernos locales, por el contrario, se ejerce el poder de manera central y autoritaria.

De igual forma, las limitaciones o aspectos que impiden a los municipios llevar a cabo sus atribuciones son diversas, entre las que se pueden mencionar: la falta de profesionalización de autoridades electas y de servidores públicos, una alta rotación

de cuadros de la administración pública municipal que trae consigo improvisación y experimentación constante en la gestión local (Arellano et. al., 2011: 103), la falta de información y el uso de tecnologías de la información (Gil-García y Martínez, 2011), además de los problemas de carácter político tales como la duración del mandato y la imposibilidad de reelección (en algunos casos) de las autoridades municipales (Cabrero y Orihuela, 2011: 122; Arellano et. al., 2011).

Una de las posibles soluciones es el ejercicio de gobierno basado en procesos participativos orientados a empoderar a los actores locales (Olvera, 2006; Isunza, 2010; De Sousa 2005, entre otros), tanto en la toma de decisiones, como en el control, fiscalización, diseño y responsabilidad sobre lo público, dichos procesos se pueden ver concentrados en los principios de la gobernanza.

Para realizar este análisis se hace uso de la propuesta diseñada por Isunza (2010), basada en las interfaces societales, éstas se dividen en dos. La primera, interfaces cognitivas, que a su vez se divide en tres: contribución, transparencia y comunicación, en ese orden tratan de representar los niveles de intensidad de formas de intercambio de información entre actores gubernamentales y no gubernamentales sin generar espacios vinculantes surgidos de esta forma de interacción. La segunda, se denominan interfaces políticas, de la misma forma, se tienen tres formas posibles: mandataria, transparencia y cognitiva, en este orden de izquierda a derecha, representan mayor intensidad de relaciones vinculantes, éstas se encuentran en los diseños institucionales generados por los gobiernos para dar sustento jurídico a las formas de interacción ofertadas por los mismos, y se mostrarán en el Capítulo 2 de esta investigación.

Para ello, si partimos de la idea del municipio como célula de la estructura gubernamental y, además, a la gobernanza como sinónimo de “empoderamiento” o gobierno participativo, es pertinente el estudio de las relaciones de poder entre actores gubernamentales y no gubernamentales dentro de los gobiernos locales, pudiendo, así, analizar la microfísica del poder (Bassols, 2011). Por otra parte, estos términos tienen como común denominador una mayor apertura del gobierno hacia las decisiones públicas, es decir, mayor participación de la

sociedad en el ejercicio de lo público, con las características, de que esta participación se lleva a los terrenos de la deliberación (participación deliberativa o vinculante) y no sólo se queda en la participación llamada decorativa (no vinculante), por lo que, de entrada, se generan modelos más democráticos de gobierno que traspasan las fronteras de la democracia electoral o representativa (Peters, 2005: 586; Rivero, 2006; Isunza, 2010).

En este contexto, la democratización en México ya no sólo reclama la justicia y transparencia en elecciones, es decir, ha sobrepasado el espectro electoral para demandar espacios dentro del quehacer público. Esto implica que cada vez un mayor número de actores (organizados y no organizados), buscan influir dentro de los ejercicios de gobierno en sus diferentes ámbitos en la aplicación y diseño de políticas y programas públicos (Cabrero 1999, Aguilar 2006, Isunza y Olvera, 2006).

Dentro de dichas demandas por influir o participar de la esfera pública, en las últimas décadas, se ha puesto cierto interés en obtener mayor certeza sobre la forma en que se toman las decisiones, se realiza la asignación de recursos, y se lleva a cabo la formación de la agenda pública, la prestación de servicios y la rendición de cuentas, esto en términos de mayor acceso a la información y conocimiento de los procesos que los gobernantes realizan para definir problemas y diseñar soluciones. Es por lo antes expuesto que, en los tres niveles de gobierno, se han diseñado múltiples instrumentos para acercar y facilitar la obtención de información, así como para proporcionar mayor confianza en la toma de decisiones (mayor transparencia).

De igual manera, estas acciones para democratizar la acción pública se han llevado a cabo con diversos esfuerzos en el ámbito internacional, las cuales han servido de guía para que en México se retomen algunas de ellas, como es el caso del Presupuesto Participativo que se originó en Brasil.

Los estudios sobre la aplicación de las políticas públicas, así como de temas relacionados con la participación ciudadana, la transparencia, la rendición de cuentas, además de gobernabilidad, gobernanza y, en general, con aspectos que muestran las formas y grados de democracia en las sociedades, se han concentrado en estudios a nivel nacional y subnacional, dejando un tanto de lado los temas locales.

No obstante lo anterior, en la última década y quizás un poco más atrás, se han empezado a realizar estudios sobre el comportamiento de los tópicos antes mencionados a nivel local, dando mayor importancia a los alcances y aportes que pueden tener dichos estudios sobre una realidad social en concreto, y como ésta se relaciona con niveles de gobierno iguales, o superiores, además de mostrar las peculiaridades locales a nivel micro, es decir, el comportamiento de ciertos actores en espacios acotados a nivel local (colonia, barrios, callejones, asociaciones locales de colonos, etcétera).

Y es precisamente en estos sectores donde se puede o no generar condiciones para la organización social o, por el contrario, donde se generan espacios de control y cooptación de la participación social, a través de redes, mecanismos y prebendas para sectores específicos de la sociedad, dando como resultado parcialidades tanto en la integración social como en su organización, lo que, a la larga, continuará con el deterioro de la percepción social sobre el gobierno. Así, es pertinente analizar los espacios ofertados por los gobiernos locales para la participación social, y observar cuáles son sus intenciones reales sobre la implementación de programas y políticas públicas orientadas a mejorar la percepción ciudadana sobre transparencia y rendición de cuentas, como herramientas que permiten fraccionar el ejercicio de poder y promover espacios de gobernanza. Para ello, la forma de medir la intensidad de las relaciones entre actores gubernamentales y no gubernamentales, según su capacidad de generar espacios vinculantes entre estas denominadas interfaces societales, permite observar los espacios donde puede existir fragmentación en los ejercicios de poder surgidos de la capacidad de vinculación de las relaciones gobierno sociedad.

Por otra parte, los niveles micro de organización social, son espacios idóneos para la organización social fragmentada, pero de forma articulada y transversal, transfiriendo responsabilidades a estos espacios sociales para realizar lo que Bassols (2011) denomina como micropolítica. Esto puede permitir arreglos vinculantes entre la sociedad, y entre ésta y el gobierno, como medio para romper con la falta de eficacia y eficiencia, pero sobre todo con la percepción de ilegitimidad e ilegalidad de la que ahora gozan los ejercicios de gobierno. Esto refuerza la idea de las interfaces para ser aplicada a la oferta de programas y políticas en los gobiernos locales.

En ese sentido, el objeto que persigue este proyecto de investigación es estudiar la posibilidad de generar procesos de gobernanza en los gobiernos locales a través de la participación ciudadana en acciones de transparencia y rendición de cuentas por medio de los programas municipales. La relevancia de esta investigación reside en el hecho de que los gobiernos municipales o locales son los responsables de atender las demandas de los ciudadanos y de brindarles los servicios básicos, de acuerdo con el artículo 115 constitucional y, por lo tanto, es donde se desarrolla la microfísica del poder, esto permite observar el nivel y tipo de relación entre gobierno y sociedad, su nivel de vinculación en sus formas participativas y su capacidad de fragmentar los ejercicios de poder.

El **supuesto de investigación** gira en torno a la siguiente idea: el diseño formal de los programas y políticas públicas en los gobiernos locales puede responder y contener elementos que dirijan el actuar gubernamental hacia espacios de deliberación y coparticipación entre gobierno y ciudadanos (gobernanza); pero en la aplicación de dichos programas no siempre se destinan las acciones hacia la gobernanza, por el contrario, fungen como elemento legitimador del ejercicio de gobierno.

En este sentido se plantean los siguientes supuestos:

- La participación ciudadana en interfaces societales de transparencia puede contribuir a la generación de gobernanza.
- La participación de los ciudadanos en las interfaces mandatarias orientadas a la rendición de cuentas puede contribuir a la gobernanza en los gobiernos municipales.
- La participación ciudadana es utilizada principalmente para legitimar las acciones gubernamentales y no con la finalidad de rendir cuentas y fomentar la deliberación en la toma de decisiones.

Las preguntas que fungen como guía de la misma son: ¿cómo se desarrollan las relaciones de poder en el ámbito municipal entre sociedad y gobierno?, y éstas ¿cómo influyen en el alcance de los programas que se han orientado a la transparencia y rendición de cuentas en términos de gobernanza?

También se trata de responder a:

- ¿Cuáles son las condiciones que permiten el desarrollo de los procesos de gobernanza?
- ¿Cómo se relaciona la gobernanza con la transparencia y rendición de cuentas?
- ¿Cómo se entiende dicha relación con el ejercicio del poder dentro del ejercicio público?
- ¿Qué tipo de participación producen los diseños institucionales?
- ¿Cómo influyen los programas que involucran la participación ciudadana en la apertura de espacios de gobernanza en los gobiernos locales?

Se advierte que difícilmente se puede alcanzar una evaluación de los impactos, se pretende conocer como son estas relaciones y los mecanismos de ejercicio de poder, para estar en posibilidad de realizar investigaciones subsecuentes que permitan dar cuenta de los procesos que aquí se describen, como mecanismos para entender las relaciones de poder entre gobierno y sociedad.

Por lo tanto, el interés e importancia de la misma radica en la posibilidad de dar elementos que contribuyan a la comprensión de los mecanismos de ejercicios de poder fragmentado y cómo se entenderá éste, y así, presentar una metodología de estudio que permita dar cuenta de esto, basado en los postulados teóricos y normativos de la gobernanza.

Para ello, la presente tesis doctoral se compone de siete capítulos, sumados a esta introducción y el apartado de reflexiones finales. En el primer capítulo se hace una revisión sobre la gobernanza, desde la historia del concepto, así como los usos actuales, tratando de acotar su significado de forma que sea posible operacionalizar su análisis, para ello, se apoya en variables como transparencia, rendición de cuentas, poder y participación ciudadana.

El segundo capítulo da cuenta del contexto de la participación ciudadana en México, además contiene los elementos metodológicos con los cuales se procesa la investigación, dentro de éstos está el diseño de matrices y tablas para el tratado de información, así como la creación de una tipología sobre los programas que ofertan participación, rendición de cuentas y transparencia.

El tercer capítulo contiene parte de las técnicas y herramientas utilizadas para la selección de los estudios de caso, apoyado en la revisión de información disponible en los medios electrónicos de cada ciudad capital de los estados de la República, para ser contrastados con la matriz de análisis a través de los supuestos contenidos en la matriz y tipología, de tal forma que permitieran el análisis a partir de estas características de oferta de programas. Los programas encontrados con las características sobre la oferta de espacios de participación basados en la transparencia y rendición de cuentas fueron: Gobierno Abierto para la Ciudad de Xalapa, Veracruz; Consejos participativos de Puebla, Puebla, y Presupuesto Participativo del Municipio de Guadalajara, Jalisco. También se da cuenta de las variables que los hacen comparables, es decir, qué es lo que comparten que los hace semejantes y puede o no ser parte del estudio, y qué es aquello que las hace diferentes como experiencias comparables.

Los capítulos cuatro, cinco y seis, contienen los estudios de caso individuales por cada programa y municipio, mostrando los resultados mediante las matrices propuestas para ello en el capítulo segundo, esto en dos momentos: el primero, analizando sus marcos normativos tanto del municipio como del estado, para indagar sobre la transversalidad de los programas en la política de participación ciudadana a nivel local; y en una segunda fase, contrastando los hallazgos con el funcionamiento de los programas según lo dicho por los actores involucrados en el desarrollo de cada programa, tanto de la ciudadanía como de la autoridad local.

El desarrollo de los estudios de caso fue entre agosto de 2016 y julio de 2017, los periodos de gobierno de cada municipio son: Xalapa 2014-2018, finaliza el 1 de enero del año entrante, mismo periodo de vida del programa; Puebla, 2016-2018, el programa lleva poco más de una década de vida; y Guadalajara 2015-2018, está por cumplir dos años de funcionamiento el programa.

En el capítulo siete se hace un ejercicio similar, pero comparando los resultados de cada programa, como forma de dar luz de sus espacios de oportunidad, las condiciones bajo las cuales se obtienen mejores resultados, el comportamiento de los actores y sus influencias de acción (incentivos), niveles

de involucramiento, beneficios de los diseños, intención de los actores y los resultados posibles.

Finalmente, se expone un apartado que contiene las reflexiones finales del ejercicio, poniendo énfasis en la forma como se comprende el fenómeno del poder, a partir de la idea normativa de gobernanza, así como los posibles escenarios futuros de los programas.

# **CAPÍTULO 1. Marco teórico: gobernanza, participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas**

## **1.1 Gobernanza**

Los procesos democratizadores en América Latina se encuentran en construcción, el paso de modelos autoritarios o semiautoritarios hacia democracias representativas, más o menos legítimas, lleva entre tres y cuatro décadas. Dichos procesos de cambio y transformación se han desarrollado bajo contextos políticos, sociales y económicos diversos, muchos de estos escenarios no han sido los ideales para el desarrollo y consolidación de la democracia representativa en América Latina. Y, así, se han presentado confrontaciones entre las fuerzas económicas, sociales y políticas, por y para dotarse de un sistema democrático representativo legal y legítimo, el cual se encuentra lejos de consolidarse como vía para la armonización social (Valencia y Martínez, 2014).

Uno de los elementos de la gobernanza es la participación ciudadana, el cual es uno de los centrales, ya que ésta permite la interacción entre gobierno y sociedad, que, a su vez, es fundamento esencial de la gobernanza. De manera similar, el acceso a la información funciona como mecanismo mediante el cual los ciudadanos se mantienen informados para poder deliberar en los procesos de toma de decisión. Si esto funciona así, entonces los procesos de rendición de cuentas se tornarían permanentes, dejando de lado a los espacios unipersonales tradicionales, que poco informan y mucho menos rinden cuentas.

Estos componentes serán centrales en el desarrollo de la investigación, es decir, se concentrará el análisis de espacios de gobernanza en los gobiernos locales a través de los procesos participativos en programas y políticas públicas sobre rendición de cuentas y transparencia. Por tanto, si la gobernanza juega un papel relevante en las políticas públicas brindando legitimidad (consenso y deliberación), hasta permitir alcanzar resultados eficientes y eficaces, al permear posibles conflictos y oposiciones a los programas y acciones públicas, por la falta de vinculación entre actores públicos, no públicos y privados, resulta importante clarificar como son estos procesos dentro de los gobiernos locales mexicanos, quienes carecen de

capacidades institucionales y financieras para la prestación de servicios y el cumplimiento de sus obligaciones, sumado a ello una creciente desconfianza pública por la falta de eficacia y resultados (Cabrero, 2005; Merino, 2006; Arellano y Cabrero, 2011; Valencia y Martínez 2014).

### **1.1.1 Fundamentos sobre Gobernanza**

La gobernanza en las últimas décadas se ha mostrado como un concepto de moda porque suele ser utilizado para diversas acepciones. Ya a finales de los noventa, Rhodes (1997) enlistaba por lo menos 6 familias de la gobernanza:

*“Buena Gobernanza, Gobernanza corporativa, gobernanza global, gobernanza como sistema cibernético, gobernanza como estado mínimo y gobernanza como nueva gestión pública”.*

Hoy día, a casi veinte años en que Rhodes (1997), enlistaba los usos y significados de la gobernanza, diversos autores señalan que el concepto gobernanza es polisémico (Aguilar 2006; Peters, 2005, 2011), pero otros más radicales y tal vez más acertados lo establecen como concepto sombrilla o paraguas (Porras, 2007, 2011, 2012; Méndez, 2012) gracias a su amplia diversidad en el uso del concepto, y un gran espectro de definiciones y acepciones que distorsionan la naturaleza normativa del concepto al que el propio Rhodes (1997), hace ya casi dos décadas, describió como mayor presencia e importancia pública en redes interorganizacionales.

Entre las definiciones de gobernanza podemos encontrar la de Kooiman (1993), que la identifica como un orden sociopolítico generado por una mayor interdependencia de los diversos actores sociales y políticos. Para Peters (2010) la gobernanza es un instrumento para la definición colectiva de objetivos y metas que generan varias implicaciones sobre la administración pública; para Aguilar (2010) denota un conjunto de actividades y apertura de espacios a la sociedad *organizada o no*<sup>1</sup>, en los procesos de definición de políticas y toma de decisiones; mientras que para Bassols (2011) es un técnica para la realización de fines institucionales indicados

---

<sup>1</sup> Las cursivas son propias.

por medio del consenso y provistos (*no siempre*) de políticas públicas que le acompañan en la acción pública.

En general, los conceptos son sumamente variados, pero comúnmente podemos encontrar el elemento de generación de interacciones entre actores, no sólo gubernamentales, sino en conjunto a ciudadanos y actores privados, conformando una nueva forma de entender y funcionar en el espacio público a través de la fragmentación de las esferas de poder, la negociación para la conformación de consensos y/o mayorías en la toma de decisiones públicas.

### **1.1.2 Origen de la gobernanza**

La gobernanza tiene sus orígenes actuales, según Davies (2011) a partir de 1960 y 1970 donde surgió una época de crisis para dos concepciones del Estado burocrático; por un lado, el Estado keynesiano y, por otro, el estalinista, donde los movimientos surgidos a partir de 1968 en adelante dan forma a la búsqueda, por parte de la izquierda, por encontrar salida a las crisis que presentaban sus modelos de gobierno. La derrota de estos movimientos dejó inconcluso el periodo de crisis, por lo tanto, abrió la posibilidad de que otros grupos se apropiaran de la bandera y tomaran rutas distintas a la agenda de izquierda.

Así, la derecha toma como suyo el concepto de libertad, que en esos momentos era una demanda constante por los movimientos surgidos a partir de la crisis, dando paso a las políticas denominadas neoliberales, bajo el respaldo de una sensación de bienestar y un notable poder coercitivo del Estado (Davies, 2011).

Bajo este escenario es que Davis (2011) da la pauta para el nacimiento de la gobernanza anglosajona, sumamente ligada a los nuevos postulados neoliberales, pero también este escenario permitió a finales del siglo XX, incrementar los debates sobre los ejercicios de ciudadanía, razón que ha permeado en ideologías tanto de izquierda como de derecha, pasando por el centro, lo que ha llevado a debate si la creciente forma de interpretar y ver a la gobernanza se contraponen entre ellos, partiendo, principalmente, de los debates de quién y cómo participa, la generación de élites, el empoderamiento de sectores mayormente privilegiados, la sectorización, entre

otras complicaciones que tiene consigo el fragmentar el poder y los espacios de toma de decisiones.

Otro planteamiento sobre los orígenes de la gobernanza es proporcionado por Peters (2010), quien señala que existen varias causas, entre las principales encontramos: por un lado, las causas relacionadas directamente con la administración pública (es decir de tipo gerencialista); y, por otro lado, las causas relacionadas con la democratización en los sistemas políticos, electorales y de representación (de tipo político). Por lo que respecta al primer tipo de causas, relacionadas directamente con la administración pública, Peters (2011) establece que la administración pública experimentó en las últimas décadas muchas presiones que produjeron cambios en ella. Estas presiones se pueden resumir en tres tipos de crisis. De acuerdo con Cabrero (1999: 20), la primera es la crisis de eficiencia en agencias gubernamentales; la segunda es la crisis de eficacia en las acciones gubernamentales que por la dispersión no focalizan sus impactos y frecuentemente no solucionan los problemas públicos; y finalmente, la crisis de legitimidad, debido a la falta de credibilidad y confianza en el gobierno.

Sumado a lo anterior, existieron dos fuerzas íntimamente relacionadas que promovieron el cambio del modelo tradicional de la administración pública (Lynn, 2011: 105), por un lado, una creciente interdependencia del mundo económico a raíz de las crisis económicas de los años setentas y ochentas, así como de las expectativas cada vez mayores de los ciudadanos que esperaban respuestas de parte de sus gobiernos, en conjunto, con demandas en cambios institucionales que respondieran a las nuevas realidades económicas surgidas al término de la guerra fría. Por otro lado, una sociedad que muestra mayor conciencia de su derecho para exigir una actuación gubernamental eficiente y honesta, además de tener voz y voto en la toma de decisiones.

Una propuesta para atender estas crisis y responder a los requerimientos económicos, además de las demandas de los ciudadanos a la administración pública, fue el *New Public Management*, traducido al español como Nueva Administración Pública (NAP), Nueva Gestión Pública o Nueva Gerencia Pública (NGP). Esta nueva tendencia NGP aglutinó varios cambios y reformas realizadas a la administración pública, las cuales

se caracterizaron por retomar prácticas gerencialistas del sector privado y de la nueva economía política, tales como: administradores de corte empresarial, enfoque del ciudadano como cliente, fomentar la competencia entre los proveedores de servicios, contratación con terceros (contracting out), privatización, entre otras (Osborne y Gaebler, 1992; Barzelay, 1998; Ramírez y Ramírez, 2010).

Sin embargo, la NGP presentó una problemática, y ésta se presentó al mirarla a través del ángulo de los valores democráticos de la administración; si bien es cierto que en ésta se acentúa una mayor responsabilidad hacia los ciudadanos en lo que respecta a los programas públicos, sin embargo, este interés se enfoca a la prestación de servicios *per se*, pues los mecanismos mediante los cuales los ciudadanos pueden hacer valer sus preferencias, necesidades y derechos democráticos, no se encuentran incluidos o no son considerados relevantes dentro de este enfoque de reforma en la administración pública (Peters, 2011: 84). Es aquí donde se recurre a un nuevo modelo: la *Gobernanza*.

Dentro de este cambio, Peters (2011: 85) precisa que el viraje se encuentra al reflexionar sobre el papel de la administración pública en el gobierno, donde se halla la particularidad de la pérdida en el gobierno *per se*, centrando mayor atención en la gobernanza, donde la característica principal de ésta, es timonear a la economía y la sociedad (que no es tarea menor), concentrándose para su ejercicio en la amplia variedad de posibilidades que permiten guiarlas; poniendo atención y cuidado en la definición de objetivos y la rendición de cuentas, sin perder de vista que existen otros actores que pueden involucrarse y ampliar la visión sobre la administración pública, como son los propios ciudadanos.

En el segundo tipo de causas, las referentes al sistema democrático, se encuentran las siguientes. En el siglo XIX, la democracia logra imponerse como un sistema de gobierno hegemónico, pero esta implementación desarrolló tensión entre ésta y el capitalismo, tensión que se inclinó hacia el desarrollo de la democracia poniendo límites a la propiedad y logrando avances dentro de los sistemas redistributivos en los sectores menos favorecidos (De Sousa Santos, 2005).

Por otra parte, los sectores de izquierda, principalmente marxistas, pugnaban por que la solución a dicha tensión fuera la descaracterización de la democracia, ya que, para ellos, las sociedades capitalistas no eran susceptibles de democratizarse, principalmente en la relación trabajo y producción. Por lo tanto, el debate surgido entre la compatibilidad y viabilidad entre capitalismo y democracia originó que se buscaran modelos alternativos al modelo de democracia liberal, surgiendo entonces en el debate la democracia participativa, la democracia popular en los países de Europa del Este y la desarrollista en los países recién independizados (De Sousa Santos, 2005).

Sumado a esto, la globalización de mercados, sistemas culturales y la pérdida de límites dentro de las naciones, trajeron consigo el agotamiento de los sistemas de representación surgidos de la democracia representativa, así como un reclamo en los espacios locales por respuestas oportunas y eficientes en los problemas públicos y en la prestación de servicios por parte de sus gobiernos. De igual manera, lo antes mencionado trajo como consecuencia demandas ciudadanas por una mayor apertura de espacios más democráticos dentro de la arena pública, los cuales se tradujeron en ejercicios de gobierno coparticipes y corresponsables (De Sousa Santos, 2005).

No obstante, a finales del siglo pasado la percepción generalizada sobre estos sucesos fue que su uso no resultó útil para mejorar la calidad de las políticas públicas, por el contrario, funcionaron como medios de legitimación de los gobernantes, lo que se entendió como participación decorativa. Esto se tradujo en un desequilibrio entre legitimidad y eficiencia afectando negativamente la gobernabilidad democrática sobre todo en términos de libertad y confianza (Hevia e Isunza, 2010).

La falta de eficacia y eficiencia dentro de la administración pública afectaron negativamente en las percepciones de legitimidad del ejercicio público, lo que a su vez puso en tela de juicio la eficacia y eficiencia de los sistemas político electorales (democracia representativa), llevando las demandas ciudadanas no sólo hacia los logros del gobierno, sino a cuestionar la legitimidad y alcances de los procesos democráticos existentes, exigiendo con ello mayor apertura y participación dentro del quehacer público (Aguilar, 2006).

En resumen, Aguilar (2010) proporciona como respuesta a los problemas de eficiencia, eficacia y legitimidad que enfrentan los gobiernos dos líneas generales: la gobernabilidad y la gobernanza como dos enfoques conceptuales prácticos relacionados con la acción de gobierno y su capacidad gubernativa, pero complementarios. El enfoque de gobernabilidad es visto como estrictamente gubernamental a diferencia de la gobernanza que puede ser visto con un enfoque gubernamental pero también político y social, esto implica la acción del gobierno, pero no reducido a ello, sino que incluye, además, la acción de actores económicos y sociales distintos a los gubernamentales, mismos que implican, no sólo la intervención vinculante de la sociedad, sino que tendrá que responder a ello con cambios y ajustes a la propia institucionalidad estatal y, además, que las instituciones de gobierno se adapten a las nuevas demandas tanto políticas y gubernamentales como a las sociales, lo cual no es trabajo mínimo y se enfrenta a diversas formas de resistencia por parte de los actores.

De aquí que se presenten estas dos causas de motivación (legitimidad y eficiencia), para el surgimiento de la gobernanza como una continuidad de los movimientos democratizadores, llevando el tema de la democratización hacia nuevos conceptos como la democracia participativa o la democracia deliberativa<sup>2</sup>, como formas de involucrar al ciudadano en los procesos de las políticas públicas, dentro de la responsabilidad pública y del ejercicio de gobierno. Una visión similar es desarrollada por Ana Paula Paes (2010) para el caso brasileño, basándose en dos vertientes: una de tipo gerencialista y una de tipo societal.

Así, las formas de interpretar los orígenes de la gobernanza pueden variar en tiempo y fenómeno: la crisis del Estado benefactor, crisis económicas globales y locales, crisis en modelos democráticos, crisis de eficiencia y eficacia, crisis de

---

<sup>2</sup> La democracia participativa se entiende como la participación de los ciudadanos en el ejercicio efectivo del gobierno, esto es la participación ciudadana más allá de lo electoral, es acercar el ejercicio del gobierno a los gobernados, lo que significa tomar parte en la toma de decisiones. En lo que se refiere a la democracia deliberativa, la intención de esta propuesta es parecida a la anterior, con la diferencia de que deliberar supone sopesar, meditar y argumentar en relación a la toma de una decisión, nuevamente el horizonte es el de la democracia directa, aunque con un énfasis mayor en la discusión que precede a la decisión (Rivero, 2006: 36-37)

legitimidad y legalidad, entre otros más. Lo cierto y notable es que esta nueva forma de entender las relaciones público-privadas, deviene de un conjunto de fallas y agotamientos de modelos económicos, políticos y sociales que a través del tiempo se ven rebasados dada las dinámicas sociales, por tanto, los virajes tenderán a ser diversos, así como la interpretación y acción de los nuevos postulados que se plantean para entender y orientar el desarrollo de la sociedad, de la cual, obviamente, la gobernanza no es excluida.

### **1.1.3 Gobernanza, usos y críticas**

Para Bassols (2011), la gobernanza es un procedimiento moderno en la tarea de gobernar, realizado a través del diálogo, la negociación y el esclarecimiento de metas, fortalecido por una comunicación política eficaz, con un objetivo final de lograr la integración social en campos de conocimiento y acción específicos; dicha integración no tendrá que ser idéntica en tiempo ni espacio, ya que esto evitaría el contacto con parcialidades y realidades distintas en diferentes niveles de acción y análisis.

Una de las posibles críticas es el observar a la gobernanza como un elemento *per se* positivo, esto derivado a partir de que el análisis de la gobernanza se ha concentrado más en el consenso que en el disenso, por esta razón se privilegia un sentido o connotación positiva, ya que se ha dejado de lado las posibles fisuras o rupturas entre los actores, más aún cuando consideramos que generalmente los intereses serán contrapuestos (Brenner, 2011). Por ello, dejar de lado el disenso ha mostrado a la gobernanza como un concepto que sólo manifiesta sus bondades sin mostrar el otro lado de la moneda a partir de la interacción gobierno-sociedad. Esta limitación se ha visto retomada dentro del concepto de acción pública, mostrando esta parte del disenso entre actores en el terreno público. La correcta interpretación de los disensos, en los procesos de negociación y por tanto de exclusión y control, permitirán a los estudios realizados a través de la teoría de la gobernanza observar los ejercicios de la microfísica del poder (Bassols, 2011).

Consiguientemente, si partimos de esta idea, la gobernanza funciona como marco analítico de las resistencias en las microesferas del poder, constituyendo al ciudadano como objeto y sujeto dentro del proceso político, sin que, en ello, forzosamente resulte empoderado, pero sí se genera un cambio en la percepción del ciudadano pasivo que delega, hacia un ciudadano consciente, activo e informado. De manera general podemos decir que la gobernanza estudia el comportamiento del poder y sus relaciones con la acción pública entre actores públicos y no públicos (Bassols, 2011).

En la misma línea sobre la idea de que gobernanza es igual a bueno, se encuentra la postura marcada por Aguilar (2006, 2010, 2013), bajo la premisa que a partir de las crisis de gobierno antes mencionadas, los gobiernos no sólo han perdido credibilidad y legitimidad, sino también pierden la capacidad directiva de gobierno, es decir, no todas las acciones gubernamentales serán vistas como tal, en consecuencia, gobierno y sociedad, además del sector privado, generan formas asociativas que permitan dotar a la toma de decisiones de la capacidad directiva que se ha perdido.

Por tanto, si se pierde la capacidad directiva, de igual forma se puede perder la gobernabilidad, que si bien comparte mucho con la gobernanza no son lo mismo, la primera hace referencia a acciones gubernamentales y la ineptitud del gobierno, en consecuencia, propone dotarle de las capacidades que carece; mientras que la segunda, además de ser una acción gubernamental, también es una acción política y social en la que insiste en su insuficiencia y, por lo antes dicho, se plantea una nueva forma de gobernar. En ese sentido, si bien la gobernanza propone dotar al gobierno de capacidades y condiciones necesarias, lo fundamental resulta en el diseño de nuevos procesos directivos, ya que el sólo dotar de capacidades resulta limitado para enfrentar la problemática social actual, así contamos con dos dimensiones una de intencionalidad social y otra operativa, que transforme la intencionalidad social en acción pública (Aguilar, 2006, 2012; Bobadilla et al., 2013).

Para Bobadilla et al. (2013), la gobernanza permite analizar los procesos de formulación de políticas públicas a partir del rompimiento del modelo tradicional basado en el monopolio

estatal en el diseño y toma de decisiones ejecutado de manera vertical, el cual por su falta de eficiencia y legitimidad ha socavado la gobernabilidad y la credibilidad en el gobierno. Dado esto, las nuevas formas que nacen a partir de las fallas gubernamentales, son cimentadas en procesos participativos que pueden fragmentar el monopolio del Estado y descentralizar la toma de decisiones, así como en el diseño y aplicación de programas y políticas. Por ello, el marco de la gobernanza permite analizar la transformación de las estructuras de gobierno y sus ejercicios en el proceso político de la toma de decisiones y formulación de política y programas públicos, llevando hacia estructuras horizontales con la intervención de actores gubernamentales, sociales y económicos.

Dentro de estas formas de estudiar las transformaciones en las relaciones entre gobierno y sociedad basadas en procesos participativos, las críticas se han dirigido hacia los resultados más que a los diseños, encontrando que gran parte de los problemas de la fragmentación del poder seguirán generando sectores excluidos dada la falta de capacidad para entrar en los procesos de negociación, observadas las condiciones sociales, culturales, políticas y económicas de los actores.

Es aquí que la transparencia y rendición de cuentas, como una política y proceso constante característico del ejercicio público, destacan a partir de su capacidad de involucrar a aquellos actores que por interés natural deseen intervenir en los procesos políticos y sociales al interior de la generación de programas y políticas públicas. Por lo que, de igual forma, se verán sectores excluidos o afectados, dado que los intereses serán contrapuestos en la mayoría de los casos, en ese sentido, los consensos serán en su mayoría artificiales o parciales, por ende, la atención dentro de los procesos de negociación deberá, entre otras cosas, atender a los sectores y/o actores excluidos, a los disensos y a los mecanismos e incentivos que permitan mayor inclusión y, en general, a la afectación y/o beneficios colectivos alcanzados.

#### **1.1.4 Gobernanza y sus concepciones**

Como ya se había mencionado, la gobernanza hoy en día es conocida como un concepto paraguas, ya que suele ser utilizado en diversas formas y variedad de fenómenos, que, en algunos casos, estas concepciones sobre ella pueden ser o sonar contradictorias.

Por esta razón se muestran algunas de estas concepciones con la intención de mostrar cuales son las coincidencias que nos lleven hacia un puerto en común, dotando de los elementos que definan a la gobernanza como proceso.

En las principales definiciones sobre gobernanza encontramos la propuesta por Kooiman, en 1993, que la definía como el nuevo orden sociopolítico, generado a través de una creciente interdependencia entre actores sociales y gubernamentales. En esta definición se deja ver, en un primer ejercicio, la necesidad de nuevo orden, de viraje de relaciones y formas de interactuar entre sociedad y gobierno, por lo tanto, implica cambios institucionales de tal forma que dicho orden tenga sustento dentro del marco regulatorio de las instituciones que norman el actuar social y del propio gobierno.

En esta variedad de cambios institucionales, así como de las diversas actividades y problemas sociales a los cuales se han dirigido dichos cambios, es donde encontramos las diferentes formas de entender y ver a la gobernanza como proceso de cambio.

Dentro de las formas de concebir a la Gobernanza, encontramos aquellos estudios que hacen referencia a ésta **como una nueva forma de democracia (gobernanza democrática)**, dentro de estos estudios podemos encontrar los realizados por Bardhan (2005), Peters (2005), Colomer y Negretto (2002). Bardhan menciona que la gobernanza puede ser vista como la descentralización de poder, señalando que la descentralización se muestra ahora como un movimiento importante en el mundo, el cual se centra principalmente en los países en vías de desarrollo. En su análisis se refiere, específicamente, a la descentralización del poder central hacia los gobiernos locales, y que ésta tiene el objetivo de generar gobiernos locales más responsables y eficientes, presentándose como una nueva forma de recolectar información y preferencias surgidas a nivel local, además de facilitar el monitoreo del ejercicio público en los gobiernos locales (Bardhan, 2005).

Concluye que la descentralización es vista como una herramienta que dota de mayor autonomía política, económica y social a los gobiernos locales. Por otra parte, menciona que esto facilitará la rendición de cuentas dada la naturaleza y características de los

gobiernos locales y, todo esto, se puede entender como nuevos ejercicios democráticos o de gobernanza (Bardhan, 2005).

Peters (2010) cuestiona si la gobernanza se presenta como una nueva forma de democracia, o nueva forma de control. Parte de la premisa de que las reformas al interior de la administración pública se han generado por la ineficacia e ineficiencia de los gobiernos al presentar sus resultados, y su imposibilidad para manejarse a sí misma, tanto en su organización, como en la presentación de resultados (crisis de legitimidad), de la misma forma en que lo hacen las organizaciones del sector privado.

De manera similar, en otro estudio presentado por Peters (2005), hace referencia a la gobernanza agregando el calificativo de “**participativa**”, donde además menciona que la gobernanza también puede considerarse como sinónimo de “empoderamiento” o **gobierno participativo**. Estos términos tienen como común denominador una mayor apertura del gobierno en las decisiones públicas, es decir mayor participación de la sociedad en el ejercicio de lo público, con las características de que esta participación se lleva a los terrenos de la deliberación y no sólo se queda en la participación; por lo que de entrada se generan modelos más democráticos de gobierno que traspasan las fronteras de la democracia electoral o representativa (Peters, 2005: 586).

Colomer y Negretto (2002) hacen referencia a lo que llaman **buena Gobernanza** al estudiar las democracias presidenciales latinoamericanas, con la finalidad de demostrar si dentro de estos tipos de régimen se produce lo que ellos denominan buena gobernanza, donde ésta hace referencia a la forma de gobernar. Estos autores sostienen que en regímenes presidenciales con elecciones separadas y división de poderes se requieren dos condiciones institucionales para conseguir una buena gobernanza: la primera son reglas electorales inclusivas que respeten el pluralismo político y permitan una amplia representación de los ciudadanos y, la segunda, que existan mecanismos que reduzcan el bloqueo mutuo entre instituciones y promueva una toma de decisiones efectiva (Colomer y Negretto, 2002).

También la gobernanza se ve definida o diferenciada a través de los órdenes de gobierno, en que ésta se analiza, es decir, si se observa a nivel nacional, subnacional o local. Las principales diferencias se han dado entre la escuela sajona y la angloamericana, ya que se parte de las concepciones de Rhodes (1997) y Stoker (1998), ellos ven a la gobernanza como un fenómeno político que implica la fragmentación del poder y las organizaciones gubernamentales que lo ejercen, sumado a una creciente participación por parte de sectores no gubernamentales dentro de las decisiones de política pública. Además, se caracteriza por la tendencia a la interorganización autónoma, donde el gobierno no asume completamente la dirección en la toma de decisiones públicas (Guarneros, 2011)

Como esta visión hace referencia a un proceso genérico, dentro de un todo (lo público), sin diferenciar a las sociedades ni a los gobiernos, surge la crítica por parte de autores de la escuela americana como Davies (2011), Peters (2010, 2005, 2011), Marinetto (2003), fundada en que los niveles de intervención del Estado son variables dependiendo del nivel de gobierno, el área de política en la que se estudia los equilibrios entre el gobierno y otros actores; lo que ha llevado a gestar el concepto de **Gobernanza local**, que hace referencia a los contextos de la estructura socioeconómica, las interacciones global-local, y puede ser comprendida por procesos que implican el decremento del sector público y el incremento de los sectores sociales y privados dentro de la provisión de servicios, nuevos modelos de modernización administrativa, incluido el cambio de objetivos de la política redistributiva hacia políticas emprendedoras, competitivas y la creación de asociaciones público-privadas (Guarneros, 2011).

Otra forma de presentar a la **gobernanza** es **como transfronteriza**, la cual consiste en que gobiernos y comunidades reconozcan que los factores causan problemas de preocupación común entre fronteras y/o generan soluciones y beneficios comunes, no son del todo controlables por el gobierno y la sociedad territorial de un lado de la frontera, o son controlables con altos costos de diversos tipos (económicos hasta políticos), por lo que problemas y soluciones no pueden ser vistos de manera aislada e individualmente (Aguilar, 2013).

Aguilar (2013), Morata (2002), y Mayntz (2002) definen a la **gobernanza global** como el conjunto de interacciones entre naciones y sus diversos componentes que, entre otras cosas, generan redes y debaten sobre las decisiones de problemas de alcance y repercusión global.

La **gobernanza ambiental**, según Brenner (2011), que hace referencia al ejercicio del poder en un sentido más amplio, que implica la asignación de recursos de manera autoritaria, con control y coordinación, pero resaltando que, si bien no puede haber ausencia de actores gubernamentales, en este caso, no son los más importantes ni los únicos. Entonces, abarca además a otros actores no gubernamentales como organizaciones no gubernamentales (ONG), sectores sociales organizados y la sociedad, organizada o no, con la intención de dotar al ejercicio del poder de eficacia, equidad y legitimación. Por tanto, la gobernanza bajo esta concepción hace referencia al:

*“...proceso de interacción y de negociación de intereses –frecuentemente contrapuestos– entre diferentes actores, lo que determina la forma y modalidades de tomar decisiones...”*  
(Brenner, 2011: 142-143)

La lista pudiera alargarse ampliamente, el fin sólo es analizar que dentro de estas formas existen rasgos similares que permiten ver a la gobernanza como un amplio marco de análisis de las relaciones entre el gobierno y otros actores públicos y privados, al igual que la diferenciación de escenarios y contextos socio-históricos es necesaria, no tanto por generar un paraguas al margen de un concepto en el que parece caber todo, sino por la necesidad de orientar los procesos de acuerdo a cada una de las realidades.

Entonces, podemos obtener dentro de los elementos vistos en las diferentes formas de gobernanza citadas, los siguientes elementos:

1. Formación de redes
2. Autonomía
3. Participación
4. Fragmentación del poder

5. Control (transparencia y rendición de cuentas)
6. Toma de decisiones debatible (negociada)
7. Negociación, interacción
8. Cambios institucionales
9. Democratización

Estos son componentes generales dentro de las diferentes concepciones de gobernanza que la hacen funcional, como un proceso continuo dentro de los cambios sociopolíticos y económicos en las relaciones sociedad-Estado y, por tanto, le dan una riqueza como marco de análisis en dichos procesos.

Lo importante es observar en cada caso de análisis la compatibilidad de dichos componentes, o la existencia de éstos; como ejemplo, Porras (2011), hace mención que una de las grandes diferencias entre el concepto sajón de gobernanza, y el recurrido en México, ha sido la ausencia de redes autónomas, es decir, que mientras para el primer caso un componente esencial de la anglo-gobernanza es la existencia de redes autónomas y amplios procesos participativos, para el caso mexicano no es común, o no existen evidencias empíricas de la existencia de redes con niveles de autonomía aceptables.

En este sentido, es que se genera un marco específico de estudio a través de los postulados de la gobernanza, sin esperar cuadrar conceptos a cada caso, por el contrario, mostrar las particularidades de los mismos a través de estudios de caso que permitan documentar los comportamientos particulares de cada análisis.

Uno de los componentes más documentados para el caso mexicano, son los procesos participativos, dentro de los cuales puede o no haber gobernanza, con ello anticipamos que no todo proceso participativo es un proceso de gobernanza, por lo tanto, es necesario realizar una revisión sobre la gobernanza y los procesos participativos. De la misma manera, no se trata de reducir la gobernanza a los propios procesos de participación, ya que es más que sólo eso, por el contrario, los análisis

y evaluaciones sobre los procesos de gobernanza tendrán que poner atención específica a la realización de cambios institucionales en las reglas del juego, además del cumplimiento de los mismos, ya que la resistencia y simulación pueden ser características de ciertos actores.

Con ello se podrá encontrar e identificar cuáles son las relaciones causales existentes entre la gobernanza, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la transparencia, dichas relaciones trataran de ser expuestas dentro de los siguientes apartados.

## **1.2 Gobernanza y participación ciudadana**

### **1.2.1 Participación ciudadana**

La participación ciudadana juega un papel protagónico, al considerarse un componente esencial de la gobernanza. Con la finalidad de proporcionar las herramientas que, a su vez, permitan conocer los tipos de participación que los ciudadanos ejecutan y puedan propiciar la conformación de los espacios de gobernanza, así como las características que dicha participación tendrá dentro de los procesos de ésta, se analizan las diferentes acepciones y tipos de participación ciudadana, así como los procesos en que se da, con la particularidad de dar cuenta sobre cuáles son los procesos y formas de participación que pueden propiciar espacios para el desarrollo de gobernanza.

Así, al igual que la gobernanza, la participación ciudadana tiene su auge a finales del siglo pasado. La participación ciudadana responde a la etapa de crisis de la democracia representativa, lo que da un viraje hacia la búsqueda de ejercicios que se acerquen a un ideal de la democracia directa como lo puede ser la democracia deliberativa.

El agotamiento de los modelos cimentados dentro de la democracia representativa, han llevado a una serie de demandas por parte de actores tanto estatales como económicos y sociales, los cuales permiten, entre otras cosas, mitigar las grandes diferencias que se han generado a partir de que la democracia deliberativa y el capitalismo se consolidan como modelos hegemónicos para hacer y ejercer el gobierno y, por tanto, el poder. Dichas demandas son diversas, pero dentro de ellas se ha pugnado por

mayores espacios de participación que permitan incidir en la toma de decisiones públicas, mayor transparencia, rendición de cuentas, gobierno abierto, gobernanza, entre otras, que en general están encaminadas hacia la apertura democrática, no sólo de la forma de elección de gobierno, sino, el ejercicio del mismo, llevando los debates hacia democracia deliberativa o democracia participativa.

Esto ha dado pauta a diferentes formas de participación ciudadana, la cual también presenta distintos alcances, esto se puede ver a partir de los diseños de los procesos participativos, pero principalmente en estudios de los efectos y consecuencias que dichos procesos participativos han alcanzado. Con ello, podemos cuestionarnos sobre la relación entre participación ciudadana y gobernanza, recordando que antes mencionamos que no toda participación está acompañada por procesos de gobernanza, pero que todo proceso de gobernanza tendrá que ser acompañado por participación ciudadana, entonces la cuestión será ¿qué tipo de participación ciudadana es propicia para el desarrollo de la gobernanza?

Para esto analizaremos en el siguiente apartado los conceptos y formas que se han desarrollado con el fin de entender los procesos participativos, así como sus alcances.

### **1.2.2 Concepto de participación ciudadana**

Siguiendo a Ziccardi (2010: 205), la participación ciudadana hace referencia, entre otras cosas, a formas de inclusión de la ciudadanía en los procesos de generación de soluciones a problemas públicos, es decir, la conjunción de intereses particulares para formular un fin común. Para que esto sea posible, es necesaria la apertura de nuevos espacios de participación dirigidos por reglas claras, orientados a la deliberación pública y la interacción social.

Lo anterior apoyado en el libre acceso a la información, ejercicios de rendición de cuentas, gobierno abierto, entre otros cambios en las instituciones y en su comportamiento que deriven en la fragmentación y descentralización de la toma de decisiones públicas, compartiendo la responsabilidad entre la diversidad de actores políticos, económicos y sociales.

Por su parte, Pineda (2006: 199) entiende la participación como una forma de iniciativas organizadas por grupos reconocidos como miembros de una comunidad determinada que deciden integrarse de manera individual o colectiva con la finalidad de exigir sus derechos. Para Canto (2010: 28), la participación se entiende como la mediación entre sociedad y gobierno para que los distintos sujetos o actores sociales interactúen e intervengan en función de sus intereses y valores que les permita influir en las políticas públicas, así como las estructuras de gobierno, fundamentado esto en el derecho a la intervención en los asuntos públicos que les competen.

Borja (1987) la considera un estilo de hacer política entre el Estado y la sociedad, que supone alcanzar la racionalización y la descentralización del Estado. Por su parte, Cunill (1997) menciona que participar supone la idea de “formar parte de”; si lo miramos desde la participación ciudadana, resulta que los individuos como portadores de derechos y obligaciones que deciden tomar parte en alguna actividad del espacio público, ya que, de igual forma, son portadores de reclamos sociales. Así mismo menciona dos tipos de participación ciudadana: a) como una herramienta que permite racionalizar y optimizar los recursos públicos, destinados a resolver problemas de la misma índole; b) como un medio de gestión, que a su vez limita el accionar público en tanto al monopolio de la toma de decisiones.

### **1.2.3 ¿Quiénes y cómo participan en los proceso de gobernanza?**

En lo que se refiere a quiénes y cómo participan, Joan Font et al. (2010) establecen que la distribución desigual de tiempo, conocimientos, capacidad económica, información, educación, capacidad para acceder y comprender la información política por parte de los ciudadanos, son impedimentos o limitantes para la implicación y participación de la ciudadanía en asuntos públicos. Asimismo, hace alusión a que estos recursos no corresponden de igual manera a las mismas personas, es decir, aun cuando alguna persona pudiera gozar de mayor tiempo libre para participar es probable que no cuente con las capacidades y conocimientos que le permitan desarrollar una actividad colectiva y, así, un sinnúmero de posibles combinaciones que la imposibilitan.

En este mismo sentido, Font et al. (2010), Ziccardi (2010), Cunill (1997), Subirats (2001), y principalmente Olson (1992), establecen que los costos de transacción de la participación de los ciudadanos, así como los beneficios sociales y materiales que de ella se pueden extraer, determinan la participación de un ciudadano, partiendo de una racionalidad individual que lo lleva analizar los costos y beneficios, siendo el resultado de éstos, lo que determina la acción o inacción del individuo.

Si hablamos del cómo participan los ciudadanos, Font et al. (2010) menciona dos formas de participación: 1) la que beneficia a grupos formales con ciertas características que les facilitan la acción y además cuentan con mayores herramientas para la toma de decisiones; 2) la que hace referencia a la participación individualizada y casi universal donde se privilegia la participación voluntaria con un mínimo de requisitos.

Las diversas formas en que los ciudadanos pueden participar, pero sobre todo las capacidades para ejercer actividades colectivas con alto contenido político (toma de decisiones y evaluación, principalmente) pueden verse reflejadas en los alcances de la participación por abrir espacios de democratización sobre el ejercicio público y los procesos de gobernanza. Ya que, entre otras desventajas, la participación puede ser ampliamente excluyente y, además, puede permear en ejercicios de cooptación y simulación de los procesos participativos.

Una de las herramientas que permite incidir en la minimización de estos efectos negativos es el libre acceso a información y la transparencia, pues al presentar la oportunidad a los ciudadanos de intervenir dentro de los procesos que desee y en los que mejor capacidad pueda tener para involucrarse; por otra parte, abre opciones de interacción entre ciudadanos (debate y difusión de información pública), que puede funcionar como mecanismo de enseñanza sobre ciudadanía, al igual que la interacción con el propio gobierno. Esto también se identifica con la apertura de procesos de gobernanza como un continuo, dichas relaciones se seguirán desarrollando a lo largo del presente capítulo.

### **1.2.4 Formas de participación**

Existe una diversidad de ideas en torno a la participación ciudadana que, en general, giran sobre la idea de la capacidad y posibilidad de influir en la toma de decisiones públicas. Esta diversidad también permite clasificar la participación según sus efectos y acciones y permite diferenciarla de la participación en los modelos de democracia deliberativa.

Encontramos que, en los espacios de interacción surgidos entre la sociedad y el Estado, surge la percepción de una participación decorativa y no deliberativa. Lo que se puede traducir en un desequilibrio entre la legitimidad y la eficiencia, ya que las instancias de participación entregan más legitimidad que eficiencia a la acción pública, afectando negativamente la gobernabilidad democrática (gobernanza), principalmente, si hablamos de credibilidad y confianza (Hevia e Isunza, 2010; Font et al., 2010).

Por otra parte, los ciudadanos una vez convenida la democracia como sistema de gobierno, deberán tener mecanismos como medios de control sobre el poder, de tal forma que se puedan evitar abusos y arbitrariedades. Para el caso mexicano los ciudadanos hacen uso del voto como medio de control, pero se deberá pasar del sufragio electoral como centro del desarrollo democrático, a ampliar sus fortalezas sobre el desarrollo de la democracia a través de espacios de participación y deliberación ciudadana (Peschard, 2006).

Selee y Santín (2006), ven la deliberación pública como el cimiento de la democracia, partiendo de la idea de una sociedad política basada en reglas preestablecidas en un marco de igualdad política, que toman decisiones colectivas dentro de instituciones donde la participación ciudadana y la deliberación pública son el fundamento para el proceso democrático.

En este sentido, los gobiernos locales muestran ventajas comparativas sobre los otros niveles de gobierno en la promoción de la participación ciudadana, ya que su cercanía, y su relación directa en la prestación de servicios y problemas públicos, permite mayor interacción entre los diferentes sectores. Por estas razones Selee y Santín (2006) ponen al gobierno local como

piedra angular en el diseño y promoción de políticas públicas acompañadas por espacios de participación ciudadana.

Por estas razones, tendrán que fortalecer las diferentes expresiones de participación ciudadana a nivel local para que éstas se puedan consolidar, acompañadas por cambios institucionales orientado hacia un gobierno facilitador. De esta manera no estaremos hablando de coyunturas o liderazgos fortuitos, con ciertos niveles de fortuna para la consecución de sus objetivos, y se podrá dar pauta hacia la institucionalización de los procesos de participación ciudadana y deliberación pública (Selee y Santín, 2006).

De manera similar, Rivero (2006: 37) sostiene que los procesos de democratización tienen que avanzar del terreno de la democracia formal (basada en el voto o democracia electoral) hacia conceptos de participación y deliberación, dando la dirección a los procesos de democratización, esto es, se podrá promover la democracia participativa y la deliberativa. Dicho proceso puede tener mejores efectos si se realiza en los espacios locales, que es donde se ejerce el poder público en la búsqueda de soluciones a problemas comunes.

Es de suponer que la participación ciudadana, como parte fundamental de la gobernanza y los procesos de democratización, deberá evolucionar hacia formas de corresponsabilidad con los gobiernos, para que sea funcional o se considere como proceso, dichas relaciones deberán estar basadas en reglas previamente definidas que den certeza a la interacción entre el binomio gobierno y sociedad.

Otras formas de ver a la participación ciudadana son presentadas por Ziccardi (2002, 2010), quien hace referencia a 4 tipos de participación en los gobiernos locales:

- 1) La participación institucionalizada. Se encuentra contenida en el marco legal y normativo del gobierno local, donde el fin es que la ciudadanía participe en los procesos decisorios; aquí encontramos los comités vecinales, los comités de planeación del desarrollo municipal, como los más comunes.

2) La participación autónoma. Es la que realizan los ciudadanos a través de algún tipo de organización de la sociedad civil y que, por ello, no suele ser organizada desde las instituciones gubernamentales, sino de la propia sociedad.

3) La participación clientelista. Se caracteriza porque la autoridad e individuos o grupos se relacionan con las instituciones gubernamentales por medio de formas de intercambio de bienes y favores (votos).

4) La participación incluyente o equitativa. Promueve la participación de toda la ciudadanía sin importar la pertinencia o ideología partidista, religiosa o clase social; este tipo de participación no se ha desarrollado en ningún país hasta ahora.

Quizás en la combinación del primero, segundo y cuarto tipo de participación, se encuentre lo más cercano a alcanzar un tipo de participación ideal, es decir, dicha combinación sería la participación autónoma, institucionalizada, incluyente y equitativa.

Díaz y Ortiz (2011) proponen estudiar a la participación ciudadana desde dos perspectivas: una que proviene de la democracia participativa y otra con un enfoque gerencial, dentro de la primera. La democracia participativa hace alusión a resaltar las bondades del involucramiento ciudadano en la vida pública, donde ésta no se limita a enunciar, sino, por el contrario, se caracteriza por su capacidad de incidencia en las decisiones públicas.

La perspectiva surgida de la visión gerencial, se caracteriza por ser incorporada en procesos de complementación o para subsanar deficiencias en los procesos de gobierno o administración, tales como: información, comunicación, competencias técnicas, legitimidad, entre otros. Es decir, se incorpora a la ciudadanía con una lógica de complementación (decorativa) para cubrir áreas de incompetencia del gobierno (Hevia, 2010).

Otra forma de clasificar la participación ciudadana es la desarrollada por Isunza (2006: 277) quien concibe al espacio social a partir de una visión orientada en los actores y sus relaciones. Para este fin Isunza (2006) retoma el concepto de interfaz, ya que

se concibe como un espacio de intercambio y conflicto en el que los actores se interrelacionan intencionalmente, no casualmente. En este sentido, desarrolla el concepto de interfaz societal, el cual comprende varios elementos (Isunza, 2006: 281):

- a) El campo, que se refiere a un espacio social que se articula alrededor de la disputa por un tipo específico de bienes o capitales.
- b) La interfaz se constituye por los intercambios de sujetos intencionales.
- c) La interfaz societal es una de las posibles interfaces y se integra de sujetos sociales y sujetos estatales.
- d) Los sujetos de la interfaz pueden ser individuales y colectivos.
- e) Los sujetos establecen relaciones en las que se realizan intercambios de bienes, prestigio.
- f) En el espacio social, las relaciones entre sujetos también constituyen proyectos políticos.
- g) Las relaciones entre los sujetos pueden analizarse desde distintos planos, por lo que el control sobre la escala en la que se labora es crucial.

Esta tipología desde el enfoque de la interfaz societal permite reducir la lógica de las interacciones en dos formas básicas, independientemente de los actores concretos que le dan vida. Por una parte, están aquellas relaciones sociestatales para el intercambio de información que producen acuerdos no vinculantes, conocidas como tipos ideales cognoscitivos; y los vinculantes o tipos ideales políticos (Isunza, 2010: 229). Para estos casos, el autor retoma la idea de tipos ideales en el sentido weberiano (Weber, 1946), donde advierte que no representan descripciones de la realidad, sino abstracciones de ésta, que sirven de referencias analíticas de la complejidad y realidad social, por lo tanto, representan una brújula que permite direccionar el análisis, sobre un mapa de mecanismos de intercambio, así como de formas menos institucionalizadas de relaciones de participación ciudadana (Isunza, 2006).

Dentro de los cognitivos encontramos la interfaz de contribución, en que la sociedad civil<sup>3</sup>, entendida ésta como el conjunto o grupo de ciudadanos organizados o no, que participan, deciden y controlan e informan al Estado, por ejemplo buzones de quejas, consultas sectoriales o temáticas. Es importante señalar que esta participación ciudadana sea racional y unificada, pues cada individuo que proporcione su opinión y queja lo hará desde su perspectiva individual y de su interés personal.

Interfaz de transparencia: el Estado informa a la sociedad civil, páginas de internet, informes gubernamentales y campañas informativas y, finalmente interfaz comunicativa, colaboración comunicativa, ejemplo: mecanismos de transparencia, consejos consultivos con carácter no vinculante (Isunza, 2010).

Aquí encontramos como se interrelacionan la transparencia y la participación ciudadana, sin que en ello se esté fomentando el desarrollo de procesos de gobernanza o ejercicios de rendición de cuentas con capacidad de incidencia por parte de los ciudadanos; sin embargo, sí se puede tomar como punto de partida para su alcance, esto depende de la capacidad de presión por parte de los actores sociales para poder llevar al siguiente nivel sus deseos de influir y participar en lo público.

Los tipos políticos se componen por la interfaz mandataria, donde la sociedad civil controla y dirige<sup>4</sup> al Estado. Ejemplos: mecanismos de democracia directa, referéndum, iniciativa popular, elecciones, etcétera. La siguiente es la interfaz de transparencia, en la que el Estado controla y dirige a la sociedad (políticas públicas subrogadas o transferencia de políticas públicas); por ejemplo, proyectos de política social gestionados desde las organizaciones de la sociedad civil, investigaciones académicas realizadas con recursos estatales por contrato y, finalmente, interfaz cogestiva, donde tanto sociedad civil, como

<sup>3</sup> En este sentido, no necesariamente corresponde a la definición de sociedad civil proporcionada por Gramsci (1974) y Cohen y Arato (2000), que lo establece como una **esfera** de interacción social entre la economía y el Estado, que se compone por la esfera íntima o familiar, la esfera de las asociaciones, la esfera de movimientos sociales y una forma diversa de comunicación pública (Cohen y Arato, 2000), para este caso, no necesariamente se hace referencia a espacios organizados para la sociedad.

<sup>4</sup> Como se advierte anteriormente, los tipos ideales no corresponden a imágenes de la realidad, sino, a espacios deseables que dirigen la acción.

el Estado comparten responsabilidades y generan acciones de cogestión, por ejemplo: consejos electorales y otros consejos donde las decisiones son de carácter vinculatorio (Isunza, 2010).

Estas últimas muestran diferentes opciones de capacidad de incidencia con carácter vinculante, lo que se puede entender como la conquista del siguiente nivel por parte de la acción colectiva social una las primeras dos, sin dejar de ser promotoras de espacios de gobernanza, permiten una capacidad de influencia limitada y etiquetada a ciertos mecanismos. Por el contrario, la tercera de tipo cogestivo, que también podría ser llamada de tipo ideal, supone una fragmentación mayor del poder en la toma de decisiones, que a su vez también deberá traducirse en la fragmentación de la responsabilidad del ejercicio público. En ese sentido, no sólo el Estado será obligado a rendir cuentas, ya que tanto la toma de decisiones, así como el acompañamiento en el diseño, implementación y evaluación de programas y políticas públicas, es compartido con actores sociales y privados, y consecuentemente, también serán sujetos o actores obligados a rendir cuentas.

De manera similar, Canto (2010: 29) propone una clasificación que permite la diferenciación entre formas de participación que muestran la amplitud del fenómeno y, como se clasifica a través del asunto y prácticas que se persiguen; los ubica en diferentes niveles: información es el primer nivel de la participación ciudadana, aquí se concentra en el conocimiento de presupuestos, normas, programas planes proyectos del sector gubernamental (acceso a información y transparencia). En el segundo nivel se encuentra la consulta, dentro de ésta se ausculta a los ciudadanos a través de diferentes medios (opinión) sobre algún tema de interés gubernamental o social (participación no vinculante). Se avanza hacia el tercer nivel cuando dicha consulta forma parte de la decisión, es decir, toma carácter de obligatoriedad para quienes realizan la consulta (vinculación parcial).

El siguiente nivel sería la delegación, que se establece cuando el gobierno otorga o delega a organizaciones ciudadanas la implementación de algún proyecto o programa relacionado con la atención de problemas públicos (participación vinculante).

El quinto nivel sería la asociación, aquí, a diferencia de la delegación, las iniciativas pueden provenir de la sociedad civil, que acuerdan y contratan con el gobierno para la realización de programas o políticas con interés común, actuando cada parte en el ámbito de sus responsabilidades. La participación de control de acciones de gobierno por parte de la ciudadanía se caracteriza por la participación en la supervisión de desempeño gubernamental, reclamo de información, emisión de juicios sobre resultados y diversas formas de escrutinio sobre el actuar del gobierno (participación vinculante y rendición de cuentas). Cabe mencionar que la conceptualización que este autor (Canto, 2010: 29) realiza sobre esta participación de control, puede denominarse también de evaluación.

Asimismo, este autor vincula estos niveles de participación con las etapas de las políticas públicas, lo que resulta una combinación muy útil y relevante para fines de esta investigación, considerando que este tipo de clasificación puede clarificar los distintos mecanismos de participación que contribuyen a consolidar la transparencia y rendición de cuentas como parte de los procesos de gobernanza.

Otro estudio que analiza los mecanismos y experiencias de la participación ciudadana en los gobiernos locales españoles, es el realizado por Gomà y Font (2001). Dentro de este estudio realizan una tipología sobre la participación ciudadana, la cual presenta doble interés para la presente investigación, ya que además de ser una tipología sobre la participación ciudadana, también presenta la cualidad de ser realizada para gobiernos locales que son objeto de este estudio. Además, la contribución de señalar qué tipo de participación y de mecanismos se presentan en algunas etapas del proceso de actuación pública local, en este caso en los procesos de diagnóstico –formación de agendas, diseño– toma de decisiones, y gestión de equipamientos y servicios.

La tipología está basada en cuatro mecanismos (Gomà y Font, 2001: 62):

1. Mecanismos de base asociativa;
2. Mecanismos deliberativos de base personal;
3. Mecanismos de democracia directa, y

4. Otros tipos de mecanismos participativos: evaluación de servicios públicos, presupuestos participativos, estrategias de descentralización, mediación, etc.

En el primer mecanismo, se entiende como de base asociativa cuando sólo se les permite la participación a los ciudadanos organizados, de esta manera se aprovecha el capital social. Dentro de ésta se distinguen dos formas, las territoriales y las temáticas o sectoriales. El segundo mecanismo es el referente a los de base personal, en este sentido se refiere a que posibilitan el acceso directo de los ciudadanos independientemente de su vinculación asociativa, pero en este caso se pone énfasis en la capacidad de diálogo y reflexión del ciudadano (son grupos pequeños de personas que deben informarse y deliberar).

Igualmente encontramos dos formas en la de base personal: la intensiva que es cuando se agrupan las fórmulas en colectivos reducidos de ciudadanos y se vinculan a procesos concretos de elaboración de políticas y programas dentro de la toma de decisiones; y la extensiva, esta pretende incorporar al mayor número posible de personas, por ejemplo, los referéndums.

Para el caso de los mecanismos deliberativos de base personal encontramos dos métodos:

- a) Búsqueda de la información y la deliberación ciudadana (extensiva).
  - Círculos de estudio
  - Fóruns temáticos
  - Conferencias de consenso
- b) Deliberación ciudadana con representación en la sociedad (intensiva).
  - Encuestas deliberativas
  - Jurados ciudadanos
  - Paneles ciudadanos

En cuanto a los mecanismos de democracia directa, éstos tienen la finalidad de extender la participación y hacerla llegar al mayor número posible de ciudadanos (todos los miembros de la comunidad). Cabe mencionar que una parte de estos instrumentos no sirven para tomar decisiones ni para contribuir

a democratizar el proceso de elección de representantes y hacerlo más abierto a la influencia de los ciudadanos. Estos mecanismos pueden dividirse en tres grandes grupos: referéndums, asambleas y algunos posibles usos de la teledemocracia. Sin embargo, existen otros mecanismos que no encajan dentro de los tres mecanismos que estos autores establecen, tales como los presupuestos participativos, evaluaciones de servicios, entre otros (Gomà y Font, 2001: 66).

Para fines de esta investigación se realiza una combinación de las tipologías expuestas en líneas previas, principalmente se retoma el enfoque de Canto (2010); Gomà y Font, (2001) e Isunza (2006 y 2010). Cabe señalar que estas tipologías se eligieron por los siguientes motivos: en primera instancia permite establecer en qué momento se realiza la participación de los ciudadanos; en segunda instancia, permite identificar la forma en la que se realiza la participación, e incluso se puede inferir hasta cierto punto la influencia que puede tener la participación de los ciudadanos con relación a los procesos de gobernanza.

### **1.3 Gobernanza, transparencia y rendición de cuentas**

De acuerdo con Hood (2010), la transparencia y la rendición de cuentas en combinación y complementariamente pueden contribuir a una buena gobernanza. Pues de acuerdo con este autor, estos dos conceptos pueden considerarse como siameses, en el sentido de que no se puede distinguir de manera significativa como cosas diferentes, y, en segundo lugar, son partes coincidentes, lo que significa que son separables pero complementarios, y sólo en combinación producen buen gobierno (Hood, 2010: 989). A continuación, se desarrolla cada uno de estos elementos y su relación con la gobernanza.

#### **1.3.1 Gobernanza y transparencia**

La transparencia y el acceso a la información pública se han convertido en procesos y mecanismos sustantivos para la confirmación de la democracia como forma de gobierno y paso inicial de la rendición de cuentas (Schedler, 2004). Por otra parte, pueden resultar simplemente una moda o instrumentos de simulación si éstos no son tratados objetivamente bajo

principios instrumentales y valorativos sobre su funcionamiento, pero, sobre todo, de los resultados que presenten. Por una parte, resulta importante valorar la necesidad de gobierno abierto en conjunto con su sociedad, de forma que ésta pueda acceder libremente a la información pública gubernamental, no menos importante resulta observar el comportamiento de las organizaciones gubernamentales, lo cual ha de suponer comportamientos no deseados (López y Arellano, 2008).

Con la finalidad de establecer un marco teórico referencial para el análisis que se pretende desarrollar en esta investigación sobre la política de transparencia en los gobiernos municipales, se retomarán algunos elementos que desarrollan Vergara (2005) y Merino (2008). En primer lugar, se inicia con la definición de transparencia y su relación con el derecho al acceso a la información y con la Ley que garantiza dicho derecho. En segundo lugar, se establecen las premisas y valores que permitirán identificar a una política pública que tiene como fin la transparencia; en última instancia, se establece cómo se puede hacer operativo ese derecho de acceso a la información, lo que constituye una política de transparencia.

La transparencia es considerada como un instrumento a través del cual el gobierno democrático, brindará elementos suficientes a los electores para que puedan evaluar la actuación de los gobernantes. De esta manera, la transparencia contribuirá a una mayor rendición de cuentas de los gobernantes, y a ejercer un control del poder público, pero también la transparencia puede traer consigo el fortalecer a la autoridad política, pues puede ayudar a generar confianza en el electorado y aumentar la posibilidad de que el pueblo apoye las acciones gubernamentales y sus políticas públicas; y también puede ser útil al gobierno, al ayudarlo a detectar y corregir errores de sus acciones públicas (Aguilar, 2006: 30).

En este mismo tipo de argumentos, Fox y Haight (2007: 30-31) señalan al menos cuatro razones por lo cual el derecho a saber es importante: A) el derecho a que los ciudadanos estén informados de las decisiones que toman sus gobernantes y de cómo utilizan los recursos públicos, puede darle la oportunidad de vigilar y supervisar el ejercicio del poder durante el proceso, y no *a posteriori*, que podría considerarse ya a destiempo; B)

la participación democrática requiere de una ciudadanía bien y correctamente informada; C) el acceso a la información puede ayudar a orientar estrategias de cambio reformistas desde adentro y afuera del Estado; y finalmente, D) además de promover el bien público, también contribuye a resolver problemas individuales, por ejemplo: acceso a expedientes médicos, asuntos de impuestos y seguridad social, a qué programas sociales puede tener acceso, entre otros.

Para Rodolfo Vergara (2005: 17) la transparencia es el compromiso que una organización gubernamental establece de dar a conocer al público que le solicite información existente sobre un asunto público. Merino (2008) por su parte, establece que una política de transparencia supone *“una decisión deliberada para organizar los distintos procesos organizacionales propios de la administración pública, a la luz de premisas, valores e instrumentos que privilegian el papel estratégico y abierto de la información como el núcleo de esa política”*.

En este sentido, Merino (2008: 242) propone tres premisas para reconocer la existencia de una política de transparencia:

- 1) La política de transparencia no se limita a cumplir con normas mínimas que regulan el acceso a la información pública, sino que comprende la forma en que se produce, se distribuye y se utiliza la información dentro de la propia organización.
- 2) Este tipo de política asume que el carácter público de la información debe servir para perfeccionar los procesos y las decisiones internas, y de esta manera incrementar la utilidad social de la función que desarrollan las organizaciones públicas.
- 3) La política de transparencia se propone construir procesos de decisión y acción que forman parte del espacio público y, en consecuencia, se asignan responsabilidades con claridad, pueden verificarse y deben conocerse públicamente.

Este mismo autor (Merino, 2008: 253) establece que la política de transparencia debe apoyarse en un conjunto de valores éticos que deben ser parte sustantiva de la argumentación de esta política:

a) el primer valor consiste en que todo aquello que no puede decirse en público es injusto por naturaleza;

b) el segundo valor se refiere al reconocimiento del espacio público, esto es que no le pertenece a nadie en particular ni debe ocultarse al escrutinio de todos los que desean hacerlo, ni tampoco debe excluir a nadie que tenga interés propio;

c) el tercer valor establece el principio de mayor eficiencia social a partir del uso abierto y horizontal de la información pública que se pone en manos de las entidades gubernamentales para el bien común;

d) el cuarto valor se refiere a la ética de la responsabilidad, que no sólo obliga a todos los funcionarios por los recursos públicos que se ponen a su alcance, sino también por los efectos y consecuencias de las decisiones que toman.

Cabe señalar que Merino (2008), contempla una serie de instrumentos que son necesarios para desarrollar una política de transparencia.

**Tabla No. 1.**

INSTRUMENTOS			
Publicidad	Inclusión	Verificabilidad	Responsabilidad
Entendida como la exigencia de documentar y hacer pública la información sobre cómo se toman decisiones en la organización.	Entendida como la importancia de incorporar e informar a los actores que deben intervenir en la toma de decisiones.	Entendida como la capacidad de documentar y constatar que las decisiones y los procesos se llevaron a cabo como especificados o definidos por las normas o procedimientos aplicables.	Entendida tanto como la definición de relaciones y funciones, como la precisión y la documentación de las decisiones que han de estar a cargo de cada uno de los actores que intervienen en la implementación de los acuerdos.
CRITERIOS			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cómo se seleccionaron los problemas públicos a atender.</li> <li>• Criterios para decidir el uso de los recursos destinados para esas acciones públicas</li> <li>• Actores participantes, métodos utilizados y cursos de acción establecidos.</li> <li>• Mecanismos de evaluación de cada acción pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incorporar a diversos actores en la toma de decisiones e informar quiénes participaron.</li> <li>• Establecer mecanismos para incorporar a los beneficiarios o afectados directos.</li> <li>• Incorporar a los actores (que tienen intereses legítimos en los resultados de la política) en la red de implementación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer desde el diseño de los cursos de acción, un conjunto de resultados esperados que sean auditables, claros y verificables.</li> <li>• Establecer propósitos precisos y medibles.</li> <li>• Planear un conjunto de resultados inmediatos, intermedios y finales, que sean medibles durante la implementación.</li> <li>• Establecer los criterios de evaluación del proceso de manera interna y externa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las normas y los procedimientos administrativos que garanticen un cuerpo burocrático que cuente con las capacidades profesionales para cumplir con las atribuciones y desarrollar el manejo de la información que le ha sido asignada.</li> <li>• Establecer con claridad en cada área de la organización, lo que se espera de sus integrantes, en relación con la información que producen, utilizan o distribuyen.</li> <li>• Construir normativa y técnicamente qué se espera de cada uno de los servidores en función de lo definido sobre los resultados buscados por la organización y por su papel en la política de transparencia.</li> </ul>

*Fuente:* Elaboración propia con base en información de Merino, Mauricio (2008). La transparencia como política pública, en Ackerman, John (coordinador), Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho, México, Siglo XXI Editores, pp. 240-262.

Es posible diferenciar los tipos y/o formas de transparencia según su diseño institucional, su operatividad y usabilidad, alcances y objetivos, específicamente, las políticas sobre transparencia o a la propia transparencia, que puede no tener siempre los efectos deseados, ya sea por fallas en su diseño o por intencionalidad de las organizaciones obligadas a dar acceso. Es así que encontramos, según Fox (2008), los instrumentos diseñados para la transparencia, de manera general se concentran en dos rutas principalmente: la **difusión proactiva**, que hace referencia a un nivel mínimo de acceso a la información, y la **difusión responsiva**, que hace mención a un compromiso institucional dirigido a dar respuestas a las demandas ciudadanas sobre información que normalmente no es difundida.

Con lo anterior Fox (2008) y Villoría (2012) generan los conceptos sobre lo que se entiende como transparencia clara y transparencia, como las dos caras que presenta la información gubernamental. La **transparencia opaca** (o difusa) hace referencia a la generación de información que no refleja el desempeño de la institución, en tanto a la justificación, implementación y resultados de sus acciones, evitando con ello acciones por parte de la ciudadanía dirigidas hacia el control y/o sanción (Fox, 2008; Villoría 2012).

Por su parte, la **transparencia clara** supone información confiable, accesible y precisa del desempeño institucional y la responsabilidad de funcionarios, la toma de decisiones, bases de datos compatibles y reutilizables que permite ampliar las capacidades ciudadanas de control y sanción sobre las entidades públicas (Fox, 2008; Villoría, 2012). Cabe señalar que la transparencia clara y, en general, la transparencia por sí misma no garantiza la rendición de cuentas.

Para poder observar esto, se hace uso de dimensiones que permitan su operatividad: la divulgación y el acceso a la información; así como la responsabilidad y la capacidad de imputar responsabilidades. Las dos primeras hacen referencia a datos, que no forzosamente permiten vincular la información con acciones de sanción o control, y las dos siguientes hacen referencia a motivaciones y justificaciones sobre la toma de decisiones, que si bien, por sí mismas no generan la capacidad

de sanción o control, pero si permiten mayor cantidad de argumentos para su alcance (Fox, 2008).

Con ello podremos evaluar si el diseño de la norma está lleno de buenas intenciones o, por el contrario, permite la capacidad de incidir dentro de los procesos de toma de decisiones y ejecución de acciones por parte de las instituciones gubernamentales; de igual forma, podremos estar más vinculados con ejercicios verdaderos de rendición de cuentas, o con espacios de simulación y deficiencia en los diseños y mecanismos institucionales.

En el mismo sentido que se hacía referencia a las interrelaciones entre participación ciudadana y gobernanza, de igual forma podemos buscar las interacciones entre ésta y la transparencia y el acceso a la información. Es decir, como estas últimas pueden dotar de mejores herramientas a la participación ciudadana para que, entre otras cosas, la participación sea más informada, directa sobre los temas de interés (injerencia en la agenda pública), hasta cierto punto con mayor autonomía, si se cumple con el libre acceso, más democrática e incluyente a partir que todos, o quienes así lo deseen, tendrán la oportunidad de enterarse y participar en lo público, pues lo anterior presupone un escenario real de rendición de cuentas, al estar abierto al escrutinio público el gobierno y sus actores.

Como se mencionó anteriormente, la transparencia es una condición inicial de la rendición de cuentas, pero no suficiente para que ésta se desarrolle; en ese sentido es válido cuestionar sobre qué o cuáles formas de transparencia pueden dar paso a la rendición de cuentas, o como Fox (2008: 175) se pregunta, *¿qué tipos de transparencia, producen qué tipos de rendición de cuentas?*

En este sentido, cuatro diferentes tipos de transparencia pueden contribuir a la rendición de cuentas: a) abrir el escrutinio mutuo en la sociedad en general; b) la vigilancia general de la conducta social, llevada a cabo por expertos o agentes; c) foros públicos o mecanismos por los que los cargos públicos deben responder a los ciudadanos, y c) transparencia burocrática, en la que los asuntos individuales o de las organizaciones deben hacerse observables a expertos o contralores.

Nuevamente encontramos que la interrelación de políticas y programas, su aplicación y diseño, estarán estrechamente ligados a los procesos de gobernanza y democratización de la esfera pública. En tanto más cercanos a promover la corresponsabilidad entre gobierno y gobernados, mayor desarrollo de la gobernanza, de lo contrario, es posible estar insertos en procesos de simulación y resistencia.

### **1.3.2 Gobernanza y rendición de cuentas**

El supuesto sobre que una sociedad más informada, da paso a una sociedad más participativa y, por tanto, un gobierno más democrático, encuentra cierta lógica al entenderse como proceso, como un continuo sobre la democratización y apertura del gobierno, así como una sociedad expectante del quehacer público. Para ello, el diseño y aplicación de normas y políticas dirigidas hacia la mayor inclusión del ciudadano en la acción pública, así como los principios de máxima publicidad, enriquecen los diseños sobre políticas de transparencia y acceso a la información como paso previo a la rendición de cuentas.

Pero como en todo proceso, los cambios y transformaciones no son mediatos (dado que son procesos no hechos consumados), es normal encontrar espacios de resistencia y de negociaciones, que en mayor medida permitan conservar los espacios de poder a los actores encumbrados, conservarlos o, prolongarlos el mayor tiempo posible. De igual forma, otros actores harán presión con la finalidad de acelerar los procesos de cambio. Una forma de estudiar y medir estos procesos de fragmentación del poder es a través del marco analítico proporcionado por la gobernanza, que entre otras cosas estudia los ejercicios de la micropolítica o microfísica del poder, que es donde se puede observar de mejor manera la fragmentación de éste (Bassols 2011).

Dentro de esos procesos de transformación que pueden dar paso a la *fragmentación del poder*, encontramos el *paso de la transparencia a la rendición de cuentas*, que, entre varias cosas, si ésta es efectiva puede empoderar a la sociedad.

La rendición de cuentas es parte y hace referencia a procesos dentro del ejercicio público y la interacción entre sus diversos niveles y organizaciones, y entre éstos y los ciudadanos. Según la

interacción entre los diversos actores, a la rendición de cuentas se le conoce como **horizontal** si es entre entes públicos, ya que responde a otros pares y funciona a través de sistemas de pesos y contrapesos entre las entidades de la administración pública y los diferentes niveles de gobierno. La rendición de cuentas de las entidades y niveles de gobierno hacia los ciudadanos se conoce como **vertical**, este tipo de rendición de cuentas se ejerce a través del voto y supone su incidencia desde abajo hacia arriba (O'Donell, 1998; Fox, 2008; Isunza, 2006; Martínez, 2014).

Ackerman (2006) agrega que para que las elecciones puedan ser consideradas como un verdadero ejercicio de rendición de cuentas por parte del gobierno, éstas deberán de ser cimentadas por otros mecanismos que fortalezcan la participación de la sociedad civil; y dar paso al surgimiento de una sociedad civil fuerte como condición necesaria para el desarrollo de la democracia. Por lo tanto, para la transparencia y rendición de cuentas, esto implica no limitar al ejercicio de la rendición de cuentas a espacios electorales, sino que debe ser complementada por mecanismos y procesos de reorganización, retroalimentación, discusión y negociación que sólo pueden ser soportados en una amplia participación ciudadana, basada en información veraz y oportuna, así como espacios vinculantes sobre sus acciones (Ackerman, 2005; Martínez, 2014).

Existen otras categorías sobre la rendición de cuentas: la **social** y la **transversal**. La primera se compone por acciones realizadas por grupos de personas independientes (asociados o no) con miras a producir mejoras dentro de la transparencia y rendición de cuentas (Smulovitz y Peruzzotti, 2000; Martínez, 2014). La rendición de cuentas transversal, supone la integración o combinación de la rendición de cuentas horizontal y la vertical, que nace de la falta de legitimidad y credibilidad en la rendición de cuentas horizontal, así como la ineficacia mostrada por los sistemas de rendición de cuentas verticales [ineficacia, ilegitimidad y crisis del modelo democrático representativo] (Goetz y Jenkins, 2001). En ejercicios similares, Isunza (2006) describe a la rendición de cuentas transversal como aquellas instituciones del Estado que generan y proporcionan mecanismos sembrados en la sociedad civil, conformados por ciudadanos independientes sin ser representativos de la sociedad, pero que sí muestran las cualidades de la sociedad

civil y las bondades de su responsabilidad cívica. Otro grupo de dimensiones de la rendición de cuentas es propuesto por Schedler (1999). Dichas dimensiones son la obligación del sector político y sus funcionarios de informar y justificar sus acciones (*answerability*), y la otra es la capacidad de punición o sanción a representantes y funcionarios que estén fuera de la norma. Desafortunadamente, las resistencias al cambio de los actores, se fundamenta, sobre todo, en evitar la fragmentación del poder, dado que la transparencia y la rendición de cuentas supondrían el empoderamiento de los ciudadanos al otorgarles mecanismos y procesos mediante los cuales se puede controlar y/o sancionar a los servidores públicos y funcionarios.

Por lo tanto, los actores políticos insertos en las instituciones estatales trataran de generar mecanismos de resistencia o simulación (Isunza, 2006; Fox, 2008; Martínez, 2014; Valencia y Martínez, 2014), basados en procesos grises, diseños institucionales frágiles o vulnerables, cooptación de los espacios ciudadanos, es decir, mecanismos de acceso a información y rendición de cuentas destinados a continuar bajo el control del Estado y, con ello, evitar un empoderamiento ciudadano que les brinde la posibilidad de sanción y control.

Así, tanto la transparencia como la rendición de cuentas toman diseños y alcances variados, toda vez que se desarrollan en distintos escenarios, con normas, sociedades y ambientes diversos que las moldean. Dentro de éstas, Fox menciona la **rendición de cuentas blanda** y la **rendición de cuentas dura**; para la primera hace referencia, al igual que Schedler, a la responsabilidad y obligación de presentar información acompañada de mecanismos para supervisar la actuación gubernamental. La rendición de cuentas dura se refiere a la responsabilidad reforzada por la capacidad de aplicar sanciones, es decir, hacer cumplir la ley y sancionar a los responsables de sus violaciones, con el fin de generar consecuencias que, a su vez funcione, como mecanismo disuasivo a posibles infractores (Fox, 2008; Schedler, 1999). Con esto queda visible un campo de interacción entre las formas de transparencia y las de rendición de cuentas; la transparencia, ya sea opaca o clara, se orientará a ejercicios de divulgación de información con variantes en la calidad de sus contenidos. El primer espacio de interacción lo encontramos entre la transparencia clara y mecanismos de

rendición de cuentas blandos, que harán referencia a ejercicios de responsabilidad institucional. Y finalmente, el segundo y más deseable para el desarrollo de ejercicios democráticos de gobierno y desarrollo de gobernanza, será la rendición de cuentas dura que, como principal característica contiene un alto grado vinculante entre la sociedad y el gobierno al ofertarle a la primera, procesos y mecanismos de control y sanción, y por tanto, se vincula con temas tales como el Estado de derecho, el funcionamiento del sistema político, así como la capacidad de incidir por parte de la sociedad, siempre acompañado por políticas de transparencia clara (Fox, 2008).

Para el caso mexicano los procesos de desgaste y deslegitimación del sistema democrático son tangibles y muy visibles, que si bien responden a particularidades de la sociedad y sistema político mexicano, los efectos y consecuencias sobre la falta de actividad gubernamental transparente y accesible a la sociedad, así como con mecanismos reales para acceder al control y sanción de ejercicios opacos y corruptos, han llevado a sectores sociales hacia demandas de reglas del juego que permitan a la sociedad incidir tanto en el diseño de los mecanismos (institucionales), como en el control y sanción del ejercicio gubernamental.

#### **1.4 Participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas: sus aportaciones en la gobernanza del ámbito municipal en México**

Los conceptos a los que hacemos referencia permiten realizar categorías de análisis sobre los procesos de cambio en y entre la sociedad, y sus formas de gobierno e interacciones de éstas. Por lo tanto, como procesos tienden a estar conectados entre sí. Dichas conexiones pueden dar paso al surgimiento o desarrollo de nuevos procesos, los cuales, serían poco posibles encapsularlos en técnicas finitas y efectos previstos y determinísticos ampliamente predecibles.

Por el contrario, los procesos de cambio dentro de las sociedades y sus instituciones suelen ser ampliamente variados, con características particulares y efectos diversos. Sin embargo, si suelen compartir rasgos que permiten dar paso a la creación de categorías de análisis, en este caso, los procesos de cambio dentro de las relaciones entre sociedad y gobiernos (locales en este caso)

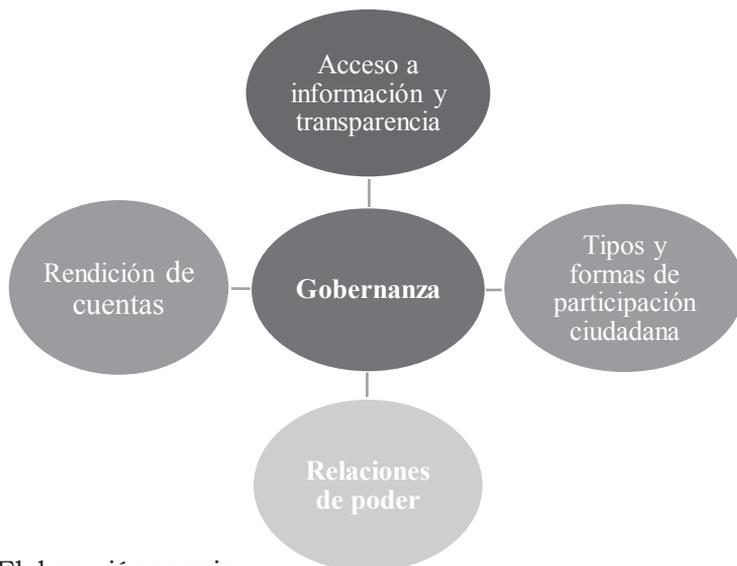
son visualizados y conceptualizados a través de las políticas y programas dirigidos a promover la transparencia y rendición de cuentas en los gobiernos locales. Para esta investigación se toma a la gobernanza como una variable dependiente, ya que el desarrollo de sus procesos estará en función del desarrollo de las otras variables (éstas son: transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana). Partiendo de lo siguiente (ver figura No. 1).

La gobernanza supone la existencia, entre otras cosas, del cambio de diseños y comportamientos institucionales al interior de las organizaciones y entre organizaciones, así como entre éstas y la sociedad. Parte de estos cambios pueden ser observados a través de la apertura de espacios de participación ciudadana, ya que es a través de ésta que se puede estudiar las formas de relación, así como sus causas y efectos entre las organizaciones gubernamentales y la sociedad organizada o no. Pero como ya había señalado, no todo tipo de participación es parte de los procesos de gobernanza, por tanto, resulta pertinente regresar al cuestionamiento de sobre ¿qué participación ciudadana produce gobernanza?

Si una de las bases de la gobernanza es fomentar la corresponsabilidad, así como la deliberación dentro de la toma de decisiones en el espacio público, para que se pueda generar, en alguna medida, la fragmentación del poder, dicha participación tendrá que ser, en algún sentido, vinculante, es decir, que la participación pueda generar una consecuencia, que a su vez sea evaluada y permita, nuevamente, una reacción (en sentido positivo o negativo, premio o castigo) por parte de los ciudadanos hacia las organizaciones de gobierno.

Por lo tanto, entre mayor vinculación, mayor posibilidad de gobernanza, y a mayor gobernanza, mayor fragmentación del poder; a mayor fragmentación del poder, mayor corresponsabilidad y obligación de rendir cuentas por todos los actores inmersos en el proceso de diseño, implementación y evaluación de políticas y programas públicos.

**Figura 1: Factores que pueden influir en el desarrollo de la gobernanza en el ámbito municipal**



*Fuente:* Elaboración propia.

Así reafirmamos que no todo tipo de participación es parte de la gobernanza, pero que ésta es parte previa para el desarrollo de la misma, así como condición indispensable para su surgimiento. Toda vez que la deliberación, para que sea realmente pública, tendrá que ser entre actores públicos, sociales y privados y, en ese sentido, se podrá observar espacios de corresponsabilidad y fragmentación del poder.

Esto, a su vez, implica procesos para informar sobre la actuación de los actores y justificación de los actos y decisiones de los mismos en la arena pública, es decir, de mecanismos y procesos de rendición de cuentas, dentro de éstos se encuentra el supuesto del cambio en las reglas del juego y formas de relacionarse entre las organizaciones gubernamentales y sus diferentes niveles, pero sobre todo, entre éstas y la sociedad, lo cual implica cambios en el diseño institucional y el comportamiento organizacional y social.

Dentro de los cambios organizacionales, además del diseño de nuevos instrumentos y normas que dicten las formas de relación y sus consecuencias, también encontramos espacios de resistencia y búsqueda por conservar privilegios, lo que implica presiones por parte de actores exógenos (principalmente sociales y otros actores políticos) por acelerar el proceso de cambio, mientras que lo más común al interior de la organización es alentar y minimizar los cambios.

Como se ha documentado, los ejercicios de rendición de cuentas, si esta es blanda, estará más cercana a privilegiar los objetivos al interior de las organizaciones, pero si esta es dura, aumentará la capacidad de incidencia por parte de la sociedad, por lo tanto, reforzará la participación ciudadana vinculante, que a su vez podrá dar frutos en los procesos de gobernanza y democratización de los espacios públicos tanto al interior de la organización como su relación con actores exógenos.

Y, finalmente, la condición previa para que la rendición de cuentas pueda desarrollarse y definirse como dura o blanda, en este caso es la transparencia y acceso a la información, como se mencionó, éstas no son lo mismo, el acceso a la información no hace referencia a la calidad de información, su usabilidad y utilidad, razón que la diferencia de la transparencia que dentro de sus definiciones y clasificaciones; tendrá como la más cercana al acceso a la información a la transparencia opaca, la cual hace referencia a información poco utilizable que no refleja el actuar del gobierno. Su contra parte, la transparencia clara, es aquella que proporciona información, pero que además abre a las organizaciones al escrutinio y evaluación social, es decir, no sólo supone el acceso a información valiosa y de calidad, además de reutilizable que permita generar parámetros sobre la toma de decisiones y sus justificaciones, sino que también implica la apertura de los espacios de gobierno para que los ciudadanos o quien así lo desee pueda acceder a observar el trabajo y ejercicio de gobierno.

Esto a su vez, será parte determinante para definir si existe rendición de cuentas, y de existir ésta, qué tipo de rendición de cuentas se estará desarrollando, es decir, si es blanda o dura, por tanto, si permite participación vinculante o no, además, si promueve y genera cambios institucionales, que a su vez

propicien participación ciudadana vinculante (de control, de evaluación, deliberativa, o democrática). Los cambios al interior y exterior del gobierno, además de los cambios en las formas de relacionarse (transparencia, rendición de cuentas entre gobierno y hacia el exterior, así como la capacidad por parte de los ciudadanos de incidir y hacer uso de esta capacidad) propician y generan el reacomodo de actores y sus comportamientos, lo cual conlleva un reacomodo de fuerzas y roles que implica un proceso complejo de aprendizaje de dichos actores, este proceso puede ser considerado como fragmentación del poder y ejercicio de la microfísica del poder, que a su vez, puede ser identificado como gobernanza.

Por lo tanto, podemos observar a la gobernanza como el conjunto de herramientas que permiten el análisis de procesos sociales, políticos y económicos, dentro de los cuales se empodera al ciudadano, se fomenta la fragmentación y redistribución del poder y la responsabilidad, que como consecuencia natural producirá resistencias de los actores encumbrados y sus formas de ejercer el poder y la toma de decisiones.

Entendemos que las resistencias (simulación, cooptación, corrupción, entre otras) son parte (cuasi natural) del proceso de democratización; éstos pueden ser definidos como la materialización por parte de actores encumbrados (que ejercen el poder) por mantener o alargar el *statu quo* (de ser así una política pública o programa no logra sus objetivos y se convierte en espacios de simulación).

Dicha resistencia puede dar cierta rotación a los actores encumbrados (en caso de cambio de gobierno, que en ocasiones puede continuar a pesar de cambios de partido en él), esto es una práctica muy cotidiana para el caso mexicano, ya que se carece tanto de servicio civil de carrera en la mayoría de los gobiernos locales y, hasta la fecha, no se han implementado ejercicios de reelección.

La cimentación de los procesos de gobernanza tendrá que desarrollarse en periodos más o menos largos, acompañados de altibajos (resistencias), que pasaran por diversos cambios en los comportamientos organizacionales, así como el diseño de las reglas y normas institucionales.

Este caso de investigación centrará la atención en los procesos que acompañan a las políticas y programas públicos que versen sobre transparencia y rendición de cuentas, en los cuales se pueda observar que tipo de participación ciudadana se desarrolla y si ésta es propensa a fomentar los procesos de generación de gobernanza.

Se elige este nivel de gobierno porque, como lo marca Bassols (2011), la gobernanza permite entre otras cosas el estudio de la microfísica del poder, dichos procesos, en la interacción gobierno sociedad son cotidianos dentro de los gobiernos locales. Al estudiar cómo se desarrollan dichos procesos en las políticas de transparencia y rendición de cuentas, dentro de las cuales se contempla a la participación ciudadana, también es posible dar cuenta si éstos permiten el desarrollo de la gobernanza y la democratización del ejercicio público en los gobiernos en estudio, o por el contrario las acciones de resistencia tienden a prevalecer en los mismos.

### **1.5 El poder y su papel en las relaciones publico privadas**

Pero ¿cómo estudiar las relaciones de poder en los programas de gobiernos locales sobre transparencia y rendición de cuentas?, ¿Es posible la fragmentación del ejercicio del poder con estos mecanismos?, por tanto, ¿Dichos mecanismos, a su vez, son un instrumento de empoderamiento de la sociedad?

La respuesta a estos cuestionamientos, forman parte del objetivo de la presente investigación, en tanto se comprenden las relaciones entre los actores como relaciones de poder o, como se mencionó anteriormente, la microfísica del poder, entendiendo por ésta el estudio de las relaciones de poder de manera ascendente, es decir, aquellos espacios de relaciones básicas que forman parte del cotidiano de los actores, con lo cual las relaciones de familia, pareja, trabajo, en organizaciones, en concreto, todo tipo de vínculo humano estará condicionado por dinámicas de ejercicio del poder que, entre otras cosas, influye en los lazos relacionales que dan origen a los liderazgos y relaciones de dominación, por mencionar algunas (Foucault, 1993).

Con lo anterior, las relaciones que se dan en la arena de lo político, específicamente las relaciones entre Estado y

governados, no son ajenas a las relaciones de poder; dentro de este campo las relaciones de poder han sido abordadas desde diferentes perspectivas Webber (1967) y Gramsci (1988) lo observan a partir de mecanismos coercitivos activados por el Estado como ostentador del monopolio del ejercicio legítimo de la fuerza y un entramado organizacional que le brinda soporte, además, agregan que no es sólo a través del uso legítimo de fuerza con lo que se genera dominación, es, además, por medio de mecanismos de generación de consenso que el poder hegemónico (élites) concreta su dominación (Garcés, 2001).

Para Foucault (1993), existe un tridente en el ejercicio del poder y la dominación, éste pasa a través de los grupos hegemónicos (burguesía), quienes generaran discursos de verdad que son la fuente del derecho o “*reglas de derecho, mecanismos de poder, efectos de verdad*”, por medio de los cuales se crean aparatos ideológicos de verdad, tales como la educación, la democracia como medio de generación de consensos, que al ser aceptados por la sociedad, toman carácter de verdadero y, por tanto, crean mecanismos e instrumentos de formación y acumulación de conocimientos que dan forma a la verdad y herramientas de dominación.

Entonces, la sociedad es sometida a través de la producción de la verdad desde el poder, y no existe forma de ejercitar el poder, de no ser a través de la producción de esa franqueza (Foucault, 1993: 140). En este sentido, la ciudadanía para generar espacios de empoderamiento tendrá que competir en la producción de veracidad contra el Estado, si ésta última no sólo es impuesta, sino también, validada mediante consensos, es entonces posible el empoderamiento de la sociedad, ya que, necesariamente, esta tendrá que validar (legitimar) el ejercicio del poder gracias a la aceptación de la o las verdades comunicadas por medio de las estructuras del poder estatal. Por lo tanto, de no ser aceptada la ejecución del poder, podría considerarse como parcial o incompleto, la única forma de crear franqueza será a través de la imposición, disuasión (violencia o cooptación), pero mientras se logre poner en duda dichas verdades, el ejercicio del poder no tendrá su cometido, es decir, se estará en la facultad de ejercer espacios de poder por parte del Estado, sólo cuando la producción de veracidades son aceptadas y legitimadas por quienes las reciben.

Esto es posible toda vez que, como Foucault (1993) menciona, el poder no se encuentra concentrado en ninguna parte, por el contrario, es una red difusa de conexiones que atraviesa todo cuerpo social, por tanto, existe la capacidad y posibilidad de ejercerlo, siempre y cuando los canales de la red sean aprovechados por el cuerpo social. De la misma forma, menciona que el poder, si bien es cierto, puede y es utilizado con una connotación negativa relacionada con la capacidad de oprimir, someter y ocultar, no es la regla, sino que responde a una táctica de su ejercicio, ya que el poder en éste y todo sentido es una acción productora de ámbitos de verdad que, al ser validados y legitimados, pueden dar efectos variados, dependiendo de las estrategias de quienes ejercen el poder. Ejemplo de ello es el ejercicio de la soberanía por parte del Rey en el medioevo, donde la estrategia y fin del ejercicio del poder (verdad), fue el crear súbditos sumisos y obedientes a través de lograr imponer sus ideas como verdad, que funcionan como mecanismos disciplinarios y reguladores que caracterizan a la racionalidad política (Vázquez, 2009).

Dentro de los ejercicios de poder entre sociedad y Estado, la necesidad de influencia dentro de los procesos de toma de decisiones y el control de éstas, se hace evidente un choque por consolidar los ejercicios que serán tomados como válidos a partir de los parámetros previamente considerados como válidos. De esta forma, la búsqueda de influencia en la actualidad se torna con mayor capacidad de veto por parte de los actores sociales al tratar de ejercer el poder a través de los mecanismos institucionales (parámetros), los cuales ahora son puestos en duda, una vez que el gobierno ha perdido la capacidad de ejecutar sus mecanismos disciplinarios y reguladores, por tanto, es posible cuestionar el proceso de generación de verdad, que bajo el supuesto de un ejercicio democrático y ejercido a través de los supuestos de la gobernanza, será lograda sólo a través de consensos entre los actores sociales y estatales.

Es a partir de este nuevo entramado de redes que ahora el sistema político tendrá que normar las discusión, búsqueda de influencia y control, estableciendo nuevos campos de validación de ideas, lo que permite el supuesto de resolución de conflictos en el propio sistema, al tiempo que se prevén fallas dentro de él, y evitar crisis estructurales, que a su vez permiten generar

el supuesto de nuevos ejercicios del poder (Penaglia, 2012), donde la sociedad ha encontrado los canales para participar en dicho ejercicio, dicho de otra forma, podremos suponer el empoderamiento social.

Penaglia (2012) menciona que si en esta forma de acción, a la que denomina sistémica, los canales de comunicación pueden funcionar como mecanismos de regulación entre los actores sociales y estatales, de tal forma que el sistema se mantenga sano y generando una especie de equilibrio entre actores, ya sea por la generación de consensos o por el éxito de estrategias disciplinares. Pero, por otra parte, existe el riesgo que dichos canales se rompan y se generen acciones contrasistémicas, que es cuando el sistema entra en crisis y los mecanismos de comunicación se pierden, dando paso a ejercicios de protesta por parte de los sectores sociales, tales como marchas, plantones, manifestaciones, paros, entre otros, que denotan la falta de capacidad por parte del sistema de regular y solucionar los conflictos, con ello el ejercicio de poder llevará hacia estrategias disciplinares que podrán llegar a ejercicios coercitivos acompañados de violencia.

Con ello, se puede generar la idea de que si el Estado puede producir estrategias disciplinares y reguladoras, por igual, la sociedad tiene esta capacidad, sobre todo si partimos de la idea del poder como una red constante que se hace latente a través de la capacidad o incapacidad de generar verdad, y que es sólo ésta la única posibilidad de ejercer el poder.

Pero, entonces, como la sociedad canaliza dicha capacidad de ejercer el poder de manera colectiva, de tal forma que no choque con los intereses particulares de sus pares, a esto se le ha denominado la paradoja del poder (Penaglia, 2012). Entonces, la idea de empoderamiento social recae en la capacidad de los actores para involucrarse dentro del proceso de generar verdad y ejercer el poder, en la manera que coinciden en la máxima del bien común, como mecanismo igualador de oportunidades y maximizador de capacidades; así mismo, la participación de sectores diversos de la sociedad representará una estrategia del ejercicio de las redes para generar verdad y ejercer poder que en la realidad ha mostrado ser exitosa.

El problema surge cuando la paradoja del poder contrapone objetivos, es entonces donde las estrategias chocan entre actores sociales, o entre actores sociales y el Estado, disgregando el ejercicio del poder y, por lo tanto, modificando los objetivos, de tal forma que éstos podrán ya no ser colectivos, sino de pequeños grupos o individuales, los cuales, en ocasiones se muestran más compatibles con los objetivos estatales; es aquí donde las estrategias de cooptación podrán hallar su caldo de cultivo.

En la siguiente tabla se muestra cuales podrán ser los resultados del ejercicio del poder según la paradoja antes descrita.

## Tabla No. 2. Síntesis Conceptual

<i>Perspectiva social del poder</i>	<i>Perspectiva Individual del Poder</i>
<p>Premisa No. 1: Las organizaciones sociales al coordinarse, asociarse y unirse, generan mayores posibilidades de ejercer el poder al integrarse y generar redes, con lo cual incrementan su capacidad para influir en el sistema político y políticas públicas.</p>	<p>Premisa No. 1: Las instancias coordinadoras de la sociedad civil y de organizaciones no gubernamentales y comunitarias, esconden estrategias de control y dominación (hegemonía). Para ello crean redes hegemónicas con lo cual la unión permite la cooptación de las redes y la posibilidad de ejercer el poder.</p>
<p>Premisa No. 2: Los individuos crean mayores posibilidades de desarrollarse vinculándose con otros (creando redes), por tanto se incrementa la participación ciudadana canalizada a través de organizaciones formales e informales, que permiten ejercer el poder.</p>	<p>Premisa No. 2: Los individuos que se empoderan son los que dominan y lideran la organización, por tanto el resto de la organización es cooptada y controlada. En este caso, los individuos no se empoderan ni desarrollan en el colectivo, por el contrario son controlados a través de técnicas supuestamente sustentadas en un interés general que en realidad no los representa, pero crea las condiciones para generar espacios de producción de verdad y poder.</p>

*Fuente:* Adaptado de Penaglia, 2012.

En ese sentido, lo que se tendrá que cuidar es la creación de mecanismos a través de los cuales se propiciaran las relaciones entre la sociedad y entre la sociedad y el Estado. En este último, es necesario poner atención en el proceso completo de las políticas públicas (diseño, elaboración, aplicación y evaluación), teniendo en cuenta lo siguiente: si el poder es latente y transversal a todo cuerpo social, por tanto la sociedad como el Estado (o cualquier actor), podrán utilizar las redes existentes para ejercer el poder

(crear verdad). En este sentido, las organizaciones formales o informales de la sociedad deberán poner cuidado en activar las redes y ejercer el poder en todo el proceso de políticas públicas.

Por otra parte, dentro del diseño de mecanismos, se deberá cuidar y propiciar que la participación de la sociedad no sea concentrada en ciertos actores con capacidades que pudieran facilitar tomar el control de dichas redes (posibilidad de cooptación), la falta de movilidad de los actores genera concentración de estrategias e información que pueden dar paso a estrategias disciplinares y de control, es decir, de cooptación.

Con esto dichos actores, sin tener que salir de la red, tendrán que ser renovados en periodos intermedios, por ejemplo, si hablamos de consejos, comités o grupos específicos para participar dentro de los procesos, éstos podrán ser renovados en periodos intermedios en una mitad o tercio del mismo, de tal forma que el *expertise* no se pierda por completo y permita a los nuevos integrantes mezclar diferentes actitudes y aptitudes así como deseos y saberes, que entre otras cosas, mantengan la representación del bien común dentro de la red, al ejercer el poder.

### **1.5.1 Relación entre el poder y la gobernanza en la conformación de programas y políticas públicas**

La gobernanza como parte del diseño de políticas públicas o programas, dicho de otra forma, la política y/o programa público con elementos, técnicas y estrategias de gobernanza, que a su vez son parte de una estrategia para el ejercicio del poder público de los actores involucrados en el proceso de ejecución de la política pública y, en general, del ejercicio del poder. Para fines de este estudio, la gobernanza

*“se concibe como un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación en donde tiene lugar una interacción entre el Estado y los actores no estatales en el marco de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado”* (Bassols, 2011: 9).

En este sentido, es importante el análisis de la micropolítica y la microfísica del poder<sup>5</sup>, para poder evaluar los resultados de dicha política y/o programa, como instrumento para ejercer el poder, es decir, como mecanismo de gobernanza. Así el diseño de dicha estrategia de poder y sus mecanismos de implementación forman parte del análisis de consensos y disensos, de las formas institucionales (formales) que son la esencia de las preferencias seleccionadas a través de cursos de acción o inacción, así como la parte informal que también es parte de las relaciones de poder entre los actores y que, en cierto sentido, condicionan los cursos de acción, en ocasiones con mayor fuerza que en los mecanismos formales, en estricto sentido, esto es, una forma de observar la microfísica del poder; es decir, estos escenarios se convierten en el arena donde la interacción de actores públicos sociales y privados muestran sus preferencias e intencionalidades, para dar respuesta (resistencia, choques, consensos, disensos, conflictos, etc.) a las demandas que de ellos surgen.

Con lo antes expuesto, es posible observar quiénes y cómo ejercen el poder, cuáles son los mecanismos de control efectivos y, en ese sentido, se podrán evaluar los resultados de políticas y programas públicos, así como las preferencias del gobierno al ofertar tal o cual política, así como las de los demás actores al responder a ellas, esto, entre otras cosas, podrá dar resultados diversos, como la modificación y alteración de los diseños en términos formales o, por otra parte, modificaciones en alguna fase de la política o programa, que no se ve en términos formales, pero que en las relaciones informales se realiza, generando equilibrios entre los actores que pueden ser más o menos constantes hasta que dichas preferencias se vean modificadas, es decir, serán más o menos constantes, mientras así se comporten las preferencias de los actores involucrados, o éstas cambien. Esto es posible al contrastar el diseño de programas y/o políticas dirigidos al empoderamiento de actores no gubernamentales, en tanto su capacidad de incidencia en la toma de decisiones (capacidad de veto y debate de las decisiones) con el ejercicio real en la microfísica del poder y la micropolítica.

---

<sup>5</sup> Entendidas como los espacios de interacción entre actores públicos y no públicos en el ejercicio del poder, con la particularidad que dichas interacciones son a nivel personal, es decir, son aquellos espacios de conflicto, negociación, consenso y disenso, a través de los cuales se toman decisiones y se ejerce el poder.

Por lo tanto, se evalúa, en una primera parte, al programa o política a través de su diseño institucional (oferta de espacios de concertación de preferencias y necesidades, toma de decisiones, así como su postura en las formas vinculación entre actores) para, en un segundo instante, contrastarlo con su ejercicio real de interacciones entre actores (micropolítica) y los procesos y tecnologías empleados dentro de este proceso. Con ello estamos en la posibilidad de evaluar la capacidad de los programas y/o políticas para fungir como instrumentos (tecnologías) de vinculación entre necesidades (preferencias) gubernamentales y las de actores diferentes al gobierno, es decir, de espacios de gobernanza o, en su defecto, como mecanismos y tecnologías de control. De esta forma, las interacciones entre actores gubernamentales y no gubernamentales no arrojan resultados idénticos, pues mucho importa la dinámica social, así como las características de los actores, en este sentido, las formas de vinculación no serán idénticas, éstas tenderán a ser más o menos intensas dependiendo de los diseños institucionales (lo formal), pero también la interacción de los actores que, como se comentó, dependerá de las características de éstos y sus formas de interacción en lo informal.

El diseño institucional, si bien es importante en los alcances de los programas, ya que en alguna forma refleja la postura gubernamental, se puede ver modificado de diversas formas y maneras, una vez que los actores entran en juego, arrojando resultados que no forzosamente corresponderán con los supuestos establecidos a través del diseño formal.

En ese sentido, si observamos a la gobernanza como parte de los supuestos a través de los cuales se diseñan la oferta de los espacios gubernamentales (normativa) para dar respuesta a las demandas de sectores sociales y privados, es posible contrastar estos supuestos normativos, contra el ejercicio real de los programas que, en alguna forma están diseñados bajos sus principios normativos, los cuales son observables en el diseño institucional de éstos, y de una forma más o menos genérica, giran en torno a la creación de espacios de vinculación entre actores gubernamentales y no gubernamentales, que entre otras cosas, permiten ejercicios de corresponsabilidad y cogobierno, es decir, de ejercicio del poder por parte del ciudadano.

## **CAPÍTULO 2. Marco contextual de la participación ciudadana en los gobiernos municipales y marco metodológico**

Este capítulo presenta el contexto bajo el cual se llevan a cabo los diversos procesos de participación ciudadana en México, de manera más específica en los gobiernos municipales. Asimismo, se describen algunos estudios que abonan al desarrollo metodológico de la presente investigación para, de esta manera, integrar el marco metodológico bajo el cual se analizará la participación ciudadana en los procesos de transparencia, rendición de cuentas y gobernanza en los municipios mexicanos.

El presente capítulo propone una tipología de programas orientados a la participación ciudadana en transparencia, rendición de cuentas y gobernanza, a partir de la cual se seleccionarán los estudios de caso que permitirán verificar los supuestos teóricos expuestos en el capítulo anterior. Asimismo, se desglosa las distintas etapas que integran el proceso de esta investigación.

### **2.1 Contexto de la participación ciudadana en México**

#### **2.1.1 La simulación dentro de los procesos**

El desarrollo y éxito de los espacios de participación en gran medida están ligados a los perfiles de los participantes, así como al diseño de reglas bajo las cuales la participación ciudadana se desarrolla. Sin embargo, existen otros factores que funcionan como detonantes de la participación, uno de los más destacados es la asociación de la participación hacia los resultados del sistema (lo cual se manifiesta principalmente con marchas y mítines públicos), mismos que tienen una voluntad reformadora y, en los casos más drásticos, el terminar con el sistema (Somuano, 2013).

Otras formas de participación suelen encontrar eco a través de efectos de grupo y permiten explicar la participación reforzando la teoría del aprendizaje social, que plantea que los individuos aprenden de otros con quienes se identifican en acciones grupales generando presión social al sistema, con el

fin de obtener alguna demanda o espacios de negociación, así, tenderán a reforzar ese comportamiento (Somuano, 2013).

Si los diseños están encaminados a fomentar mecanismos participativos vinculantes que, además, permiten integración social de actores diversos en temas de interés colectivo, las acciones de grupo y aprendizaje social se verán reforzadas. De igual forma, el aprendizaje, no será sólo en la esfera de lo social, ya que los actores estatales también se verán involucrados en dicho proceso como facilitadores, y también como sujetos que consumen y desarrollan conocimiento.

Bajo el supuesto de que los diseños y ejercicios de espacios participativos están dirigidos hacia las condiciones antes planteadas, es decir, a generar mecanismos de intercambio, consumo de conocimiento e integración social, además de mecanismos de interacción entre sociedad y Estado, con resultados vinculantes que den cauce a las demandas sociales. Como consecuencia de lo antes expuesto, se encontrarán niveles altos de participación, así como niveles altos de legitimidad y eficacia. Esto no siempre es así, de hecho, pocas veces se registra este comportamiento. Para el caso mexicano, los niveles de participación tanto electoral como no electoral son bajos. En el ámbito electoral, el abstencionismo como promedio se encuentra con niveles entre el 50% y 60%. Para la participación distinta a la electoral encontramos, según datos presentados en el Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía<sup>6</sup>, que dentro de las actividades que con mayor frecuencia se realizan están los procesos a través de redes sociales mediante los cuales se comparte información política, en la que el 17% de los encuestados manifestaron hacerlo con mucha frecuencia. En segundo lugar, está el asistir a reuniones en cabildos o delegaciones, donde uno de cada 10 encuestados respondieron asistir a dichas reuniones y, de éstos, el 14% dijo hacerlo con frecuencia; otra de las actividades de participación manifestada por el 9% de los encuestados, fue la participación en marchas y mítines.

Otro dato relevante es que una parte importante de la participación política que se manifestó dentro del Informe País sobre la Calidad Ciudadana, es que dicha participación se da a través de los partidos políticos, pues con niveles de

---

<sup>6</sup> Consultado el 25 noviembre de 2015 en: [http://www.ine.mx/archivos2/s/DE-CEYEC/EducacionCivica/Informe\\_pais\\_calidad\\_ciudadania\\_IFE\\_FINAL.pdf](http://www.ine.mx/archivos2/s/DE-CEYEC/EducacionCivica/Informe_pais_calidad_ciudadania_IFE_FINAL.pdf)

entre el 7% y 11% de los encuestados manifestaron haber participado en reuniones, mítines, eventos de precampaña o campaña, así como en reuniones con autoridades a través de algún partido político. Esto permite observar que las diferentes expresiones bajo las cuales los ciudadanos mexicanos utilizan como mecanismos para participar son escasos, y la concurrencia a los mismos es poco significativa. Si a esto le agregamos que los diseños de los mecanismos formales para participar no siempre son pensados en generar espacios que empoderen a la sociedad o, como se puede suponer, con los resultados mostrados en el Informe antes mencionado, que esta participación puede ser cooptada por actores políticos (partidos políticos, gobernantes y representantes políticos). De igual forma, se permite realizar el supuesto sobre la utilización y diseño de mecanismos participativos con fines de obtención de legitimidad y control sobre las demandas sociales; a lo que autores como Hevia (2010), Isunza (2010, 2006), Olvera (2010, 2009), Fox (2008), entre otros, han llamado espacios de simulación y cooptación o participación decorativa.

### **2.1.2 Estudios previos sobre mecanismos de participación ciudadana, transparencia y gobernanza**

Como se mencionó anteriormente, la participación ciudadana puede ser vista como una ventana de oportunidad para dar cauce a las demandas ciudadanas sobre temas de interés y de bien público, pero eso no la exenta de poder ser un mecanismo de control para canalizar los liderazgos sociales hacia intereses particulares o grupos de poder, lo que influye negativamente en los fines que persigue el Estado, empleando dicha participación para esos fines particulares a través de la cooptación o corporación, de tal forma que el ejercicio del poder se realiza por parte de ciertas élites sociales y estatales, dejando de lado o limitando la búsqueda de dicho bien público.

Para ello, se han realizado diversos ejercicios que permiten mostrar los efectos de la participación ciudadana con la intención de dar cauce a sus demandas más sentidas, que el Estado, por diversas razones, no ha podido, o no ha querido atender. Esto permite diferenciar los mecanismos de participación, de tal modo que se han creado varias formas de catalogar la participación ciudadana partiendo de sus propios alcances

y objetivos. Entre estos mecanismos encontramos aquellos que hacen referencia a las etapas de la política pública en las que se presenta la participación ciudadana, además con ello dan cuenta de los alcances de la misma en tanto logra influir en la toma de decisiones, control y evaluación de políticas y programas públicos.

Entre estas propuestas metodológicas se encuentra la desarrollada por Hevia e Isunza (2010), quienes a través de lo que denominaron interfaces societales, dan cuenta de los alcances de la participación ciudadana dependiendo de la etapa de la política o del programa en el que se lleva a cabo dicha participación, así como el nivel de involucramiento de los ciudadanos, dependiendo esto último, de las facultades formales establecidas en el diseño institucional. Además de los ejercicios o procesos informales donde las cualidades de los ciudadanos podrán ser determinantes en dicha participación, dando como resultados espacios decorativos y de legitimación de la acción pública en el nivel más bajo o, en caso contrario, el empoderamiento de la ciudadanía con herramientas reales de control y corresponsabilidad social-estatal (Hevia e Isunza, 2010).

Otro mecanismo similar fue el presentado por Canto (2010), quien también hace una presentación sobre los alcances y objetivos de la participación según las diferentes fases en la que ésta se presenta, hablando de políticas y programas públicos, donde entre más sean las fases donde la participación se presente, mayores podrán ser sus alcances.

Martínez (2014), a través del estudio de la contraloría social, muestra que dependiendo de las capacidades y facultades que tengan los ciudadanos participantes en este ejercicio de control y de rendición de cuentas (incluyendo la sanción) en las políticas y programas públicos, éste determinará el resultado e impacto de dicha participación. Es decir, según los poderes (“dientes”) otorgados a los ciudadanos o grupos de ciudadanos (herramientas que determinan la capacidad de influencia, control y capacidad de punición en la participación ciudadana) que participan en la contraloría social, será la capacidad de evaluación, control y punición de la acción pública.

Por tanto, entre menor sea la vinculación de la participación, mayor será la posibilidad de presentar la participación como

decorativa, y a mayor vinculación, mayor será la posibilidad de empoderamiento ciudadano, si entendemos por este último, al aumento de las capacidades y mecanismos de evaluación, control y punición por parte de los ciudadanos hacia las entidades gubernamentales que ejercen y utilizan los recursos públicos en acciones diversas.

Por otra parte, los estudios sobre la aplicación en las políticas públicas y temas relacionados con la participación ciudadana, la transparencia, la rendición de cuentas, al igual que la gobernabilidad, la gobernanza y, en general, con aspectos que muestran las formas y grados de democracia en las sociedades, se han concentrado en estudios a nivel nacional y subnacional (entidades federativas), dejando un tanto de lado los temas municipales.

No obstante, lo anterior, en la última década y, quizás un poco más atrás, se ha empezado a realizar estudios sobre el comportamiento de los tópicos antes mencionados a nivel local, dando mayor importancia a los alcances y aportes que pueden tener dichos estudios sobre una realidad social en concreto, y cómo ésta se relaciona con niveles de gobierno iguales, o superiores, además de mostrar las peculiaridades locales a nivel micro, es decir, el comportamiento de ciertos actores en espacios acotados a nivel local (colonia, barrios, callejones, asociaciones locales de colonos, etcétera).

A continuación, se presenta parte de la producción sobre estos temas. El orden en que se desarrollarán los trabajos presentados obedece a los siguientes criterios: los primeros hacen referencia a experiencias y estudios sobre la aplicación y ejecución de recursos, esto es sobre transparencia; los siguientes trabajos están compuestos por estudios y experiencias sobre transparencia, participación ciudadana y gobernanza; por último, aquéllos que se concentran en los estudios sobre la gobernanza. Para ello, se pone especial énfasis a los aspectos que giran en torno a la transparencia y rendición de cuentas, acompañada de la participación ciudadana y de los principios de la gobernanza, que redunde en la democratización del espectro público local.

Los primeros estudios sobre temas similares a los aquí planteados se presentan en Sudamérica, detonados por el fenómeno que

se gestó a partir del programa de presupuesto participativo en Porto Alegre Brasil para una democracia redistributiva. En este trabajo se desarrollan los aportes de dicha comunidad sudamericana en el diseño de políticas que, entre otras cosas, dan voz y voto a aquellos ciudadanos que en alguna forma estuvieron excluidos, así como de presentar un mecanismo de redistribución y planeación del ejercicio fiscal participativo (De Sousa Santos, 2005).

Dentro de este estudio, se analiza el diseño institucional en torno al cual se genera el programa de presupuesto participativo, así como las causas que llevaron a su creación, los actores que intervienen en él, y en menor medida los alcances y efectos del programa. Cabe mencionar que dicho programa ha sido replicado de formas diversas por muchas regiones del mundo, Europa y América principalmente.

Hablando específicamente sobre la transparencia, Ortega, et. al. (2011) realizan un estudio donde analizan las acciones emprendidas por diferentes grupos de ciudadanos organizados en torno a problemas locales (barrios principalmente) dentro de las localidades chilenas, que eran encabezadas por Ciudad Viva (localidad chilena). Dicho estudio gira en torno a la utilidad de la Ley de Transparencia como herramienta para fortalecer, formar y generar las capacidades fiscalizadoras de los ciudadanos dentro de la gestión municipal en Chile. Como los autores lo refieren, la metodología está basada en la investigación participativa, teniendo como base herramientas cualitativas tales como marchas exploratorias, entrevistas a actores clave, diagnósticos participativos, mesas de trabajo, seguimiento de experiencias en los barrios (estudios de caso), capacitación recíproca por mencionar algunos; pero, además, esto permitió generar información cuantitativa para realizar indicadores sobre los alcances y usos de la Ley de Transparencia a nivel local en algunas comunidades (barrios) en Chile.

Cabe mencionar que también se resalta el papel de la organización social y la participación ciudadana, sumada a las reglas del juego sobre transparencia. Para estos autores dichos elementos, además de mostrar la importancia que toman los actores locales, así como las fallas que muestra el diseño institucional en la aplicación de sus normas, de igual forma presentan la problemática en torno a una necesidad creciente de instalar la

transparencia y acceso a la información pública dentro de los derechos ciudadanos en su imaginario social, como un medio que fortalece los canales de participación y democratización en los Estados nación, dentro de sus diferentes niveles de gobierno, ampliando así los ejercicios de ciudadanía.

Cadena (2013), presenta un estudio comparativo entre los municipios del Estado de México y Oaxaca, donde analiza la capacidad institucional de los municipios de esas entidades federativas, para responder si el nivel de capacidad institucional en los municipios es suficiente para llevar a cabo la rendición de cuentas. Para realizar esta investigación seleccionó aleatoriamente 65 municipios por entidad federativa (procurando que existiera diversidad urbano-rural). Sus fuentes de información fueron 5 instrumentos existentes: Perfil de los municipios en México, Encuesta sobre desarrollo municipal, Encuesta Nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social, Encuesta Nacional de Gobiernos municipales 2004, y la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad y Justicia Municipal 2009 (Cadena, 2013: 16-17).

Las variables consideradas son: 1) existencia de mecanismos de información y acciones, 2) la existencia de canales de información, 3) la existencia de mecanismos formales para el cumplimiento de las normas y apego a la ley, 4) la existencia de mecanismos de control sobre los funcionarios públicos, y 5) existencia de mecanismos de sanción a funcionarios públicos (Cadena, 2013: 17). Dentro de sus principales hallazgos se encuentra el de poder afirmar que independientemente del nivel de capacidad institucional, los mecanismos de transparencia no cumplen con las expectativas de rendición de cuentas, dado que, entre otras cosas, la dimensión organizacional de los gobiernos locales no está orientada hacia el alcance de dichos logros, dando como resultado ejercicios de simulación en busca de legitimidad, la cual es perdida en los procesos electorales y ejercicios de gobierno anteriores (Cadena, 2013).

Otro estudio sobre transparencia a nivel local es el desarrollado por Guillamón, Ríos, y Vicente (2011), donde generan un indicador sobre la transparencia financiera de los municipios españoles. Tomaron como objeto de análisis los 100 municipios más grandes, y el insumo de información para la elaboración de

los indicadores fue a través de información proporcionada por Transparencia Internacional dentro del periodo de 2008 a 2010.

De manera concreta el Índice se compone de 80 indicadores agrupados en cinco áreas sobre transparencia; 1) información sobre la institución municipal, 2) relaciones con los ciudadanos y con la sociedad, 3) transparencia económico-financiera; 4) transparencia en la contratación de servicios, y 5) transparencia en urbanismo y obras públicas. Es importante resaltar que este instrumento se genera de manera ininterrumpida en el periodo que se realiza la investigación, lo cual permite observar su comportamiento en ese lapso. Este ejercicio se realizó a través de las siguientes variables y resultados: cómo se comportan los gobiernos locales si partimos de la ideología del partido que gobierna, teniendo mejores resultados los municipios que son gobernados por alcaldes progresistas, por encima de gobiernos conservadores. Otra variable observada fue la fragmentación del gobierno, dando como resultado que a mayor fragmentación (pluralidad en su composición), mayores niveles de transparencia. Otro más de estos hallazgos fue la cantidad de recursos ejercida, donde se muestra que a mayor gasto mayor transparencia. Finalmente se hace un ejercicio sobre las condiciones socioeconómicas de los gobiernos locales, tomando como parámetro los niveles de desempleo en cada uno de los municipios analizados, la relación encontrada fue que, a menor desempleo, mayor transparencia (Guillamón, Ríos, y Vicente, 2011).

Con ello muestran que existen variables y condiciones sociales que son más benéficas para el desarrollo de ejercicios de mayor transparencia, por lo tanto, de mejor apropiación por parte de los ciudadanos sobre los espacios públicos cuando las condiciones permiten un mayor involucramiento, dotando ejercicios con mayor legitimidad y propensión a la democratización de los gobiernos locales. Es decir, una sociedad informada y con mejores condiciones sociales, se convierte en mejor juez del actuar de los gobiernos.

Otro trabajo similar sobre la transparencia a nivel local es el presentado por Herrera (2011). En este ensayo el autor genera un índice sobre los niveles de legitimidad y transparencia que opera en los municipios semiurbanos en el estado de Michoacán.

En este estudio se resalta el papel que tienen los gobiernos locales por sus ventajas comparativas referentes a la cercanía con los ciudadanos, así como con las problemáticas cotidianas. Asimismo, la elección de los gobiernos semiurbanos descansa bajo la premisa de que este tipo de municipios encuentran una doble problemática, es decir, problemas sobre espacios urbanos concertados generalmente en los centros políticos de los municipios y problemas rurales (dotación de servicios e infraestructura básica principalmente) en las comunidades rurales de dichos municipios (Herrera, 2011).

La hipótesis que se plantea es que el grado de legitimidad en los gobiernos locales está en función del grado de transparencia que existe en esos gobiernos. Así, el objetivo es el poder determinar cuál es el grado de transparencia que permite el desarrollo de la legitimidad en los gobiernos locales. El trabajo de recolección de información se sustenta en la teoría de la gobernanza, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, a través de las cuales se presenta la posibilidad de dotar de mayor legitimidad al ejercicio público local si éste se encuentra bajo el escrutinio público, mediante sistemas de información y mecanismos de participación que doten al ciudadano de herramientas de control sobre el quehacer público.

El trabajo cuantitativo arrojó los siguientes resultados: el índice global de legitimidad es de 0.37, que refleja una legitimidad “inaceptable”. El índice global de transparencia es de 0.53, que muestra una transparencia “por debajo de lo aceptable”, muy cercana a “inaceptable”. Con el coeficiente de determinación ( $r^2$ ), se definió que la legitimidad de estos gobiernos depende en un 95% del nivel de transparencia con que desarrollan sus procesos productivos, pues los resultados más cercanos a uno son lo deseable (Herrera, 2011).

El trabajo muestra a través del análisis estadístico (cuantitativo), la relación que hay entre la legitimidad, por un lado, cuando existen mayor publicidad y acceso a la información, es decir cuando son más transparentes, y como la ausencia o disminución de ésta, redundan en niveles inferiores de legitimidad, participación y aceptación social. Esto muestra parte de la percepción que la sociedad local arroja al cuestionarle sobre sus apreciaciones sobre los ejercicios de gobierno a través de las políticas de rendición de cuentas, sería importante el poder

constatar esta información a través de ejercicios cualitativos que den cuenta del comportamiento social, según la variación de los resultados tanto en legitimidad, como en transparencia. Además de los ejemplos antes planteados, se encuentra el trabajo presentado por Saldaña y Llerenas (2006), en el que analizan la funcionalidad del sistema de evaluación de participación ciudadana y transparencia, implementado por la Secretaría de la Función Pública, a través del programa denominado “Municipios por la Transparencia”, mismo que tiene por objeto investigar las prácticas de participación ciudadana y rendición de cuentas en los gobiernos locales, así como la capacitación de los servidores públicos y el diseño de mejoras en las políticas públicas de dicha materia.

El desarrollo del documento contiene una propuesta sobre un marco teórico y la generación de matrices en torno a él y los 39 indicadores diseñados en el programa, que permitan determinar de mejor manera las posibles patologías sobre las políticas públicas que versan sobre la participación ciudadana y la rendición de cuentas. Las problemáticas se centran a partir de dos variantes: la primera sobre los problemas de la transición de un sistema semiautoritario, y la segunda, que hace referencia a las fallas en el diseño e implementación de políticas públicas.

Partiendo de esto, los indicadores muestran los mecanismos de comunicación existentes y diseñados para aplicar tanto las políticas participativas, como las de rendición de cuentas, concentrando parte de su marco en la construcción realizada por Hevia e Isunza (2010), utilizando las interfaces societales que se dividen en dos tipos: uno, el cognitivo que se entiende como no vinculantes, y las segundas de tipo político, cuyo fin es generar espacios de cogestión. Este trabajo permite captar los tipos y niveles de relación existentes entre el gobierno y sociedad, así como la dinámica que se genera entre dichos actores.

A dicha propuesta se le agrega la elaborada por Cunill (2004), en la cual la autora propone que el diseño de las políticas debe contener elementos mínimos para evitar resultados no deseados de éstas. Dichos componentes son la igualdad, la pluralidad política, la deliberación y la publicidad, como parte de la participación democrática, la eficiencia y el control, la autonomía y relevancia, como elementos que permitan democratizar la administración pública, al mismo tiempo que se abona en la mejora del control y

eficiencia de las instituciones del Estado, además de fortalecer a la ciudadanía (Saldaña y Llerenas, 2006: 2).

Para esto, esta investigación se concentra en 7 de los 39 indicadores, diseñando para ello un mapeo (matriz de análisis) para cada uno de ellos, donde determinan elementos cuantitativos y formales, pero también elementos cualitativos. A través de dichas matrices, los autores proponen examinar las políticas diseñadas para la apertura de espacios de participación y rendición de cuentas; dicho instrumento de evolución de política pública pretende ser una herramienta oportuna para detectar anomías y espacios de oportunidad que redunden en la mejora de la implementación de dichas políticas.

Uno más de estos ejemplos realizado para el caso de los gobiernos locales mexicanos es el expuesto por Porras (2007), en él contempla a la gobernanza como una herramienta o instrumento analítico que ayuda a explicar o entender la hechura de las políticas (*policy making*) en condiciones de fragmentación sociopolítica. Este autor expone marcos conceptuales diseñados básicamente para nivel de análisis nacionales y subnacionales. Asimismo, examina las capacidades del Estado en organizaciones políticas contemporáneas y sus implicaciones en nuestras nociones tradicionales de gobierno.

Este autor parte de las premisas desarrolladas por la escuela anglo gobernanza o gobernanza anglosajona (Porras, 2007), que ha desarrollado tres proposiciones básicas, las cuales son de suma importancia para el caso mexicano, éstas son:

- 1.- La gobernanza y el gobierno no son una dicotomía;
- 2.- La gobernanza es caracterizada por incrementar la fragmentación, descentralización y dispersión del poder en una cantidad mayor de actores; lo que produce problemas de coordinación que son contrabalanceados por el desarrollo de fuertes liderazgos de presidentes, u otro método basado en estilos de gobernar personal, se borra la distinción entre la oferta privada y la pública. La gobernanza presupone la autoorganización, se redefinen los roles tradicionales gubernamentales, y

3.- Finalmente, menciona que el contexto influye en la forma de la gobernanza local (Porras, 2007).

Aquí podemos notar que se coincide en la descentralización, la interdependencia, la autoorganización, como variables que permiten identificar la gobernanza y que, por esta razón, también fungirán como variables que afectarán la construcción de los indicadores que formarán el índice de gobernanza en los gobiernos locales.

Así, entendemos que los principios de la gobernanza cimientan gran parte de sus bases pragmáticas y teóricas en la participación ciudadana, además de ser acompañadas por cambios importantes sobre el manejo del poder de las burocracias y su funcionamiento, tanto interior como hacia el exterior, es decir, gobierno-ciudadanía.

Entonces, esto también significa que tanto gobierno como sociedad deben abrir espacios de educación, pero ¿a qué se refiere esto? En primer lugar, el gobierno dará herramientas para que el ciudadano aprenda a ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones, es decir, se genere ciudadanía; el gobierno fungirá como educador de ciudadanos y a la inversa, los ciudadanos generaran espacios de enseñanza-aprendizaje, donde los servidores públicos se educarán en el ejercicio de un gobierno horizontal, en la fragmentación del poder (Bassols, 2011), con mayor transparencia, entre otras características. Y ambos aprenderán a compartir la responsabilidad pública, así como a la intervención de nuevos escenarios de negociación, cambios en las estructuras de poder, la intervención de nuevos actores, por mencionar algunos espacios o formas de relación entre el gobierno y la sociedad.

Estas son algunas de las razones por lo que el estudio y análisis de los ejercicios de gobierno a nivel local, dentro de las interfaces, mecanismos y/o herramientas diseñadas para abrir espacios que den como resultado mayor transparencia y rendición de cuentas, entendidos como medios para producir políticas públicas, basados en principios de gobernanza y democratización del espectro público, toman mayor trascendencia.

En este sentido el presente ejercicio de investigación versa sobre una evaluación cualitativa de programas locales sobre

transparencia y rendición de cuentas, como mecanismos para el desarrollo de la gobernanza en este nivel de gobierno y, en general, de la democratización del ejercicio público.

Para ello, se analizarán tres programas públicos sobre transparencia y rendición de cuentas basados en procesos participativos, con la finalidad de dar cuenta sobre el uso de estas herramientas y mecanismos en torno a dos estadios: 1) sobre el alcance de la participación ciudadana en los gobiernos locales, es decir, si ésta es decorativa y cooptada, con fines de legitimar el ejercicio público y no la fragmentación del poder; 2) en otro escenario esta participación es diseñada de tal forma que la fragmentación del poder pueda ser observable a través de la generación de verdades públicas, basadas en la relación entre ciudadanos y Estado, y no sustentada sólo a través de las estrategias y mecanismos de Estado.

Para ello se muestra la siguiente propuesta metodológica basada en una tipología sobre tres tipos de programas posibles, según los mecanismos que presentan en su diseño, los cuales serán contrastados con el ejercicio real en los gobiernos locales que cuentan con diseños en programas sobre transparencia y rendición de cuentas similares a los propuestos en dicha tipología.

## **1.2 Marco metodológico**

En este proyecto de investigación se realiza un análisis de los programas municipales que respondan en alguna manera a la transparencia y rendición de cuentas, del total de programas municipales que se ejecuten en sus ciudades capitales por los gobiernos locales, empleando acciones de participación ciudadana en transparencia y rendición de cuentas.

Dichos programas tendrán que responder a la tipología que se desarrollará en las siguientes secciones. Ésta estará sustentada en el diseño institucional de los programas y la base orgánica de los municipios en torno a la transparencia y rendición de cuentas. Por tanto, se realiza la revisión de casos sobre los cuales exista información (bases de datos, páginas Web, notas periodísticas, etcétera), y su oferta sobre programas, para dentro de este espectro, realizar la búsqueda de programas donde la participación ciudadana esté dirigida hacia los ejercicios de transparencia y rendición de cuentas

local, que se encuentren bajo los supuestos de la tipología a proponer. Tentativamente, se puede concentrar en tres tipos: diseños institucionales **altos** en la promoción de relaciones vinculantes; diseños institucionales **medios** en relaciones vinculantes, y diseños institucionales **bajos** con nula presencia de relaciones vinculantes. La tipología descansará en la propuesta de Isunza, (2006), Hevia e Isunza (2010).

Antes se expone el proceso metodológico de esta investigación:

**Como primer paso** se desarrolló un marco teórico integrado por elementos conceptuales relacionados con gobernanza, transparencia y rendición de cuentas. Asimismo, se retomará el marco analítico conceptual de Interfaces Societales<sup>7</sup> desarrollado por Isunza (2006), Hevia e Isunza (2010), y Gurza e Isunza (2010). También se toma en cuenta en qué etapa o fase de la política pública se está utilizando el mecanismo de participación ciudadana de transparencia y rendición de cuentas. Para este caso se tomaron las siguientes fases que fueron extraídas de Canto (2010): 1) identificación del problema y formación de la agenda, 2) análisis de alternativas y formulación de políticas, 3) toma de decisiones, 4) diseño y formulación de políticas públicas, 5) implementación, y 6) monitoreo, evaluación y seguimiento.

**Como segundo paso** se desarrollará una metodología que permita estudiar y analizar la ausencia o presencia de espacios de gobernanza en los gobiernos municipales que son capitales de las entidades federativas, tomando como referencia los componentes establecidos en el marco teórico (formación de una matriz, que permita estudiar las variables).

Para llevar a cabo este fin se pretende realizar una investigación documental y recopilar información de fuentes de información tales como:

- 1) Los portales electrónicos de los estados: revisión de la normatividad estatal que influya o afecte las acciones

---

<sup>7</sup> Se encuentran seis tipos de interfaces: interfaz de contribución (participación social informativa), interfaz de transparencia (información gubernamental), interfaz comunicativa (colaboración informativa), interfaz mandataria (rendición de cuentas), interfaz de transferencia, interfaz cogestiva (Hevia e Isunza, 2010: 64).

de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en los municipios.

- 2) Páginas Web de los municipios: revisión de la normatividad local, plan de desarrollo e información en general relacionada con las acciones de participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas.

Con lo anterior, se analizará desde una perspectiva normativa e institucional, la oferta que los gobiernos locales realizan en programas que abonen en la transparencia y rendición de cuentas. Con base en este análisis se podrá realizar la selección de los estudios de caso, en donde éstos últimos permitirán verificar la operación de lo establecido en el ámbito institucional y normativo en la práctica.

Cabe mencionar que en esta etapa se acota a municipios que son capitales de los estados de la República Mexicana, debido a que existe una amplia heterogeneidad en los municipios del país, y se considera que estas capitales mantienen características muy similares en términos del objeto de estudio: acceso a información, sitios web, menor brecha digital, y tienen mejores índices educativos, variables que pueden influir en la transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas, elementos que se estudian en esta investigación.

**Como tercer paso,** se seleccionarán los estudios de caso necesarios, cuyo criterio de selección será elegir el municipio capital que presente por lo menos un programa orientado hacia la rendición de cuentas y a la transparencia, que se ajuste a la tipología que se propone en la siguiente sección que establece niveles alto, medio y bajo de relaciones vinculantes. Esta tipología permitirá analizar el comportamiento del diseño institucional de los programas (y en conjunto del gobierno local), contrastándolo en un primer ejercicio entre la aplicación real de la política y el propio diseño, y en un segundo ejercicio entre los diferentes tipos de programas estudiados (altos, medios y bajos).

Con la intención de conocer con mayor profundidad nuestro objeto de estudio, que en este caso son los programas gubernamentales orientados a promover la gobernanza, enfatizando los aspectos de transparencia y rendición de cuentas

en el ámbito local. Se empleará la metodología de estudio de caso, pues acorde con Yin (2014: 16), ésta es una investigación empírica sobre un fenómeno contemporáneo, a profundidad y dentro de su contexto real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y el contexto no son evidentes.

En este sentido, una de las cualidades que permiten los estudios cualitativos son el presentar la oportunidad de diálogo entre los preceptos teóricos y la evidencia empírica; por tanto, son estudios holísticos dentro de los cuales se busca centrar la atención en las variables clave del proceso de la realidad a desentrañar, lo que facilita dar cuenta de las significaciones de los procesos y su desarrollo dentro de contextos determinados (Maxwell, 1996; Tonon, 2011).

Para la elaboración de los estudios de caso se realizará una revisión documental, así como entrevistas semiestructuradas a actores claves del diseño y operación del programa que promueve la participación ciudadana en las interfaces societales de transparencia y de rendición de cuentas; de igual manera, se tiene considerado realizar entrevistas a ciudadanos participantes en los programas que serán sujetos a estudio.

Los estudios de caso, así como el método comparativo, están dentro de las metodologías utilizadas en la investigación cualitativa, su funcionalidad como se mencionó anteriormente, radica en su capacidad de ser holísticos, pero, por otra parte, la selección de estudios de caso como método para el estudio de la realidad social, toma mayor interés cuando éstos serán comparados con la finalidad de producir generalizaciones empíricas, o como mecanismos de comprobación de hipótesis de forma empírica y/o generar nuevas (Nohlen, s/d). El método comparativo es un procedimiento sistémico que busca dar cuenta de similitudes y diferencias en fenómenos sociales que responden a una misma categoría, pero que no son categóricamente idénticos, con lo cual se pueden observar elementos causales en evoluciones o involuciones.

Con base en lo antes expuesto, **como cuarto paso**, se desarrollará un análisis comparativo de los estudios de caso. El método comparativo se entiende como la búsqueda de similitudes y disimilitudes, porque la comparación se basa en

criterios de homogeneidad (Sartori, 1984). Por su parte, Nohlen (s/d) liga los procesos comparativos como un método inherente e indispensable en los procesos politológicos y sociales, bajo el argumento de que al observar la conceptualización de la ciencia política y parte de la sociología, estrictamente, ningún estudio politológico procede –implícitamente– de manera comparativa, luego, entonces, la comparación es el criterio para la interpretación valorativa de resultados obtenidos de forma empírica, por ello, cabe entender que, si bien es cierto, la comparación no es el principio del conocimiento científico, sí funciona como parte del análisis crítico de teorías. Esto permite realizar la comparación de la realidad política y social, a partir de concepciones normativas del buen orden (para este caso la gobernanza), como modelos de un ideal que no es perfectamente alcanzable, pero que su base normativa rige parte de los procesos sociales con la finalidad de encontrar los mejores estadios posibles, la comparación permite observar estos procesos de forma holística y sin control de las variables, toda vez que el investigador queda al margen de las dinámicas sociales en estudio y la interacción de su contexto y actores (Nohlen s/d; Yin, 1984). El método comparativo para Nohlen (s/d), estrictamente busca analizar los nexos causales, intentando el aislamiento de los factores que pudieran ser considerados como causa (variable independiente) de un efecto (variable dependiente/causalidad).

Existen diversas formas de aplicar los métodos comparados que, de forma un tanto reduccionista, giran en torno al número de casos en estudio, los niveles de realidad a los que se aplica, los sistemas que son comparados, ámbito de objeto, los contextos, los tiempos, espacios, entre muchas variables más, que a la vez alimentan otra forma de categorizar los ejercicios comparativos. Dichas formas son muy similares, pero pueden ser denominadas de diversas maneras como son: el método de concordancia y el método de diferencias, el diseño de los sistemas más diferentes, el sistema de los métodos más similares, que, en general, la mayor capacidad de heterogeneidad y homogeneidad están en función de las variables que son operativas. Entonces, el método de coincidencia está en función de la homogeneidad, las variables operativas y la heterogeneidad de las variables de contexto, que no serán analizadas; en contraste el método

de diferencias está en función de la heterogeneidad de las variables operativas y la homogeneidad de las variables de contexto (Mill, 1978; Nohlen, 2003).

Nohlen (s/d) propone una metodología similar bajo los preceptos de diseños de casos más diferentes, y diseño de casos más iguales. Con funciones similares, la selección de cualquiera de los antes expuestos está en torno a las necesidades de dar respuesta a las preguntas de investigación y tipo de fenómeno social en estudio.

Para este estudio utilizaremos la propuesta de Mill (1978) y Nohlen (2003), denominada comparación de concordancia y diferencia; en específico, se hará uso de esta última, el método comparativo por diferencias; en éste, el supuesto está en las diferencias de las variables operativas, que en este supuesto son los programas, y sus diferencias residen en su funcionamiento diferenciado (quiénes y cómo participan), pues pueden ser desde aquellos que son gobierno abierto, consejos participativos, presupuesto participativo, contralorías sociales, entre otros. Es decir, los programas ofertan opciones diferentes de mecanismos de participación ciudadana como medios de interacción con las autoridades. Y las variables de contexto son similares, pero éstas no serán estudiadas a fondo, entre las que se encuentran las variables socioeconómicas y algunas variables político-administrativas. En la siguiente sección se presenta una matriz que permitirá realizar el análisis de la comparación de los programas orientados a la participación, rendición de cuentas y participación ciudadana.

### **2.2.1 Diseño de matriz de análisis**

La matriz y sus conceptos se desarrollan a partir de los contenidos del marco teórico, ésta tiene la finalidad de proporcionar un marco de análisis (evaluación) de los contenidos formales de los programas en estudio que permita contrastar el resultado de éstos en la aplicación de los programas y los resultados que arroja sobre el desarrollo, o no, de los principios normativos de la gobernanza, teniendo como principal indicador su incidencia en la fragmentación de los usos del poder (generación y legitimación de discursos de verdad).

Los principales componentes son:

**Tabla No.3: Tipología de Participación Ciudadana**

Tipología sobre la participación ciudadana						Fuente:
Interfaces cognitivas			Interfaces políticas			
Contribución	Transparencia	Comunicación	Mandataria	Transparencia	Cognitiva	Isunza (2006)
Información	Consulta	Consulta semivinculante	Control	Delegación	Asociación	Canto (2010)
Mecanismos de Base Asociativa				Mecanismos de democracia directa	Otros tipos de mecanismos participativos	Gomá y Font (2001)
Mecanismos de Base Personal						

*Fuente:* elaboración propia con base en Gomá y Font, 2001; Isunza, 2006; Canto, 2010.

Primero; una combinación de las propuestas de Isunza (2006), Canto (2010) y Gomá y Font (2001), sobre las formas, herramientas y mecanismos diseñados para el estudio de la participación ciudadana y los resultados que ésta ofrece, dando paso a una tipología sobre la participación ciudadana, la cual se muestra en la siguiente Tabla No. 3:

De forma simplificada queda solamente la primera parte, donde se identifican las interfaces societales, para simplificar su manejo, ya que dichos componentes son muy semejantes.

Además, se consideran las etapas de la política pública propuesta por Canto (2010), de tal forma que se permita identificar en qué fase de la política pública se identifica y cuáles pueden ser los resultados posibles según cada diseño. Las fases propuestas por Canto son las siguientes:

1. Identificación del problema y formación de la Agenda.
2. Análisis de alternativas y formulación de política.
3. Toma de decisiones.

**Tabla No. 4. Fase de política pública y tipología de la participación ciudadana**

Interfaz societal	Tipología sobre la participación ciudadana					
	Interfaces cognitivas			Interfaces políticas		
Fase Políticas Públicas	Contribución	Transparencia	Comunicación	Mandataria	Transparencia	Cognitiva
Toma de decisiones						
Diseño y formulación de políticas públicas						
Implementación						
Monitoreo, evaluación y seguimiento						

*Fuente:* Elaboración propia con información de Isunza, (2006); Gomá y Font, (2001) y Canto, (2010).

4. Diseño y formulación de políticas públicas.
5. Implementación.
6. Monitoreo, evaluación y seguimiento.

Pero para fines de este estudio, las fases 1, 2 y 3 se tomarán como una. De tal forma que la matriz quedará de la siguiente forma (Tabla No. 4):

La unificación anterior de las tres primeras etapas obedece a que, como se analizarán programas específicos (en este caso transparencia y rendición de cuentas), la identificación del problema y la formulación de alternativas ya están dadas, por esta razón es que sólo se toman en consideración los cuatro restantes.

Finalmente se muestra cómo quedaría conformada la totalidad de la tabla dados los principios teóricos de los cuales se desarrolla, y los posibles resultados que en ella se pueden encontrar al analizar tanto la parte formal del programa o política, como su

**Tabla No. 5. Matriz de análisis**

Interfaz societal	Tipología sobre la participación ciudadana					
	Interfases cognitivas			Interfases políticas		
Fase Políticas Públicas	Contribución	Transparencia	Comunicación	Mandataria	Transparencia	Cognitiva
Toma de decisiones						
Diseño y formulación de políticas públicas	Mecanismos de información no vinculante	Mecanismos de acceso a la información no vinculante	Mecanismos de comunicación (intercambio) no vinculante	Mecanismos de solicitud de información semivinculante	Mecanismos de acceso a la información semivinculante	Cogestión de información y responsabilidades de tipo vinculante
Implementación						
Monitoreo y Evaluación						

Tipos de diseño de programas sobre transparencia y rendición de cuentas	Rojo	Amarillo	Verde	
		Difusión o transparencia opaca o difusa	Difusión responsiva. Transparencia clara	
	Rendición de cuentas blanda, o rendición de cuentas social	Rendición de cuentas dura, o rendición de cuentas transversal		Nivel de Transparencia
	Perspectiva individual del poder, con nula o poca fragmentación del ejercicio del poder	Perspectiva social del poder con mayor fragmentación del poder		Nivel de rendición de cuentas
				Nivel de fragmentación del ejercicio del poder

Sentido ideal para el desarrollo de políticas y programas públicos que incidan en mayor transparencia y rendición de cuentas, por tanto, en mayores posibilidades para el desarrollo de gobernanza y alta fragmentación del poder

*Fuente:* Elaboración propia.

parte operativa, de tal forma que estos resultados puedan ser contrastados.

Como se puede observar en la Tabla No. 5, dentro de los posibles resultados que se obtienen del uso de la presente matriz es que se puede dar paso a la formulación de la tipología de los programas en estudio, que se desarrollará en el siguiente apartado.

### 2.2.2 Propuesta de tipología sobre programas de transparencia y rendición de cuentas en gobiernos locales

Las tipologías presentan, entre otras cosas, diseños de los ideales que se creen soportables o deseables en el tratamiento de los problemas públicos, además dan cuenta de aquellos espacios no tan deseables al presentar algunas limitaciones que pueden ser parte de las estrategias de los actores involucrados por mantener el control de los ejercicios del poder y la generación de verdades que los soporten o sustenten.

En general, la intención de generar una tipología está cimentada en la idea de dar cuenta en mayor parte de los supuestos anteriores, si el diseño de los programas determina los resultados del mismo o, por el contrario, tiene mayor peso el ejercicio de los mismos por parte de los actores que intervienen en su proceso, o son las relaciones informales las que pueden dar cuenta de los resultados y alcances de dichos programas.

Entonces, ¿qué tan posible es la generación de verdades (públicas) compartidas y creadas por parte de actores sociales y estatales como resultado del ejercicio del poder a través de programas de transparencia y rendición de cuentas en gobiernos locales?

Dicha tipología está representada en la Tabla No. 5, donde se muestra con los colores de semáforo, y en ella se concentrarán de forma general los principios compartidos a los programas de transparencia y rendición de cuentas basados en ejercicios participativos, es decir, que le den sentido al programa para poder considerarse dentro de los supuestos participativos en programas pro transparencia y rendición de cuentas. En cada una de sus columnas, se concentrarán los principios según los cuales pueden dar resultados diferenciados de la participación ciudadana en dichos programas, es decir, sus mecanismos y herramientas para fragmentar el ejercicio del poder (creación de verdades).

Dichos supuestos contenidos en las columnas están en relación a su capacidad de fragmentar el ejercicio del poder (intervenir en la toma de decisiones, capacidad de veto, dientes y responsabilidad de los ciudadanos), se presentan tres supuestos: el primero identificado con el color rojo que presenta poca o nula capacidad de fragmentación del poder, es decir, poca transparencia y por tanto sin rendición de cuentas o con una muy escueta (mayor capacidad de cooptación y simulación); siguiente, capacidad media identificado en color amarillo (un diseño que podría resultar equilibrado entre las facultades del Estado y de la sociedad, donde la capacidad del ejercicio del poder estará en función más de las capacidades de los actores que de las bondades y/o dificultades del programa).

Finalmente, el diseño con alta capacidad de fragmentación, identificado en color verde; y representa niveles altos de transparencia y rendición de cuentas (esto porque el diseño del programa está dirigido a dar la mayor cantidad de herramientas, estrategias y mecanismos a la ciudadanía para ejercicios de control, evaluación y punición sobre el ejercicio de lo público), donde las posibilidades de vinculación entre ciudadanos y Estado en la toma de decisiones, ejercicio de recursos y programas, así como en su evaluación, es real y continua, con una rotación considerable de actores que, entre otras cosas, evite la concentración del ejercicio y con ello la cooptación, ya sea por agentes públicos, privados o sociales.

En este sentido, la capacidad de vinculación puede dar cuenta de la capacidad de fragmentación del poder, en tanto al diseño del programa y las relaciones informales que en éste se puedan dar. Dicha capacidad de fragmentación se entenderá para este caso en las herramientas que el diseño institucional de los programas otorgue a los ciudadanos para:

- Tomar decisiones (voz y voto),
- Vetar la toma de decisiones,
- Modificar el diseño de los programas,
- Evaluar el desempeño gubernamental (programas y políticas),
- Capacidad de punición (dientes)
- Responsabilidad no sólo en la evaluación, también en la implementación.

I. *Zona roja en la Matriz de análisis. representa baja o nula vinculación y capacidad de fragmentación del poder.*

Los programas que se concentran en este supuesto son aquellos que por su diseño se presentan principalmente en las primeras fases de la política pública a través de mecanismos de consulta, las cuales se pueden identificar en las dos primeras interfaces de tipo cognitivo (contribución y transparencia), éstas ofrecen nula vinculación en las relaciones entre sociedad y gobierno, por lo tanto, la transparencia como resultado será del tipo opaca y difusa, la rendición de cuentas blanda y de tipo social; generalmente, el ejercicio del poder se concentrará en la perspectiva individualizada, lo cual dificulta la unificación de intereses. De igual forma, los resultados concentran el ejercicio

del poder, limitando su fragmentación y se puede identificar en color rojo, dada su poca o nula orientación del ejercicio del poder bajo los principios de la gobernanza (fragmentación, corresponsabilidad, etc.).

En esta parte de la matriz, los resultados esperados en lo formal son de simulación y cooptación, pero es posible que, en el plano de las relaciones informales, las acciones de los actores lleven dicho ejercicio hacia resultados distintos a los esperados en el análisis formal del programa o política.

**Componente de consulta:** este componente es identificado con la interfaz de contribución. Cabe resaltar que es parte de las formas de participación que permiten la comunicación entre sociedad y Estado sin dar origen a relaciones vinculantes entre los actores. Dicho lo anterior, encontramos como subcomponentes las siguientes formas:

**Tabla No. 6. Componente de consulta**

Identificación del problema y formación de la Agenda	Análisis de alternativas y formulación de política	Toma de Decisiones	Diseño y formulación de políticas públicas	Implementación	Monitoreo, evaluación y seguimiento
Presentación de propuestas, Cabildos abiertos, Sistemas de control ciudadano.	Captación de quejas, sugerencias y/o reconocimientos sobre los trámites y servicios.		Centros Cívicos, Consejos consultivos, Fórums, Mesas de atención ciudadana.	Centros Cívicos, Consejos consultivos.	Captación de quejas, sugerencias y/o reconocimientos sobre los trámites y servicios.

*Fuente:* Elaboración propia con datos de Isunza, 2006.

**Componente de información:** al igual que el componente anterior, forma parte de los ejercicios de comunicación entre sociedad y Estado, sin generar relaciones vinculantes.

Además, el componente en cuestión se identifica con la interfaz de transparencia; por lo que se describen a continuación los subcomponentes de este dentro de las fases de la política pública.

**Tabla No. 7. Componente de información**

Identificación del problema y formación de la Agenda	Análisis de alternativas y formulación de política	Toma de Decisiones	Diseño y formulación de políticas públicas	Implementación	Monitoreo, evaluación y seguimiento
Reglamentos de participación ciudadana (Admón. Municipal con mecanismos de control).	Atención a quejas y denuncias y/o irregularidades (vía una unidad de atención, vía telefónica, correo electrónico y por internet).		Consejos Consultivos, (Barrios, Colonias, Comunidades, Delegaciones, etcétera).	Páginas de Internet y Reglamentos de participación.	Páginas de Internet, Mecanismos de información a los ciudadanos e informes de actividades y/o de gobierno.

*Fuente:* Elaboración propia con datos de Isunza 2006.

II. *Zona amarilla de la matriz que representa vinculación mediana o regular de la fragmentación del poder.*

En este vértice encontramos la última interfaz societal del tipo cognitivo (comunicación) y la primera del tipo político (mandataria), esto representa el punto intermedio entre dichas interfaces al igual que de las posibilidades de fragmentación. La manera en que se representa es como un estancamiento entre la parte inicial de la matriz, ya que esto implica el paso entre éstas sin una definición por parte de los actores (puede ser tanto en lo formal como en lo operativo) sobre los resultados que esta vinculación podrá representar, es decir, puede dirigirse hacia la derecha (interfaz del tipo político) y dar la posibilidad de generar mayores oportunidades para el desarrollo de la gobernanza o, por el contrario, ubicarse a la izquierda (interfaz del tipo cognitivo) y generar mayores expectativas para los ejercicios de simulación y control.

Por lo tanto, podemos encontrar también la zona de confort de los actores y, como resultado, un estancamiento que dé un equilibrio entre las demandas de éstos, tanto en lo formal como en lo informal, pero de la dinámica entre los que intervienen en el ejercicio del programa encontraremos el resultado que arrojen los programas que se pueden identificar en este supuesto, las características son:

**Componente de deliberación de base personal:** hace referencia a formas de participación ciudadana caracterizada por el interés individual como fuente primaria de la motivación a participar, sin que ésta represente bases sociales específicas, además de tener la característica de no ser permanente, sino por el contrario, se presenta de manera espontánea. Por otra parte, este componente es relacionado con la interfaz comunicativa, retomando a Isunza (2006). Los subcomponentes son los siguientes:

**Tabla No. 8. Componente de democracia directa**

Identificación del problema y formación de la Agenda	Análisis de alternativas y formulación de política	Toma de Decisiones	Diseño y formulación de políticas públicas	Implementación	Monitoreo, evaluación y seguimiento
Círculos de estudio, Fórums temáticos, Conferencias de consenso, Cabildos abiertos, Asambleas ciudadanas y Presentación de propuestas.	Consejos ciudadanos, Consultas populares, Foros temáticos y Núcleos de intervención participativa.	Consejos ciudadanos, Foros temáticos, Núcleos de intervención participativa y Jurados ciudadanos	Consejos Consultivos, (Barrios, Colonias, Comunidades, Delegaciones, etcétera) y Cabildos abiertos	Consejos, Comités y Consejos consultivos.	Consejos ciudadanos, Consultas populares, Foros temáticos, Núcleos de intervención participativa, y Asambleas ciudadanas

*Fuente:* Elaboración propia con datos de Isunza 2006.

**Componente de Democracia Directa:** se refiere a formas de democracia directa, sin que estos procedimientos sean directamente vinculantes, por el contrario, siguen formando parte de mecanismos de consulta, pero con mayor inferencia en la toma de decisiones. Este componente se identifica con la interfaz comunicativa, ya que no forzosamente logra desarrollar acciones vinculantes entre los actores, por esta razón lo podemos relacionar con el color amarillo, ya que es un estado de posible tránsito. Los subcomponentes son los siguientes:

**Tabla No. 9. Componente de democracia directa**

Identificación del problema y formación de la Agenda	Análisis de alternativas y formulación de política	Toma de Decisiones	Diseño y formulación de políticas públicas	Implementación	Monitoreo, evaluación y seguimiento
Asambleas, Referéndum, Teledemocracia social y Centros cívicos.	Asambleas, Referéndum, y Teledemocracia social	Referéndum, Plebiscito, Asambleas y Teledemocracia social	Referéndum, Plebiscito, Consejos, Planes integrales y Gestión asociativa	Referéndum, Plebiscito, Asambleas, Centros cívicos y Teledemocracia social	Referéndum, Encuestas de evaluación de servicios y trámites, Encuestas de satisfacción del cliente o usuario

*Fuente:* Elaboración propia con datos de Isunza 2006.

**Componente deliberativo de base asociativa:** se toma en cuenta a los ciudadanos que se encuentran en algún grupo social específico, es decir, se aprovecha el capital social organizado ya sea por tema/sector o por territorio. Se relaciona con la misma interfaz que el componente anterior. Dado esto pasamos a enunciar sus subcomponentes a través de las diferentes fases de la política pública:

**Tabla No. 10. Componente deliberativo de base asociativa**

Identificación del problema y formación de la Agenda	Análisis de alternativas y formulación de política	Toma de Decisiones	Diseño y formulación de políticas públicas	Implementación	Monitoreo, evaluación y seguimiento
Consejos consultivos territoriales o sectoriales y Comisiones consultivas.	Consejos municipales de barrio o de delegaciones, o de distrito con presencia asociativa y Planes integrales.	Consejos municipales de barrio o de delegaciones, o de distrito con presencia asociativa y Planes integrales.	Planes estratégicos, Encuestas deliberativas y Núcleos de participación deliberativa	Consejos, Planes integrales, Gestión asociativa y Centros cívicos ciudadanos.	Consejos consultivos territoriales o sectoriales, Contraloría ciudadana realizadas por ONG, Observatorios ciudadanos

*Fuente:* Elaboración propia con datos de Isunza 2006.

III. *Zona verde en la matriz que representa una alta vinculación y ejercicio del poder fragmentado.*

En este tipo de programas podemos encontrar diseños que en lo formal representen amplias posibilidades de la fragmentación de usos de poder y, de igual forma, corresponsabilidad en su ejercicio. Pero cabe aclarar que como en los otros casos, será la dinámica generada entre los actores involucrados dentro de los programas y políticas públicas, las que definan los resultados que éstos desarrollarán como producto.

Estos programas los podemos identificar con:

**Componente de control:** se plantea el control de la sociedad a la acción gubernamental, a través de diferentes mecanismos de escrutinio sobre dicha acción, esto es relacionado con la interfaz mandataria y de transparencia. Los subcomponentes son:

**Tabla No. 11. Componente de control**

Toma de Decisiones	Diseño y formulación de políticas públicas	Implementación	Monitoreo, evaluación y seguimiento
Presupuestos participativos, Jurados ciudadanos, Contraloría social y Comités de vigilancia	Planes estratégicos, Encuestas deliberativas y Núcleos de participación deliberativa	Presupuestos participativos, Jurados ciudadanos, Contraloría social, y Comités de vigilancia.	Contraloría social, Comités de control y vigilancia, y Observatorios ciudadanos.

*Fuente:* Elaboración propia con datos de Isunza 2006.

**Componente de delegación o descentralización:** este componente aparece cuando el gobierno delega a alguna asociación la aplicación de programas o solución de problemas públicos. Se relaciona con la interfaz de transferencia; los subcomponentes son:

**Tabla No. 12. Componente de delegación o descentralización**

Toma de Decisiones	Diseño y formulación de políticas públicas	Implementación	Monitoreo, evaluación y seguimiento
Participación de ciudadanos en comités de planeación, de adquisiciones, de obras, etcétera	Planes estratégicos, Encuestas deliberativas y Núcleos de intervención participativa	Centros cívicos y Agenda desde lo local	Presupuestos participativos, Consejos ciudadanos, Jurados ciudadanos, Gestión asociativa de centros cívicos y Gestión asociativa de servicios y programas.

*Fuente:* Elaboración propia con datos de Isunza 2006.

**Componente de cogestión:** este componente se refiere a la combinación de iniciativas, además se acuerda y contrata con el gobierno para la aplicación de políticas públicas. Se relaciona con la interfaz cogestiva de Isunza (2006). Los subcomponentes se enlistan a continuación:

**Tabla No. 13. Componente de cogestión**

Toma de Decisiones	Diseño y formulación de políticas públicas	Implementación	Monitoreo, evaluación y seguimiento
Presupuestos participativos, Consejos ciudadanos, Jurados ciudadanos, Gestión asociativa de centros cívicos, y Gestión asociativa de servicios y programas	Presupuestos participativos, Consejos ciudadanos, Jurados ciudadanos, Gestión asociativa de centros cívicos, y Gestión asociativa de servicios y programas	Presupuestos participativos, Consejos ciudadanos, Jurados ciudadanos, Gestión asociativa de centros cívicos y Gestión asociativa de servicios y programas	Presupuestos participativos, Consejos ciudadanos, Jurados ciudadanos, Gestión asociativa de centros cívicos, y Gestión asociativa de servicios y programas

*Fuente:* Elaboración propia con datos de Isunza 2006.

Las listas anteriores no son limitativas, sino que permiten ilustrar de mejor manera los ejercicios participativos bajo los cuales se han desarrollado políticas y programas para atender demandas públicas. De la misma manera que el diseño se pueda ubicar en cualquiera de los tres casos expuestos en lo formal, no necesariamente representa el mismo resultado en lo operativo, ya que las estrategias y mecanismos en el ejercicio del poder pueden variar de tantas formas, según los actores, que programas idénticos pueden dar resultados distintos si los actores son distintos o diversificados.

El siguiente paso es la selección de estudios de caso que se deben ubicar en cada uno de los supuestos, es decir, a través de esgrimir dentro de las páginas web de los gobiernos locales, ubicar programas sobre transparencia y rendición de cuentas, que en lo formal se puedan ubicar en cualquiera de las tres zonas antes descritas, para poder contrastar su diseño contra los resultados que arroja en su operación, lo que a su vez da espacio para el análisis de lo que se ha denominado en el capítulo anterior microfísica del poder (las relaciones entre los actores), de tal manera que se muestren cuáles son los resultados de dicha interacción y poder identificarlos dentro de la tipología. Posteriormente, se realizará un análisis comparativo para cada uno de los tres estudios de caso que se hayan identificado como idóneos para analizar y comparar, de acuerdo con los criterios ya expuestos y con las herramientas metodológicas mencionadas anteriormente.

## **CAPÍTULO 3. Las capitales mexicanas y sus acciones de transparencia y rendición de cuentas**

En el presente capítulo se realiza un análisis de la situación que guardan los municipios capitales mexicanos, con la finalidad de encontrar puntos de contraste en la aplicación y cumplimiento en la reglamentación sobre la transparencia y rendición de cuentas que, a su vez, permita iniciar los procesos de discriminación de posibles estudios de caso. Es decir, la revisión de la páginas web o portales electrónicos de los gobiernos locales capitales de México se realiza en dos espacios. En el primero se hace la revisión del cumplimiento de los nuevos mandamientos que la ley impone a los gobiernos locales, que fungirá como una herramienta para la selección de los estudios de caso, según su nivel de cumplimiento (alto, medio y bajo). En un segundo momento se realiza la búsqueda de la oferta sobre programas relacionados con la transparencia y rendición de cuentas, que además en su diseño se haga referencia a la participación ciudadana y contenga alguno de los elementos normativos de la gobernanza, que se pueden identificar también con la descripción que se presenta de los subelementos que contiene cada parte de la matriz según su color de identificación, lo cual se presentó en el capítulo anterior.

### **3.1 Descripción de las acciones de transparencia y rendición de cuentas en las capitales mexicanas a través de sus sitios web<sup>8</sup>**

#### **3.1.1 Antecedentes de las acciones de transparencia y acceso a la información en México**

En el año 2002 se logra la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual reglamenta el acceso a información pública de oficio por parte de las entidades gubernamentales a nivel federal, y dio origen al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), ahora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

---

<sup>8</sup> Cabe mencionar que este apartado, forma parte de una ponencia presentada en el Congreso del CLAD, en noviembre de 2015 en Lima, Perú, por el autor de esta investigación, que lleva por nombre “Principio de publicidad y sujetos obligados: los portales electrónicos en ciudades capitales mexicanas”.

Sumado a ello, en el año 2006 es reconocido en la Carta Magna el acceso a la información como un derecho fundamental, es en ese momento que se establecen los mínimos requisitos que deben cumplir las instancias gubernamentales dentro de sus accionar diario con la finalidad de dar efectividad al derecho de acceso a la información.

Durante los primeros años se mostró como un gran avance dentro de los desafíos que marcaba el desarrollo de una democracia incipiente y, específicamente, en cuanto a la transparencia dentro del ejercicio gubernamental. En efecto, era un gran avance, pero contenía muchas lagunas en su diseño, respecto a los sujetos obligados e información de oficio, quedando muchas figuras que aprovecharon dichos huecos en la ley para seguir con ejercicios opacos. Otra de sus debilidades fue la parte que hace referencia a información confidencial y datos personales, ya que mucha información fue ocultada bajo el cobijo de este principio de protección de datos y/o información clasificada o confidencial.

Además de lo anterior, las entidades de la administración pública federal dejaron de procesar información, es decir, al estar sobre la incertidumbre de ser vigilados, los funcionarios dejaron de procesar cantidades importantes de información, dejando sólo el mínimo necesario, con lo cual se protegían de posibles verificaciones sobre su actuar (Ackerman, 2008).

Las deficiencias y limitaciones de dicha ley encausaron las demandas de grupos de la sociedad civil, entre ellos académicos y organizaciones no gubernamentales, hacia el diseño, propuesta y negociación de una ley que permitiera mayor alcance sobre los sujetos obligados, así como una mejor calidad de la información. Tras largos periodos de debate, pero sobre todo de defensa de espacios ganados dentro de la redacción de los contenidos de lo que sería la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual se promulga en 2016.

Esta ley ya no sólo es obligatoria para la administración pública federal, ahora es de observancia para los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), así como a las entidades y organismos autónomos de los tres poderes de la federación, por lo cual incluye a entes tales como sindicatos y partidos políticos que habían quedado fuera de la Ley Federal anterior.

Además de estos sujetos obligados, también se incluye al gobierno local (el municipio), que estaban sujetos a las leyes estatales (31 estados y un distrito federal), mismas que variaban a placer y dejaban huecos en su accionar, que eran aprovechados por los gobiernos municipales para evitar justificar y, en general, documentar las acciones que ejecutaban. Para dar mayor claridad de ello se recurre a Ríos (2011) que muestra una evaluación de la legislación estatal sobre transparencia en una escala de uno a cero, donde cero es la mínima y uno es la máxima, el promedio fue 0.566, presentando como el estado mejor evaluado a Veracruz, con 0.790.

### **3.1.2 El gobierno municipal y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

En el año 2011, Alejandra Ríos presentó un diagnóstico a partir de la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009, en el cual, entre otras cosas, muestra la falta de normatividad municipal sobre acceso a la información, apenas un poco más de una cuarta parte de los municipios mexicanos, el 26.2 %, dijo contar con una norma referente a transparencia. Otra característica es que los municipios que manifestaron contar con ella, en su mayoría son los más poblados, entre los cuales se encuentran los municipios en estudio.

Otro dato a resaltar es el realizado a través de un ejercicio de correlación entre la calidad de la norma estatal de transparencia y el número de municipios con disposición en el tema, así como la actualidad de ésta, en el cual el resultado es que, a mayor calidad de la legislación estatal, mayor es el número de municipios que cuenta con norma en materia de transparencia y mayor actualidad de la misma (Ríos, 2011).

Para mejor comprensión de lo anterior, es pertinente aclarar que el gobierno municipal mexicano dada su condición dentro del federalismo tiene que rendir cuentas en al menos tres áreas: primero una interna, que funciona de manera jerárquica al interior de su estructura gubernamental; la segunda, una externa, mediante la cual el gobierno local informa a sus ciudadanos, y la tercera, también externa, con la cual el gobierno local se relaciona con otras entidades tanto federales como estatales (Cejudo y Ríos, 2010).

Dentro de las deficiencias que presenta el área interna encontramos: su amplia concentración de poder, en el sentido de control de mando, es decir, dentro de los nombramientos de los funcionarios del ayuntamiento, en su mayoría por ley, sólo dos (tesorero y secretario del ayuntamiento) están obligados a ser designados por acuerdo del cabildo, el resto son facultad del presidente municipal, lo que concentra la línea jerárquica de rendición de cuentas. En la segunda área, los mecanismos para rendir cuentas a los ciudadanos, entre los que se encuentran los cabildos abiertos, contralorías ciudadanas, comités vecinales, medios de acceso a la información, etc., tienen deficiencias en su funcionamiento, entre otras cosas, por desconocimiento de los ordenamientos jurídicos que obligan a los gobiernos locales a formular información, sobre todo de carácter financiera y el manejo de archivos públicos, la cual, al no ser conocida, tampoco es acatada, además se han documentado percepciones de resistencia por parte de los gobiernos municipales hacia la apertura (Cejudó y Ríos, 2010).

Finalmente, en la tercera área que corresponde a la relación del gobierno municipal con los otros niveles de gobierno, encontramos que teóricamente los gobiernos municipales rinden cuentas a las legislaturas estatales, ya que en ellas se representa la soberanía del estado, además, que es ante ellas que los municipios someten a consideración sus leyes sobre ingresos y ponen en su conocimiento su propuesta de egresos, por lo tanto, la actividad fiscalizadora recae en las legislaturas locales (Cejudó y Ríos, 2010).

Dentro de los problemas que se han identificado en este nivel de gobierno, se encuentran: la falta de capacidad técnica y humana por parte de las entidades fiscalizadoras, además existe una falta de definición clara de los criterios y lineamientos homogéneos consistentes sobre la fiscalización, lo que permite la manipulación política. Dentro de la falta de criterios se encuentra la definición del sujeto de sanción, es decir, qué funcionario será el acreedor a sanciones (Presidente, síndico, tesorero, varios, todos), sumado a que la entidad fiscalizadora no es la encargada directa de fincar responsabilidad, esta atribución le corresponde a las legislaturas locales y, finalmente, la falta de criterios fuera de lo contable, es decir, evaluaciones sobre el impacto de las políticas públicas y el proceso de las mismas (Cejudó y Ríos, 2010).

Este es un panorama general que permite generar una idea sobre el estado que guardan los gobiernos locales en el tema de transparencia y rendición de cuentas, asimismo, permite dar paso a una breve descripción de los preceptos que contiene la Ley General de Transparencia y Rendición de Cuentas, dirigidos a fomentar la transparencia gubernamental, específicamente en los gobiernos locales y la información obligatoria a publicar y actualizar dentro de sus portales electrónicos.

Para ello se han elegido las 31 ciudades capitales de las entidades federativas mexicanas, ya que comparten características semejantes entre ellas<sup>9</sup>:

- a) En ellas se encuentran instalados los poderes soberanos de las entidades federativas,
- b) todas son consideradas como urbanas,
- c) a excepción de una ciudad capital de entidad federativa (Tlaxcala), todas tienen una población mayor a 100,000 habitantes y sólo tres están por encima del millón de habitantes,
- d) por estas características tienden a concentrar la dotación de servicios públicos,
- e) con excepción de la capital en Quintana Roo, con 8.8 años promedio de educación como la de menor, y Tlaxcala que con 11.3 años es la de mayor promedio, las demás se encuentran entre 9 y 10 años promedio de escolaridad,
- f) cuentan con funcionamiento similar en tanto acceso a la información y cobertura de servicios digitales, tales como líneas telefónicas y acceso a internet, y que el 30.19% de los hogares de los municipios cuenta con internet.

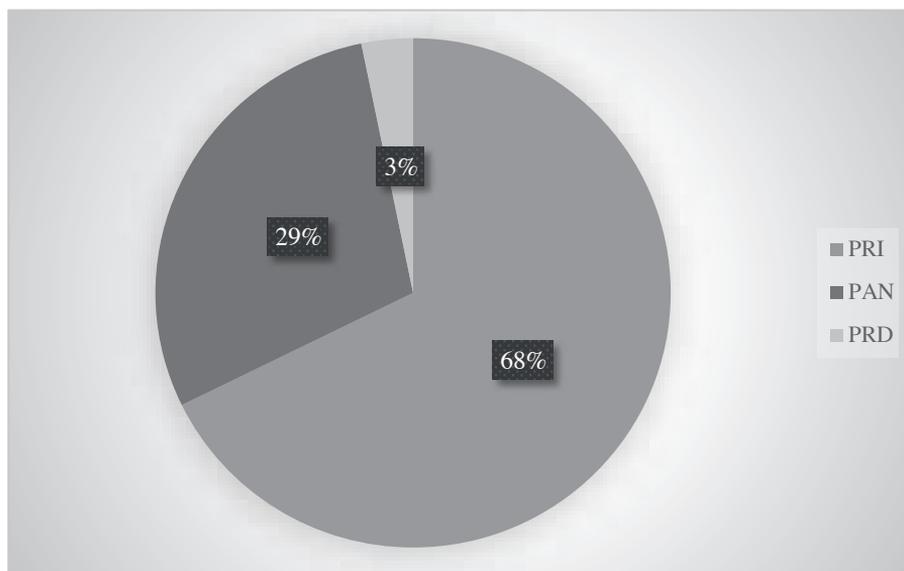
Sobre los datos políticos, la gran mayoría está gobernada por el partido político que ostenta la presidencia de la República, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), con un total de 21 municipios, 9 por el Partido Acción Nacional y sólo una por el Partido de la Revolución Democrática. De los 31 municipios en estudio, 11 tienen gobiernos que son de diferente partido que el gobierno estatal.

---

<sup>9</sup> Información obtenida de los sitios web de cada municipio capital de las 31 entidades federativas, consultadas el 25, 26 y 27 de Junio de 2015, y en el caso de Chilpancingo Guerrero fue consultada el 7 de julio de 2015 (se anexa el cuadro con la información, fuentes y fecha de consulta).

Dentro de las variables que no son similares y, además, no se tiene control sobre ellas, son la implementación de programas y políticas públicas, las características de los servidores públicos (perfil, ideología y filosofía sobre el servicio público), el tamaño de la estructura organizacional, la calidad de sus ciudadanos (organizados, informados, entre otras características), el presupuesto, así como externalidades de agentes diversos, como otros gobiernos, tanto del mismo nivel como del nivel estatal y federal, organizaciones no gubernamentales con fines diversos, agentes extranjeros de otros gobiernos, o centros de investigación, instituciones educativas, grupos y redes de interés pertenecientes al sector empresarial o a grupos políticos, y los usos y costumbres que en cada una de las capitales se tenga, por mencionar algunas variables.

**Gráfica No. 1**  
**Partido político que gobierna las capitales**  
**de las entidades federativas mexicanas 2015.**



*Fuente:* Elaboración propia con base en información de los sitios web de cada estado y de INAFED.

Por lo que se refiere a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) encontramos en su artículo 23, la definición de los sujetos obligados, teniendo que, entre otros, serán todos aquellos que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen algún acto de autoridad en los ámbitos federal, estatal o municipal, con lo cual queda claro que los gobiernos locales se encuentran dentro de este supuesto.

Para ello, en su artículo 24, fracción XI, se hace saber que dentro de sus obligaciones está la de publicar y mantener actualizada la información que tenga que ver con las propias obligaciones de transparencia. Dichas obligaciones se encuentran enlistadas en el artículo 70 de dicha ley, además de los artículos 71 y 72, que hacen referencia a las obligaciones específicas según los sujetos obligados y, en este caso, dirigidas a los municipios.

Con lo anterior se diseñó una tabla (No. 14) la cual consta de 48 variables referentes a los contenidos de los artículos 70, 71 y 72, con información de tres categorías generales: la primera, sobre datos institucionales con un total de 21 variables; la segunda, sobre formas de relación y comunicación con el ciudadano con un total de 6 variables, y una tercera que trata sobre datos económico-financieros con un total de 16 variables y una subcategoría de ésta sobre contrataciones en general con un total de 5 variables.

Es importante mencionar en esta parte que dentro de la ley no hay espacios específicos sobre temas como urbanismo, desarrollo urbano, seguridad pública, lo cual no quiere decir que no exista esta información, ya que hay algo de ello en la parte de contrataciones, pero dicha información gira en torno a cuestiones financieras; falta información sobre indicadores que den cuenta durante el proceso de aplicación de políticas y programas públicos sobre seguridad pública y desarrollo urbano, por mencionar algunos.

**Tabla No. 14**

**Elementos a considerar sobre el cumplimiento de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

1. Acceso a tecnologías (Internet)
2. Vínculo en página de inicio al acceso directo a información obligatoria
3. Buscador dentro del vínculo
4. Marco normativo (leyes, códigos, reglamentos, decretos, manuales administrativos, reglas de operación, criterios, políticas, etc.)
5. Estructura orgánica con vínculo a sus atribuciones, responsabilidades
6. Facultades por área
7. Metas y objetivos, según sus programas operativos
8. Indicadores de interés social
9. Directorio de servidores públicos a partir de jefe de departamento o equivalente
10. Remuneración bruta y neta de los servidores públicos
11. Gastos de representación y viáticos
12. Número total de plazas (personal de base y confianza) así como total de vacantes por nivel
13. Contrataciones de servicios profesionales por honorarios (nombres, servicios, montos y periodo de contratación)
14. Información en versión pública de las declaraciones patrimoniales de servidores públicos
15. Dirección física y electrónica de la Unidad de Transparencia
16. Convocatorias a concursos para ocupar cargos públicos y resultados
17. Información de programas de subsidio, estímulos y apoyos, conforme al artículo 70, apartado XV.
18. Condiciones generales de trabajo (contratos, relaciones laborales)
19. Información curricular desde nivel de departamento o equivalente, y/o sanciones de las que ha sido objeto.
20. Listado de servidores públicos con sanciones y causas de las mismas
21. Servicios ofertados y requisitos para acceder a ellos
22. Trámites, requisitos y formatos que se ofrecen
23. Información financiera (presupuesto asignado, informes de ejercicio trimestral del gasto)
24. Información sobre deuda pública
25. Gastos en comunicación social y publicidad
26. Informes sobre auditorías
27. Resultado del dictamen de los estados financieros
28. Montos y criterios, convocatorias y listado de personas (físicas o morales) que se les asignará recursos públicos o realicen actos de autoridad
29. Información sobre concesiones, contratos, convenios, permisos, licencias, autorizaciones
30. Información sobre resultados y procedimientos de adjudicación directa, invitación restringida y licitaciones, incluye versión pública y expediente respectivo de los contratos [de acuerdo con el artículo 70, fracción XXVIII, incisos a) y b)]
31. Informes y estadísticas (programáticas y presupuestales, balances y estados financieros)
32. Padrón de proveedores y contratistas
33. Convenios de coordinación y concertación con el sector social y privado
34. Inventario de bienes muebles e inmuebles en posesión y propiedad
35. Recomendaciones emitidas por órganos públicos
36. Resoluciones sobre laudos
37. Mecanismos de participación ciudadana
38. Programas ofertados, población objeto y destino, trámites y tiempo de respuesta, requisitos y formatos
39. Actas y resoluciones del comité de transparencia
40. Evaluaciones y encuestas a programas financiados con recursos públicos

41. Listado de jubilados y pensionados, así como el monto que perciben.
42. Datos sobre cualquier ingreso, señalando destino y datos de los responsables de administrarlos y ejercerlos
43. Donaciones a terceros en efectivo o especie
44. Catálogo de disposición y guía de archivo documental
45. Actas de sesiones de consejos consultivos
46. Planes de desarrollo estatal, así como de desarrollo urbano y otros de naturaleza similar
47. Presupuesto de Egresos y criterios de distribución de participaciones a los municipios
48. Condonaciones sobre (impuestos), créditos fiscales, es decir, nombre y/o razón social, RFC, montos y motivos de la condonación y/o cancelación

*Fuente:* Elaboración con base en información de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Como se puede observar la mayor cantidad de variables se concentra en la información de tipo institucional que consta, entre otras cosas, de los marcos normativos, información sobre organigrama, funciones, estructura orgánica, directorio, total de plazas, plazas vacantes, prestación de servicios, programas, trámites y sus requisitos, planes y objetivos, y funciones y características de los archivos, como las principales.

La otra categoría preponderante es la de información de orden económico financiero, de las cuales se tendrá que presentar: remuneraciones (nómina), gastos de representación, subsidios, estímulos, presupuesto trimestral, deuda pública. Informes sobre auditorías y dictamen de estados financieros, laudos, otros ingresos, donaciones y condonaciones, sumadas a las de contrataciones a través de adjudicaciones, invitaciones o licitaciones con expediente completo, contratación de servicios personales, convenios de coordinación y/o concertación entre otros.

Finalmente, la categoría con menor cantidad de variables es la de mecanismos y medios de relación con los ciudadanos, la cual contiene informes y contenidos sobre sesiones y actas de comités y consejos, así como las del propio cabildo, listas de asistencia, evaluaciones y encuestas locales, información de gacetas municipales, medios y mecanismos de participación ciudadana.

### **3.1.3 Principales hallazgos del análisis de las variables en las capitales de los estados mexicanos**

El análisis de las variables se realizó a través de la revisión de la existencia o no, de los contenidos establecidos como obligatorios en la LGTAIP, marcada dentro de los artículos 70, 71 y 72. Dicho procedimiento consistía en verificar la existencia de las variables y que cubriera con el contenido marcado en la LGTAIP. Es importante mencionar que en varios casos la información dentro del portal electrónico de los gobiernos municipales de las 31 ciudades capitales, existían *links* que hacía referencia a alguna de las variables, pero el contenido era incompleto o de plano no existía, ejemplo de ella se encuentra en los apartados sobre los expedientes de adjudicaciones directas, invitaciones restringidas y licitaciones, donde la ley exige la publicación del expediente en su versión pública (es decir proteger datos personales), y en la mayoría de los casos sólo se contiene parte del expediente como lo es la convocatoria .

En otras variables no existe, porque hay municipios que continúan sin generar información sobre temas como plazas vacantes y convocatorias para su ocupación, ya que en la gran mayoría de gobiernos municipales no existe una ley de servicio civil de carrera, por lo que la designación de personal corresponde a procedimientos diferenciados y en algunos casos discrecionales por parte de los funcionarios y servidores públicos, de lo que tampoco se informa en de sus páginas web.

Las variables se codificaron como categóricas, es decir, 1 = sí y 0 = no, en tanto a cumplir con los contenidos; el porcentaje mayor para contenidos en este caso sería del 100% de aquellos que cumplen con las 48 variables. Esto no se dio en ninguno de los 31 casos analizados, el dato mayor fue de 83% con un total de 40 variables y correspondió al municipio de Guadalajara, capital del estado de Jalisco; el dato menor fue de para Ciudad Victoria, capital del estado de Tamaulipas, con sólo 13 variables con lo cubre el apenas el 27.1%. El promedio general es de apenas por encima de la mitad, alcanzando el 57.5%.

Solo 4 de las variables fueron cumplimentadas en la información requerida en la ley por los 31 municipios en estudio, las cuales hacen referencia a cuestiones administrativas institucionales

como la publicación de la estructura orgánica, el directorio, el marco normativo y la existencia del vínculo de transparencia. Lo relevante, además de sólo ser cuatro variables, es que su contenido resulta poco comprometedor, por lo tanto, no es de sorprender que sobre ello exista información en las 31 páginas analizadas.

De igual forma contamos con cuatro de las 48 variables que se encuentran por encima del 90%, éstas contienen información sobre indicadores de interés social, las remuneraciones, planes de desarrollo y los servicios ofertados, así como los requisitos. De ésta resalta la variable que contiene los montos brutos sobre remuneración de los servidores públicos, como una de las demandas de información más comunes, y esto puede ser una de las principales motivaciones por la que la mayoría de los municipios en estudio la contienen.

Solo 3 variables se encuentran entre el 89.8 y 80%, las cuales coinciden en contener información sobre informes (estadísticos, auditorías, presupuestales, concesiones, convenios, entre otros), ésta es información generada previamente y que de alguna manera no cuesta generarla. Por otra parte, es común que los informes se generen como terminados, cuando las anomalías o faltas fueron subsanadas, razón por la cual difícilmente podrán contener información donde las instituciones de las cuales se informa se vean comprometidas.

Dentro de las variables descritas hasta el momento (12) encontramos que el primer quintil sólo cuenta con el 25% de las variables totales, donde era de esperarse encontrar el mayor grupo de contenidos publicitados. También destaca que el tipo de información más común dentro de los 31 portales electrónicos, no se encuentre en la información de tipo económico financiero, o sobre formas de contratación y asignación de los mismos (licitaciones, invitaciones restringidas, etc.), además, los mecanismos de participación ciudadana y formas de incidencia dentro de las decisiones públicas.

Esto permite reforzar lo comentado por Ríos (2011), entre otros especialistas, sobre la resistencia por parte de los actores de los gobiernos locales para ser transparentes y evaluados a partir de ello, ya que dicha información supone el primer paso para una rendición de cuentas efectiva, y pilar del gobierno abierto como parte de los ejercicios de la democratización del ejercicio público.

Continuando con la descripción de las variables y el nivel de cumplimiento por parte de los gobiernos de las ciudades capitales mexicanas según la ley general, en el siguiente quintil se cuenta con 15 variables que son cumplimentadas entre el 79.9% y el 60%, es decir, el 31.25%. Aquí ya encontramos información más relevante que permite emitir juicios sobre el ejercicio de gobierno, como el gasto de representación (viáticos principalmente), información sobre convenios entre entes públicos y sociales, los inventarios de bienes muebles e inmuebles, información sobre deuda pública, datos sobre ingresos, los mecanismos de participación, actas de cabildo que permiten observar el comportamiento del grupo colegiado y la forma y motivación de la toma de decisiones por parte de sus actores, los programas ofertados y sus metas, entre otros de tipo administrativo e institucional.

Del siguiente quintil (59.9% - 40%), es el de menor saturación de variables, con sólo cuatro, dentro de las que encontramos ya variables con información financiera relevante, como son los montos y criterios, convocatorias y listado de personas (físicas o morales) que se les asignará recursos públicos o realicen actos de autoridad, los resultados y procesos de adjudicación en licitaciones públicas, invitaciones restringidas y adjudicaciones directas, los datos sobre ingresos varios, así como su destino y funcionario o servidor público responsable. Se esperaría que dentro de los gobiernos locales estudiados, estos datos encontrarán mayor publicidad y transparencia, pero a poco más de tres meses de haber sido implementada la ley general, podría considerarse un porcentaje medio.

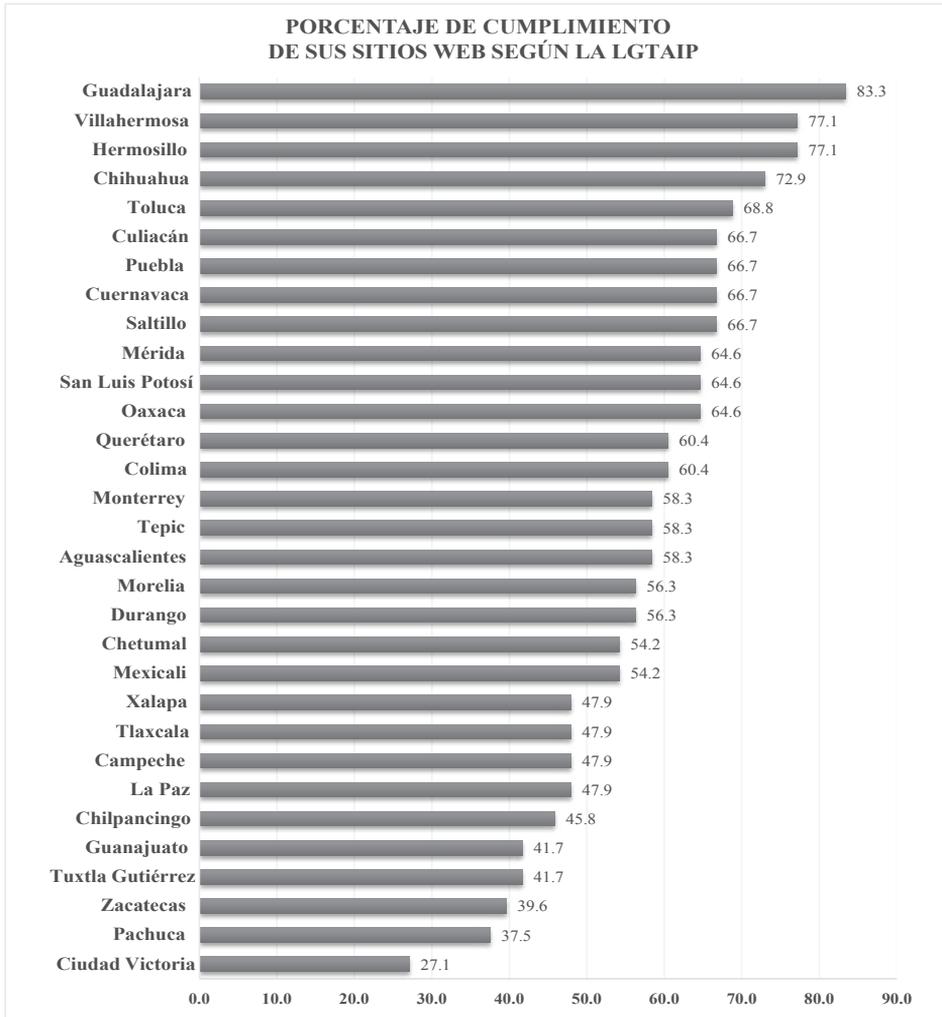
Cabe aclarar, al ser un mandato por ley, que el porcentaje esperado tendrá que ser del 100%. Pero considerando que existe una resistencia por parte de los gobiernos locales a ser transparentes, el porcentaje presentado sobre la naturaleza y delicadeza de estos datos es relativamente aceptable. Otra variable a considerar será verificar la calidad y veracidad de la información presentada, que no es el fin del presente, ya que un estudio de este tipo tendría una demanda distinta de recursos tanto humanos como temporales.

El siguiente quintil (20 - 39.9%) contiene un total de 11 variables, equivalente al 22.91%; de los datos más relevantes encontramos aquellos sobre condonaciones de impuestos, créditos fiscales,

es decir, nombre y/o razón social, RFC, montos y motivos de la condonación y/o cancelación, donaciones a terceros en efectivo y/o en especie y datos sobre servidores públicos con sanciones, como las variables más importantes.

Finalmente, el último quintil, con sólo 6 variables, que se ubican en los porcentajes más bajos, indica que son las que mayor resistencia encuentran para ser publicadas o simplemente no existe información sobre dichas variables, como por ejemplo las recomendaciones realizadas por órganos públicos, que es probable que no existan, o evaluaciones y encuestas a programas financiados con recursos públicos, por la falta de práctica de éstas a los programas, lo cual no es un dato menor. El resto tienen que ver con el número total de plazas, tanto de base como de confianza, esta información tendría que existir forzosamente, así que el supuesto es una negativa a publicitar dicha información, de igual manera encontramos los datos sobre jubilados y pensionados y las resoluciones sobre laudos.

**Gráfica No. 2**



*Fuente:* Tomado de Valencia, Omar (2015), “Principio de Publicidad y Sujetos Obligados: los portales electrónicos en ciudades capitales mexicanas” en **XX Congreso Internacional del CLAD**, noviembre, Lima Perú, pág. 14.

De las 48 variables buscadas dentro de las páginas web de los gobiernos de las ciudades capitales mexicanas, sólo 13 tienen abierto su acceso a la información que contienen en menos de 9 municipios, es decir son de las que menos información se produce o las que más resistencia genera a los gobiernos locales para publicitar. Dentro de éstas hay dos referentes al personal –es la que menos presentan los gobiernos– sólo 2 municipios la tienen, una es la referente a información sobre jubilados y pensionados, y la otra es sobre el número total de plazas, con 4 gobiernos que sí la presentan, y con igual número de gobiernos, la que corresponde a laudos.

Sobre información de servidores públicos, 9 gobiernos presentan la información curricular y concursos a plazas vacantes; 8 la información de servidores públicos sancionados con sus causas, y 6 gobiernos hacen público los gastos de representación y viáticos que generan sus funcionarios y servidores públicos.

Por lo que corresponde a la información financiera, la que menos se publicita, está la donación a terceros con montos y justificaciones, encontrada en 8 capitales; y la condonación sobre impuestos y créditos fiscales entre otras, con sólo 7 municipios capitales de los 31 que hacen explícita y pública esta información.

Las páginas electrónicas de los municipios se comportaron de la manera que se indica en la gráfica No. 2. En orden ascendente así es como se comportaron de acuerdo al análisis de los contenidos de sus portales electrónicos sobre transparencia y acceso a la información de los 31 municipios, los cuales se muestran poco halagadores, y nos muestran el arduo recorrido que tendremos que realizar para poder conquistar los espacios en acceso a la información dentro de los gobiernos locales, recordando que no basta solamente con la existencia del marco normativo, además se tendrá que realizar presión para que a mediano y largo plazo, la transparencia se asimile como un valor endógeno dentro del ejercicio público, en las relaciones de gobierno entre sus diferentes entidades y organizaciones, y entre éstas y los ciudadanos.

A poco más de tres meses de la entrada en vigor de la LGTAIP, de los 31 portales analizados de gobiernos locales, ninguno

cubre con los mandatos de dicha ley al 100%, y la gran mayoría (28) se encuentran por debajo del 70%, lo que nuevamente nos permite reforzar el argumento sobre la resistencia de los gobiernos locales por abrir el acceso a la información.

Es importante resaltar que en los artículos 84 al 88 de la multicitada ley, se encuentra el Capítulo VI sobre la verificación del cumplimiento de las obligaciones de transparencia, pero su gran debilidad se encuentra en la falta de recursos humanos, por tanto, la verificación será realizada de manera virtual, y de manera oficiosa a través de mecanismos aleatorios o muestrales. Con ello, dada la gran cantidad de sujetos obligados, los órganos garantes se verán obligados a manejar este tipo de verificaciones, con lo que las presiones por cumplimentar la ley no tendrán una periodicidad que permita garantizar su cumplimiento.

También se contempla dentro de la ley un apartado referente a las sanciones, mismas que estarán ligadas con la facultad de denuncia por parte de los usuarios, así que esta parte podrá reforzar los mecanismos que permitan el mejor desarrollo del acceso a la información, que pudieran no ser cubiertos por las verificaciones.

Partiendo de esta información se tomarán 3 municipios capitales para la realización de los estudios de caso, dentro de éstos, además de presentar comportamientos diferentes (alto, medio y bajo cumplimiento) tendrán también que contar con programas, que en su diseño se orienten hacia la promoción de la participación ciudadana en acciones de transparencia y rendición de cuentas, como motores para la conformación de espacios de gobernanza a nivel local y que se identifiquen con algún elemento descrito en los subcomponentes de la matriz de análisis desarrollados en las tablas del capítulo anterior.

Dentro de la revisión de sus portales, se encontró que los casos posibles por su evaluación en el nivel de cumplimiento, más su oferta en los programas con las características antes mencionadas, son las ciudades capitales: i) Guadalajara, Jalisco, como la de mayor nivel de cumplimiento y por contar con el programa sobre presupuesto participativo, el cual forma parte de los subcomponentes de la matriz identificados con el color verde; ii) la siguiente en los niveles intermedios es el municipio de Puebla,

Puebla, con el programa de consejos ciudadanos, que se identifica con los subcomponentes de la matriz señalados con el color amarillo y, finalmente, iii) el municipio de Xalapa, Veracruz, con el programa de gobierno abierto, que si bien no está identificado directamente con los subcomponentes de la matriz identificados con el color rojo, su diseño hace referencia a la publicidad de información y obtención de la misma, sin que en ello exista mayor vinculación, es decir, interacción entre los actores.

Es importante aclarar, que, al momento de revisar los portales web, para analizar el cumplimiento de la multicitada ley, también se revisó la oferta que dichos gobiernos locales tienen sobre programas de transparencia y rendición de cuentas, que contemplen acciones de participación ciudadana dentro de los mismos (años 2015 y 2016). En este sentido, la mayoría de programas encontrados giran en torno a usos de tecnologías de información y aplicaciones Web, para dar acceso a información principalmente relacionada con temas sobre las finanzas municipales (presupuesto), o acciones de demandas a través de buzones electrónicos.

Los municipios que ofertan, según la información publicada en sus portales a julio del año 2016, los programas que mejor se ajustan a los propuestos en el desarrollo metodológico de la presente investigación, son los tres antes mencionados, además de contener un conjunto de variables que hacen posible su comparación, como el ser metrópolis, contener indicadores similares sobre oferta de educación, la brecha digital en ellos es muy similar, forman parte de los estados con mayor población del país, entre varios más que se asemejan por su naturaleza de fungir como capitales de sus respectivos estados.

Por lo que se refiere a su evaluación a nivel de cumplimiento, Guadalajara destaca por estar al frente de los municipios analizados, además de mostrar una alta rotación sobre los partidos que la han gobernado, lo que puede coincidir con lo mencionado por Ríos (2011), en tanto a la fragmentación del poder. Dentro de dicha rotación, se encuentran partidos de izquierda (actual Movimiento Ciudadano), centro (Partido Revolucionario Institucional) y derecha (Partido Acción Nacional). Además, cuenta con una amplia oferta de programas relacionados con la participación ciudadana. El programa

propuesto tiene características ubicadas en los niveles de alta posibilidad de fragmentación, la zona verde de la matriz, y está contemplado dentro de sus subcomponentes planteados en el segundo capítulo de la presente investigación.

Puebla capital, se ubica entre los municipios con niveles medianos de cumplimiento de la Ley general, cuenta con menor rotación en los colores que le han gobernado, (PAN y PRI), no ha contado con gobiernos de izquierda, tiene una oferta importante de programas sobre participación ciudadana, el seleccionado se ubica en la parte intermedia (mediana posibilidad de fragmentación), si se toma sólo la parte del programa que integra uno con supuestos mayores alcances, pero está destinado a una oferta mayor de demandas sociales que la transparencia y rendición de cuentas. Por esta razón sólo se toma al Consejo de Desempeño Gubernamental, que es el orientado para atender las demandas de rendición de cuentas y transparencia. Estas formas de participación y oferta de programas se identifican con la zona amarilla de la matriz y está contemplada en la descripción de subcomponentes de dicho instrumento de análisis desarrollados en páginas anteriores.

Finalmente, el Municipio de Xalapa a través de su propuesta de gobierno abierto, se ubica en la parte con menor nivel de cumplimiento de entre los gobiernos locales seleccionados, en lo relacionado a su rotación de gobiernos locales, hasta el momento del corte no había tenido gobiernos de partidos de derecha, se había concentrado entre partidos de centro (PRI) e izquierda (PRD y Convergencia). Por lo que refiere al programa, según lo publicado en su portal, es uno de los programas que pueden ser ubicados entre los de baja y mediana posibilidad de vinculación y fragmentación del poder. Las políticas sobre gobierno abierto presuponen una amplia interacción entre actores gubernamentales y no gubernamentales con acciones vinculantes, que parten del libre acceso a la información gubernamental, los procesos de gobierno, entre otras características; pero en el caso de Xalapa, si bien es cierto que cuenta con una amplia oferta de datos disponibles, su utilidad en la interacción con el gobierno local aún no se encuentra en funcionamiento, por esta razón es que se ubica en la parte roja de la matriz, esto será desarrollado con mayor detalle cuando se exponga el estudio de caso.

Estas son las consideraciones por las cuales se eligieron dichos programas y gobiernos locales, es decir, en su oferta de programas que apliquen los supuestos de esta investigación; segundo, su ubicación en el análisis presentado sobre el nivel de cumplimiento de la multicitada ley y su rotación entre las diferentes ofertas ideológicas de los gobiernos que han ejercido, variables de tipo educativo-tecnológico y, principalmente, por los contenidos de los subcomponentes expuestos en las tablas del segundo capítulo de la presente investigación, lo cual determina su posición en torno a la tipología aquí propuesta, la cual se puede observar en la matriz No 5. mostrada páginas atrás.

A continuación, se exponen los elementos metodológicos que permitirán explicar la selección de los estudios de caso.

## **3.2 Selección de los estudios de caso**

### **3.2.1 Generalidades sobre los estudios de caso**

Para la realización de los estudios de caso se ha tomado como marco de referencia lo expuesto en los apartados teórico y metodológico, con el fin de generar una directriz que permita estudiar los espacios de interacción entre los diferentes actores que intervienen en el espectro público, tanto en su diseño institucional como en la acción pública, con ello se realiza un ejercicio comparativo entre lo estrictamente formal y los resultados de la interacción en las microesferas del poder. Con lo anterior se podrán verificar los supuestos que se plantean en la presente investigación.

En este sentido, si tomamos como partida para el análisis de los estudios de caso lo planteado por Bassols (2011), expuesto en el marco teórico que, entre otras cosas, coloca a la gobernanza como un procedimiento (**constante e inacabado**)<sup>10</sup> moderno en la tarea de gobernar, soportado por el diálogo, la negociación y el esclarecimiento de metas, generando comunicación entre actores del tipo político de forma eficaz y eficiente, teniendo por objeto final la integración social en diversos campos de conocimiento y acción. Dichos resultados no tenderán a ser idénticos en tiempo

---

<sup>10</sup> Las negritas son propias.

y espacio, evitando contacto con parcialidades y realidades distintas en diversos niveles de acción y estudio. Esta idea de ejercicios diferenciados con resultados distintos soporta el planteamiento de generar tres estudios de caso que, al menos, en el diseño no responden a grandes coincidencias dentro de él; asimismo la oferta de espacios de interacción de actores gubernamentales y no gubernamentales, la implementación y motivación de su ingreso a la agenda pública también son distintos. Con ello, se puede inferir que los resultados serán de una forma similar, es decir con grandes diferencias entre los tres. Lo anterior, puede resultar no del todo cierto al momento de analizar los resultados que dichos programas han arrojado a lo largo de su ejercicio.

Para poder verificar esto se hace uso de lo expuesto en los dos capítulos anteriores, una de las herramientas centrales es la tipología propuesta en el segundo apartado, que ahora se utiliza como una herramienta metodológica de análisis sobre el diseño y ejecución de programas locales dirigidos hacia la mayor participación ciudadana, con ejercicios de poder fragmentado e integración social. Para ello dicho estudio se realiza en tres etapas, las primeras dos responden a ejercicios individualizados de análisis para cada programa escudriñado. La primera es la que permite observar las reglas del juego sobre las cuales se ejecutan los programas, a través de las herramientas teóricas expuestas en el primer capítulo de esta investigación, y la segunda, al proceso mediante el cual la primera parte del ejercicio se contrapone con el ejercicio real del programa, a través de los estudios de caso que, entre otras cosas, permiten observar los espacios de la micropolítica así como los niveles de fragmentación del poder, capacidad de vinculación y capacidad de punición de los actores no gubernamentales y finalmente la interacción entre éstos.

Para el tercer momento de análisis se contrastarán los resultados de los tres casos, con el fin de comparar los alcances de los mismos en tanto a los avances hacia generar procesos de gobernanza y mayor apertura democrática en los espectros de la acción pública a nivel local; en espera de poder dar cuenta si los diseños institucionales son los que marcan y orientan los objetivos de los programas analizados o, por el contrario, son los actores los que a través de sus capacidades logran dar curso a la acción pública. De ser así, no quiere decir que, necesariamente,

los resultados respondan a ejercicios positivos, recordando que esto puede ser una de las debilidades al analizar el espectro público a través del marco teórico de la gobernanza, ya que no siempre las negociaciones son positivas y pueden responder a ejercicios, sí de fragmentación del poder, pero no de integración social, lo que puede representar entre otras cosas, cooptación, simulación, empoderamiento parcial o sectorizado por actores políticos con mayor capacidad de negociación, entre varios más.

Metodológicamente, para la primera parte, se hace uso de las herramientas y conceptos expuestos en el primer apartado, los cuales son guía para el análisis de la parte formal de los programas. La segunda, utiliza diferentes herramientas en la realización de los estudios de caso en campo, teniendo como base los postulados desarrollados al inicio de este ejercicio de investigación.

En ese sentido, el desarrollo de los estudios de caso se realizó a través de tres técnicas de recolección de información: 1) entrevistas a funcionarios públicos y representantes sociales que participan en la implementación de los programas seleccionados, 2) información documental oficial sobre dichos programas (diseño del programa), y 3) sondeos de opinión no representativos. Con base en lo anterior, se buscó identificar y conocer las diferentes posturas, experiencias y opiniones de los actores involucrados directa o indirectamente, con el uso de las herramientas antes mencionadas para dar cuenta de las motivaciones y, en general de la acción pública entorno a los programas y los marcos institucionales de los gobiernos locales, por lo que a participación ciudadana y gobernanza se refiere.

### **3.2.2 Proceso de selección**

En este apartado se explica el proceso de investigación básica que se utilizó para elaborar los estudios de caso.

Como se mencionó previamente, a partir del análisis expuesto en la primera parte de este capítulo se identificaron programas que promueven la transparencia, rendición de cuentas y la participación ciudadana en tres capitales mexicanas: Xalapa, Veracruz; Puebla, Puebla; y Guadalajara, Jalisco.

Cada uno de estos casos se ubican en distintos niveles de cumplimiento de la Ley General de Transparencia, y por tal motivo se considera necesario conocerlos a profundidad y contrastarlos para identificar qué elementos promueven la gobernanza; y si lo que se identificó en la parte normativa corresponde a los resultados que el programa está obteniendo en la práctica. De igual manera, cada caso seleccionado, corresponde a cada uno de los tres tipos de participación ciudadana orientada a la gobernanza, según la tipología desarrollada en este documento.

En cada caso seleccionado, se entrevistaron en promedio 4 funcionarios públicos responsables de la implementación del programa, entre los que se pueden mencionar: directores generales, directores de área y coordinadores. Las preguntas que guiaron las entrevistas contemplaban los elementos teóricos establecidos en la tipología desarrollada en esta investigación.

Con la finalidad de verificar información, se aplicaron las mismas preguntas a distintos actores, y se contrastó con información obtenida en documentos. Adicionalmente, en cada municipio estudiado se realizó un sondeo de opinión a ciudadanos que cumplieran dos requisitos: que fueran mayores de edad y habitantes de los municipios. En promedio se sondeó a 27 ciudadanos en los tres municipios sujetos a investigación.

A continuación, se presentan en la Tabla No. 15 los elementos a considerar en el análisis de forma simplificada, toda vez que ya fueron desarrollados con mayor amplitud en los apartados anteriores.

**Tabla No. 15**  
**Elementos de análisis del diseño institucional**

<b>Elementos a considerar en el análisis del diseño institucional.</b>		
<b>Participación ciudadana</b>		
Intermitente (parcializada)	Parcial (sectorizada)	Permanente (transversal)
Participación no vinculante		Participación vinculante
Decisiones no negociables		Decisiones negociables
<b>Transparencia</b>		
Difusión responsiva/transparencia clara		Difusión proactiva/transparencia opaca o difusa
<b>Transparencia</b>		
Rendición de cuentas blanda o rendición de cuentas social		Rendición de cuentas dura o rendición de cuentas transversal
<b>Poder</b>		
Perspectiva individual o sectorial del poder (con poca o nula fragmentación del poder)		Perspectiva Social del Poder (mayor fragmentación en el ejercicio del poder)
<b>Gobernanza</b>		
Nula o poca fragmentación del poder, sin integración social, o empoderamiento de grupos.		Fragmentación del poder; Integración social.

*Fuente:* Elaboración propia.

A continuación, se realiza una breve exposición de los estudios de caso seleccionados para observar los espacios ofertados por los gobiernos locales dirigidos a la promoción de la gobernanza.

### **3.2.3 Estudio de caso No. 1 Xalapa, Veracruz**

Xalapa es la capital del estado de Veracruz, al sur del país, cuenta con una población –en el año 2010– de 457,928 habitantes, de los cuales 213,571 son hombres y 244,357 son mujeres. Sobre su población de 15 años o más, 148,808 son hombres, de éstos 4,419 son analfabetos. La población femenina es de 181,386, de las cuales 8.551 son analfabetas, así, considerando a la población analfabeta mayor de 15 años tenemos un total de 12,970, es decir el 3.93%.

De la población de mayores de 15 años antes contemplada, el 5.16% –14,799 personas– no cuenta con escolaridad; con primaria terminada un total de 39,649 que es el 12.31%, y con secundaria terminada un total de 56,639, el 16.69%. El grado de escolaridad promedio de esta población es de 10.28 años, con una ligera diferencia por sexo, para el género femenino es de 10.12 años, mientras que para varones es de 10.47.

La población en situación de pobreza es del 37.4%, es decir 177,918 habitantes, de los cuales contienen 2.5 carencias sociales en los indicadores de pobreza contemplados en la Ley General de Desarrollo Social.<sup>11</sup>

El estado de Veracruz no contaba con alternancia a nivel estatal, por su parte su ciudad capital, el municipio de Xalapa, ya cuenta con alternancia, tanto de gobiernos de izquierda como gobiernos de centro, hasta ahora no ha contado con gobiernos que provengan de partidos con ideología de derecha. Es de suponer que cada capital de los estados sea la ciudad de mayor importancia, pero este no es el caso de Xalapa que, a pesar de ser una zona metropolitana, es la segunda en significación, rebasada por la zona metropolitana del municipio de Veracruz.

---

<sup>11</sup> Para mayor información consultar: [http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2014.aspx](http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx)

El programa de gobierno abierto de la ciudad de Xalapa, según lo expuesto en su sitio web, tiene por objetivo ser un mecanismo de interacción entre la sociedad y el gobierno, que además promueva la participación ciudadana y brinde información del quehacer público a los ciudadanos de la ciudad de Xalapa. Para la promoción del programa, según sus datos, oferta eventos para la promoción de la información a los que denominan Hackathones, dirigidos a estudiantes de educación media superior y superior, así como a investigadores. Dentro de estos eventos se da capacitación sobre los usos de las bases de datos.

Por otra parte, ha buscado conectarse con redes internacionales de promoción de datos, signando acuerdos para el cumplimiento de la oferta de información abierta, y se ha sometido a evaluaciones por parte de instituciones de investigación relacionadas con la temática de datos abiertos, transparencia y rendición de cuentas. Para su funcionamiento se creó un instrumento normativo (Reglamento) dentro del cual se enlistan los alcances y formas bajo las cuales funciona el programa. Dentro de éste se contempla como instrumento de participación un consejo, en el que participan de forma minoritaria ciudadanos que tengan cierto conocimiento sobre la materia y pertenezcan tanto a la academia como a organizaciones de la sociedad civil.

### **3.2.4 Estudio de caso No. 2 Puebla, Puebla**

Está considerado por CONEVAL con un muy bajo nivel de marginación, a nivel nacional ocupa el No. 2380, y el número 217 a nivel estatal.<sup>12</sup>

Su población analfabeta de 15 años o más es 3.97%, poco más de 43,000 habitantes; sin terminar la primaria es el 14.7%, es decir 162,008 habitantes, la mayoría mujeres; y casi 210,000, sin secundaria terminada, que es el 19.04%. Por tanto, el 33.74% de su población mayor de 15 años no cuenta con la educación básica terminada. Esta misma población tiene un promedio de 10.34 años escolares.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Ídem

<sup>13</sup> Ídem

Su población en localidades de menos de 5000 habitantes es apenas del 3.02%, y el 30.70% de su población económicamente activa gana más de dos salarios mínimos. Sobre los servicios públicos existe la siguiente información: sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo menos del 1%; sin energía eléctrica el 0.38%; sin agua entubada el 5.42%, y con piso de tierra el 2.45%. Así mismo, cuenta con 1,539,795 viviendas habitadas, con un promedio de 3.8 habitantes por vivienda.<sup>14</sup>

El programa que será materia de estudio, es el de Consejos de Participación Ciudadana, que tiene la naturaleza jurídica de órgano de promoción y gestión social y es auxiliar del Ayuntamiento, y está constituido por 18 ciudadanos. Dentro de sus obligaciones se encuentran:

1. Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados;
2. Promover la participación y colaboración de los habitantes y vecinos en todos los aspectos de beneficio social;
3. Proponer al Ayuntamiento la creación o modificación de actividades, acciones, planes y programas municipales.<sup>15</sup>

Sus facultades son:

1. Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados;
2. Elegir al Presidente del Consejo de Participación Ciudadana, de entre la terna propuesta por el Presidente Municipal;
3. Solicitar por escrito las contestaciones, informes y aclaraciones sobre sus proyectos, propuestas, quejas y peticiones turnadas al H. Ayuntamiento.

El consejo estará integrado por: un Presidente Honorario que será el Presidente Municipal; un presidente del Consejo de Participación Ciudadana (CPC) del municipio de Puebla, que lo será también del Consejo Directivo; un Secretario Ejecutivo, que

---

<sup>14</sup> Fuente: CONAPO con base en INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

<sup>15</sup> Fuente: [www.pueblacapital.gob.mx/xvi-programas-de-apoyo-y-mecanismos-de-participacion-ciudadana/mecanismos-de-participacion-ciudadana/consejos-de-participacion-ciudadana](http://www.pueblacapital.gob.mx/xvi-programas-de-apoyo-y-mecanismos-de-participacion-ciudadana/mecanismos-de-participacion-ciudadana/consejos-de-participacion-ciudadana).

será designado por el Presidente Municipal, y los Presidentes de los Consejos Ciudadanos. Además, una Comisión Ejecutiva, la cual será formada de la siguiente manera: el Presidente del Consejo de Participación Ciudadana del Municipio de Puebla; el Secretario Ejecutivo del CPC del Municipio de Puebla, y el o los Presidentes de los Consejos Ciudadanos correspondientes a la naturaleza del asunto a tratar. La unión de los diferentes Consejos Ciudadanos constituyen la Asamblea Plenaria de Consejos.<sup>16</sup>

Dentro de su marco normativo (Código Reglamentario del Municipio de Puebla, COREMUN, y la Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del estado de Puebla, CAIP) se encuentran sus funciones e integraciones de los consejos. Cabe destacar que dicha información, así como las sesiones de los consejos serán de orden público y, entre otras cosas, están diseñadas para permitir la participación de la ciudadanía en asuntos públicos, los cuales fueron sectorizados por actividad y/o interés, según la naturaleza del problema público en atención.

De esta manera, supone una forma de participación ciudadana semivinculante, que puede ser identificada en la parte amarilla de la figura No. 3 de este capítulo, con importantes posibilidades de brincar a la zona verde, es decir, con herramientas y mecanismos que suponen el fraccionamiento del ejercicio del poder en tanto a la toma de decisiones, así como facilitar y promover la transparencia y rendición de cuentas.

Esto nos permite seleccionar este programa y concentrarnos en el CPC, que está orientado a la evaluación de la actividad gubernamental, bajo la suposición de ser un programa que promueve acciones semivinculantes entre la ciudadanía y el gobierno, ya que cuenta con herramientas de intercambio de información obligatoria, así como de consulta, sin ser aún un espacio de decisión que genere mandatos obligatorios al actor gubernamental.

---

<sup>16</sup> Ídem.

### **3.2.5 Estudio de caso No. 3 Guadalajara, Jalisco**

Guadalajara es la capital del Estado de Jalisco, tanto el gobierno estatal como el gobierno municipal han tenido alternancia: en el estado el Partido Revolucionario Institucional y Partido Acción Nacional; a nivel Municipal, los dos anteriores y el Movimiento Ciudadano, quien gobierna actualmente.

Guadalajara tuvo tres espacios o asentamientos, antes de ubicarse en el actual, se fundó en 1533 a propuesta de Nuño de Guzmán, y toma su nombre de las tierras originarias de dicho personaje, quien era oriundo de Guadalajara, España. Es hasta 1542 que se ubica en el sitio actual, tras haber peregrinado por cuestiones estratégicas de acceso a recursos y como mecanismo de defensa contra los ataques de los habitantes originarios de la zona.<sup>17</sup>

La formación actual de Guadalajara se cimentó del crecimiento de la unión de tres núcleos primitivos de población: Mezquitán, Analco y Mexicaltzingo, que para el año de 1667 se anexan y dan pie a la consolidación del municipio. En el año de 1824, el Plan de la División Provisional del Territorio del Estado de Jalisco, además de ser capital de su departamento, se consolida como ciudad y toma la calidad de capital del estado. Esto permitió que Guadalajara se reafirmara como centro administrativo, político, económico y cultural de la entidad.<sup>18</sup> Actualmente se encuentra ubicada en el centro del estado, con orientación hacia el oriente. Es la capital y la urbe más poblada del estado de Jalisco, también se le llama megalópolis, dentro de éstas es la segunda más poblada del país. Entre otras características es considerada el tercer núcleo económico del país. Su economía está basada en la industria, principalmente en la generación de tecnologías de la información, además de industria local de textiles y piel.

Según el censo de 2010, Guadalajara contaba con una población de 1,495,189 habitantes, de los cuales 777,785 son mujeres y el resto son hombres, su densidad poblacional es de 9,890.12 habitantes por kilómetro cuadrado, el total de

---

<sup>17</sup> [www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM14jalisco/municipios/14039a.html](http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM14jalisco/municipios/14039a.html)

<sup>18</sup> Ídem

su población representa poco más de la quinta parte de la población a nivel estatal.<sup>19</sup>

La población mayor de 15 años es de 1,111,368 habitantes, de éstos poco más del 2% son analfabetos –23,365 habitantes–, de los cuales 14,510 son mujeres analfabetas, casi el doble de los hombres analfabetos, en el municipio. Sobre la misma población encontramos que existen un total de 35,757 habitantes sin escolaridad; además, 164,897 habitantes con primaria completa que representa el 14.84% de la población, y un 21.52%, con secundaria terminada, es decir 239,182 habitantes. Por lo que se refiere a los años promedio de educación es de casi 10 años; es importante mencionar que mayoritariamente son las mujeres quienes se ven afectadas en estos rubros.<sup>20</sup>

El índice de marginación está considerado por CONEVAL como muy bajo, a nivel estatal se encuentra en el lugar 125, y a nivel nacional en el 2446; no cuenta con localidades menores a 5,000 habitantes, la población económicamente activa ocupada que obtiene ingresos de hasta dos salarios mínimos es de 20.93%.

La cobertura de servicios en la ciudad de drenaje y servicio sanitario exclusivo, cobertura en energía eléctrica y agua entubada, es muy cercano al 100%, con menos del 0.10% de falta de cobertura. En cuanto a casas habitación con piso de tierra es del 1.54%. Guadalajara cuenta con un total de 379,339 viviendas particulares, con un promedio de 4 habitantes por vivienda.<sup>21</sup>

Para este municipio, el programa en estudio es el Programa de Presupuesto Ciudadano, éste consta de la generación de una parte del presupuesto que es decidido por la sociedad, la cual es organizada en diversas fases y procesos para poder acceder a este beneficio. A su vez, también se encuentra ligado a la parte de recaudación de impuestos, ya que los ciudadanos que cumplen con esta obligación tienen la facultad de decidir sobre las obras que serán prioritarias, a realizarse con los recursos que se logren recaudar a través del impuesto predial.

---

<sup>19</sup> [www.snim.rami.gob.mx](http://www.snim.rami.gob.mx)

<sup>20</sup> Ídem

<sup>21</sup> Ídem

Por lo tanto, la generación del presupuesto a través de las organizaciones de la sociedad civil, así como la intervención de ésta con los ciudadanos tapatíos, permite la creación de un presupuesto en teoría más transparente y eficiente, al tiempo que se empodera a la sociedad a través del cumplimiento de sus obligaciones, es decir, muestra una utilidad en el cumplimiento de obligaciones ciudadanas, transformado este derecho en un incentivo positivo, ya que permite ampliar la recaudación local, al tiempo que son los ciudadanos quienes deciden en donde este recurso recaudado se habrá de gastar.

Esto supone ejercicios ampliamente vinculantes, a través de los cuales se logra fragmentar el ejercicio de la toma de decisiones públicas en parte de los ingresos específicos del ayuntamiento, al tiempo que con el ejercicio a través de la sociedad civil organizada se consulta y transparenta el resto del presupuesto. Esto, teóricamente, deberá generar esferas dentro de la arena pública que son ejecutadas a través del mandato ciudadano, lo que a su vez supone ejercicios de cogestión, no así de corresponsabilidad, en cuanto al presupuesto generado a través de los impuestos recaudados. Con esto podemos ubicar este ejercicio, hasta el momento por su diseño, en la parte verde de la figura 3 de este apartado, que, entre otras cosas, contempla un ejercicio del poder fragmentado entre la sociedad y el gobierno, que, a su vez, crea espacios de cogestión identificados con la gobernanza y amplios ejercicios de rendición de cuentas y transparencia.

### **3.2.6 Criterios de selección de los estudios de caso**

Finalmente, podemos mencionar que los tres municipios seleccionados a través de alguno de sus programas contemplan variables muy parecidas, entre ellas las siguientes:

- ✓ Los municipios son capitales de sus respectivos estados.
- ✓ Dichos estados se caracterizan por tener amplios niveles de población y un amplio peso en el padrón electoral.
- ✓ Los municipios son zonas metropolitanas.
- ✓ En los tres hay concentración de la prestación de servicios.
- ✓ Los niveles de educación en promedio por año son parecidos a la media nacional o por encima de ésta.

- ✓ Los tres han tenido ejercicios de gobiernos yuxtapuestos y divididos.
- ✓ El elemento de mayor peso reside en que las tres capitales estatales antes expuestas cuentan con programas orientados a la participación ciudadana y a la rendición de cuentas, y éstos se ubican dentro los supuestos de la tipología aquí propuesta.

De la misma forma hay variables que no son compartidas por los municipios como:

- ✓ Dos pertenecen a las llamadas megalópolis del país y las ciudades más pobladas, con índices de marginación muy bajos, la otra, cuenta con un índice bajo, pero con niveles de población menor a las anteriores, de hecho, la Ciudad de Xalapa es la segunda en importancia dentro de su estado, mientras que Guadalajara y Puebla, no sólo son las más importantes en los estados, sino que compiten por esta categoría a nivel nacional.
- ✓ De igual forma, en los municipios de Puebla y Guadalajara, al igual que sus respectivos estados, Puebla y Jalisco, han trabajado con gobiernos de alternancia, a diferencia de Xalapa que sólo había visto alternancia en el gobierno estatal, no así en el local.
- ✓ Del ejercicio de dichos gobiernos, en estos momentos, sólo Guadalajara se encuentra con un gobierno yuxtapuesto (Xalapa a partir del 1 de diciembre), en tanto Puebla no cuenta con este fenómeno de gobierno.
- ✓ De la misma manera, los gobiernos divididos en estos momentos sólo se encuentran en Puebla y Jalisco (sus congresos no cuentan con la mayoría de diputados del mismo color que su gobernador), a diferencia de Xalapa.

Esto permite suponer que cuentan con una mayoría de variables parecidas, para poder generar un análisis comparativo, así como de contraste al tener en Xalapa variables que suponen un comportamiento diferente.

A continuación, se realizarán en los apartados siguientes los estudios de caso a profundidad, para posteriormente generar un estudio comparativo.



## **CAPÍTULO 4. Estudio de caso Xalapa. Programa de Gobierno Abierto para la ciudad de Xalapa capital**

### **4.1 Xalapa, Veracruz**

Este análisis da cuenta del programa ejercido por el gobierno de Xalapa, capital del estado de Veracruz, mediante el cual, según la información vertida en su página web y documentos oficiales, se fomenta la transparencia, permite la retroalimentación e impulsa la participación ciudadana.

### **4.2 Contexto general**

El programa se inicia en conjunto con una grave crisis de legitimidad y legalidad en el gobierno estatal (2010-2016), donde desde la mitad de su ejercicio tuvo graves problemas de transparencia en cuanto a el ejercicio de los recursos, sobre todo, cuando la Universidad Veracruzana a través de su rectoría hizo público la falta de recursos y transferencias de los mismos por parte del gobierno estatal.

El estado de Veracruz no contaba con alternancia política, hasta las pasadas elecciones, pues actualmente gobierna el Partido Acción Nacional. En lo que corresponde al municipio de Xalapa, los primeros gobiernos de alternancia fueron yuxtapuestos, principalmente emanados de partidos de izquierda (PRD, Convergencia hoy Movimiento Ciudadano)<sup>22</sup>.

Cabe mencionar que el estado de Veracruz ocupa el cuarto lugar a nivel nacional en marginación con un indicador alto, su población económicamente activa con un ingreso no mayor a dos salarios mínimos es de un poco más de la mitad de su población, con un 50.64%<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Fuente: [www.wnim.rami.gob.mx](http://www.wnim.rami.gob.mx) consultado el día 23 de junio de 2016.

<sup>23</sup> Consultado en [www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INBBG-informe-ejecutivo1.pdf](http://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INBBG-informe-ejecutivo1.pdf), agosto, septiembre y octubre de 2016.

De forma similar, es la tercera entidad más poblada del país, sólo superada por el Estado de México y la Ciudad de México, en el año 2005 el estado tenía el 7.1% de la población nacional. Su territorio cuenta con una extensión de 71,856 kilómetros cuadrados, es el décimo estado de la República Mexicana en extensión y representa el 3.7% de la superficie total del país, su división administrativa está conformada por 212 municipios.

Xalapa pertenece a la segunda zona metropolitana con mayor población del estado, la cual se conforma por los municipios de Banderilla, Coatepec, Emiliano Zapata, Jilotepec, Rafael Lucio y Tlalnelhuayocan.

#### **4.2.1. Visión general del gobierno local**

##### **4.2.1.1 Localización**

La Ciudad de Xalapa está situada en las faldas del cerro de Macuiltépetl y las estribaciones orientales del Cofre de Perote, en la zona de transición entre la Sierra Madre Oriental y la planicie costera del Golfo de México. Se encuentra a 1,427 metros sobre el nivel del mar, colindando con los municipios de Banderilla, Coatepec, Emiliano Zapata, San Andrés Tlalnelhuayocan, Naolinco y Jilotepec.

##### **4.2.1.2 Situación socioeconómica**

Según datos de 2010, el municipio tenía 457,928 habitantes, de los cuales el 53.4% eran mujeres. Las principales características socioeconómicas del municipio se ven reflejada en la siguiente Tabla No. 16:

**Tabla No. 16**  
**Principales indicadores socioeconómicos de la ciudad**  
**de Xalapa**

Indicador	Porcentaje
Población de 15 años o más analfabeta	3.95
Población de 15 años o más sin primaria completa	13.27
Ocupantes en viviendas sin drenaje ni excusado	0.26
Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	0.52
Ocupantes en viviendas sin agua entubada	0.61
Viviendas con algún nivel de hacinamiento	28.83
Ocupantes en viviendas con piso de tierra	2.70
Población ocupada con ingresos de hasta 2 salarios mínimos	33.0
Tasa de participación económica	56.5
Tasa de ocupación	96.7
Población sin derechohabiente	38.0

*Fuente:* Cuadernillos municipales 2013: Xalapa, SEFIPLAN. INEGI.

Según información presentada en su página web, el Municipio de Xalapa cuenta con un grado de marginación muy bajo, sólo por debajo de dos municipios que conforman la zona metropolitana más importante de la entidad que son: Boca del Río y Veracruz (puerto). Sobre el Índice de Desarrollo Humano (IDH) en una escala de 0 a 1, Xalapa se encuentra con 0.8887, lo que representa un IDH alto.

Éste está compuesto por tres subíndices: educación, ingreso y salud, siendo el último con mejor puntuación: 0.9531, mismo que se genera a partir de la esperanza de vida al nacer<sup>24</sup>. CONEVAL reporta que el 37% de la población de Xalapa se encuentra en pobreza, aproximadamente 178,000 habitantes, de los cuales poco más de 26,000 se encuentra en pobreza extrema.

#### **4.2.1.3 Infraestructura urbana**

En Xalapa más de una tercera parte de la población se mueve en autobús. En la ciudad hay más de 200 unidades de transporte en 104 rutas. La mayoría de los autobuses circulan del norte al

<sup>24</sup> Información obtenida de <https://www.uv.mx/eme/files/2012/11/Analisis-estadistico-del-rezago-social-y-economico-en-Xalapa-Ver.-2010.pdf>, el día 28 de junio de 2017.

centro de la ciudad. Un porcentaje importante de las aceras de la ciudad de Xalapa son angostas, algunas son discontinuas, peligrosas o inexistentes. En general, la experiencia de caminar está dominada por los vehículos. Esto es especialmente cierto en las zonas peatonales más concurridas, donde tanto los peatones, como los automóviles, son más numerosos.<sup>25</sup>

A decir de su plan de desarrollo municipal, Xalapa cuenta con infraestructura carretera que le permite estar conectada con el resto del país y su estado, pero no así, de forma interna, lo cual, no permite el desarrollo de su actividad económica principal que es la agroindustria y el turismo. Asimismo, es la sede del gobierno estatal y cuenta con la universidad más grande del estado, la Universidad Veracruzana.

#### **4.2.1.4 Vivienda y servicios básicos**

Xalapa cuenta con poco más de 129,000 viviendas habitadas, construidas de diversos materiales y acabados, pocas cuentan aún con pisos de tierra, lo cual es poco común en grandes urbes, de igual forma, los materiales de construcción van desde madera, hasta concreto. A continuación, se muestra el desglose por tipo de vivienda según datos del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).

---

<sup>25</sup> Consultado en <http://xalapa.gob.mx/wp-content/uploads/2015/06/PRO-PUESTA-GEHL.pdf>, agosto, septiembre y octubre de 2016.

**Tabla No. 17**  
**Viviendas habitadas por tipo de vivienda, 2010**

<b>Total viviendas habitadas <sup>(1)</sup></b>	129,211	100.00
<b>Vivienda particular</b>	129,184	99.98
Casa	104,815	81.12
Departamento en edificio	9,062	7.01
Vivienda o cuarto en vecindad	7,678	5.94
Vivienda o cuarto en azotea	118	0.09
Local no construido para habitación	43	0.03
Vivienda móvil	7	0.01
Refugio	9	0.01
No especificado	7,452	5.77
<b>Vivienda colectiva</b>	27	0.02

*Fuente:* Tomado de <http://www.snim.rami.gob.mx/>

La cobertura de servicios es buena según los datos de INAFED e INEGI, con coberturas por encima del 95% en cuanto a servicios básicos como son drenaje, agua entubada, sanitario y luz eléctrica, lo que de acuerdo con sus datos de pobreza parece ser coincidente en tanto a necesidades cubiertas de servicios básicos.

**Tabla No. 18**  
**Viviendas particulares habitadas por tipo de servicios con los que cuentan, 2010**

Tipo de servicio	Número de viviendas particulares habitadas	%
Disponen de excusado o sanitario	121,601	99.20
Disponen de drenaje	121,156	98.84
No disponen de drenaje	1,144	0.93
No se especifica disponibilidad de drenaje	284	0.23
Disponen de agua entubada de la red pública	121,678	99.26
No disponen de agua entubada de la red pública	707	0.58
No se especifica disponibilidad de drenaje de agua entubada de la red pública	199	0.16
Disponen de energía eléctrica	121,755	99.32
No disponen de energía eléctrica	715	0.58
No se especifica disponibilidad de energía eléctrica	114	0.09
Disponen de agua entubada de la red pública, drenaje y energía eléctrica	117,679	96.00

*Fuente:* Tomado de <http://www.snim.rami.gob.mx/>

Estos datos reflejan los niveles de vida de los habitantes de Xalapa, que, como indican las entrevistas exploratorias, la demanda de necesidades gira en torno a seguridad y recolección de desechos sólidos, más que en la ampliación de los servicios básicos. De forma similar, los diagnósticos del propio ayuntamiento plasmados en su Plan de Desarrollo Municipal, dan cuenta de esta demanda unida a una mejor conectividad de la ciudad, pasando por la mejora y regulación del transporte público, así como la ampliación y conservación de espacios destinados al tránsito de peatones.

## 4.2.2 Contexto histórico reciente y el Programa de Gobierno Abierto

Xalapa es conocida a nivel nacional e internacional por ser promotora de la cultura y las artes, además de su belleza colonial y lo majestuoso de sus paisajes. A estos reconocimientos se agrega que dispone de una amplia oferta y actividad académica, que hace suponer un grado de participación política alto.

Con relación al indicador sobre corrupción y buen gobierno, hasta 2010 el estado de Veracruz se encontraba en la 12<sup>a</sup>. posición.<sup>26</sup> Al no existir indicadores a nivel local, se observa lo estatal y se analiza la oferta de los gobiernos locales a través de los instrumentos electrónicos, en los que se examina cuáles son las prioridades de dichos gobiernos en torno a las variables del buen gobierno (*governance*) dentro de las que, en este ejercicio de investigación, ponemos énfasis en dos: transparencia y rendición de cuentas.

El municipio de Xalapa para ello ha diseñado un programa denominado gobierno abierto, que hasta ahora cuenta con una página electrónica para el acceso a la información gubernamental de oficio, además de ofertar algunos programas que complementan el ejercicio, dentro de los cuales en estos momentos no hay convocatorias vigentes.

Además, cuenta con una serie de compromisos a largo plazo como son el haber signado la Carta Internacional de Datos Abiertos, con el fin de crear el marco de referencia para la apertura de datos en gobiernos e instituciones.

Según su portal, el Ayuntamiento de Xalapa pone en marcha esta herramienta como mecanismo de apropiación social de una política pública que funde los conceptos de transparencia y colaboración de los ciudadanos, donde, además de informar y hacer público el quehacer del gobierno, se genere un vínculo a través del acceso a la información como mecanismo de evaluación de las políticas públicas locales.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Consultado en <http://xalapa.gob.mx/wp-content/uploads/2015/06/PRO-PUESTA-GEHL.pdf>, agosto, septiembre y octubre de 2016.

<sup>27</sup> Información consultada en [Xalapa.gob.mx/gobiernoabierto/](http://xalapa.gob.mx/gobiernoabierto/), septiembre y octubre de 2016.

Dentro de sus objetivos se encuentran:

1. Crear canales de participación ciudadana en las políticas públicas.
2. Impulsar a nivel institucional la apertura de datos y promover con los particulares su utilización para generar proyectos que mejoren la calidad de vida de la población.
3. Fomentar la colaboración de los particulares en el desarrollo de evaluación a las políticas públicas, programas y acciones de la Administración<sup>28</sup> Pública Municipal.

Esto sin hacer explícito los mecanismos de vinculación, además del instrumento de acceso a la información. Por estas razones es que este programa encaja en la tipología diseñada para el análisis de los programas y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas a través de la herramienta de las interfaces sociales.

El programa se enmarca en el primer tipo (color rojo), que hace referencia a las prácticas (políticas y/o programas públicos) con poca o nula vinculación entre gobierno y sociedad, pero que si permiten un intercambio de información.

En ese sentido, se encuadra dentro de las primeras dos interfaces del tipo cognitivo –Contribución y Transparencia–, que hacen referencia a mecanismos de acceso a la información no vinculante, que pueden facilitar los ejercicios de difusión de información proactiva, transparencia opaca o difusa, así como rendición de cuentas blanda o rendición de cuentas social; por último, una perspectiva individualizada del poder, con nula o poca fragmentación en su ejercicio. Esto se realizó con la revisión inicial de los documentos normativos del programa, antes de la formación del consejo que lo acompaña y de hacer el trabajo en campo.

---

<sup>28</sup> Información consultada en [Xalapa.gob.mx/gobiernoabierto/](http://Xalapa.gob.mx/gobiernoabierto/), septiembre y octubre de 2016.

#### **4.2.2.1 Historia del Programa de Gobierno Abierto para la ciudad de Xalapa**

El Programa de Gobierno Abierto para la ciudad de Xalapa Capital, fue creado por iniciativa del presidente municipal, según entrevista realizada al titular de la dependencia de Innovación Gubernamental, quien, además, agrega que la motivación fue: primero, crear certeza en los ciudadanos jalapeños en tanto al ejercicio público, y segundo, por dar uso a las nuevas tecnologías de información para que funjan como canales de comunicación e interacción entre los ciudadanos y las autoridades locales.

Por esta razón agrega que *“... no sólo es el programa de gobierno abierto y sus diversos componentes como las sesiones de capacitación y los hackathones, también se encuentra el twitter de todos los integrantes del gabinete a disposición de los ciudadanos como mecanismos de comunicación constante...”*<sup>29</sup>

A decir de la página web del programa, este es un mecanismo basado en la nueva forma de gobierno diseñada para el gobierno de Xalapa, ello a través de la Gobernanza, sustentado tanto en el Plan de Desarrollo Municipal, como en los documentos normativos del programa, ya que en un supuesto éste se encuentra destinado a promover la transparencia y promocionar la participación ciudadana.

Dentro de los diagnósticos del propio ayuntamiento para la formación de su Plan de Desarrollo Municipal, se menciona la falta de credibilidad en las autoridades y el alto nivel de desconfianza que puede ser identificado con la crisis de legitimidad, de la cual se habla en el primer apartado de esta investigación. Esta crisis, a decir de los actores gubernamentales y los documentos normativos del ayuntamiento, es la que da sustento a la creación de dicho programa y las herramientas tecnológicas de las cuales se acompaña como mecanismos de fortalecer las relaciones gobierno sociedad.

---

<sup>29</sup> Datos extraídos de entrevista realizada el día 18/08/2016 al titular del área ejecutora del programa.

### **4.2.3 El gobierno abierto como herramienta de gobernanza**

Existen al menos dos vertientes de estudio sobre el gobierno abierto, una primera que hace referencia a la publicidad de información en forma de datos abiertos vinculados a herramientas tecnológicas, que permiten el acceso a dicha información a quienes puedan acceder a las mencionadas herramientas; la segunda, son voces que pugnan por entender al gobierno abierto más allá del uso de tecnologías para generar colaboración, que implica, además, una serie de dimensiones que van ligadas a los procesos de acceso a la información a través de aplicaciones diseñadas para tal fin. Dichas dimensiones están atadas al servicio público y sus diversos componentes que tienen como fin la calidad del gobierno y la confianza ciudadana (Meijer, 2013).

En ese sentido Meijer (2013) hace mención que la transparencia, por sí misma, no basta para la conformación del gobierno abierto, mismo caso de la participación ciudadana, por tanto, se necesita de una mezcla de ambas, que tendrán que estar presentes, tanto en el diseño institucional, como en las preferencias de los ciudadanos, de tal forma que los ciudadanos puedan monitorear e influir en los procesos de toma de decisiones. Así, la esencia del gobierno abierto no es la promoción de herramientas tecnológicas para el acceso a datos, es la conjunción de éstas con espacios participativos que permiten un ejercicio de ciudadanía, de tal forma que la posibilidad de relaciones vinculantes en tanto a la toma de decisiones en los gobiernos es latente y permanente, lo cual promueve los espacios de gobernanza entre gobierno y ciudadanos.

Por lo tanto, la aplicación de políticas de gobierno abierto tendrá que, necesariamente, promover dichos espacios y mecanismos que permitan un acceso vinculante del ciudadano en los espacios participativos, de lo contrario se convierte en herramientas con poco valor público.

#### **4.2.3.1 Gobierno abierto y gobernanza**

La vinculación entre el gobierno abierto y la gobernanza, radica en la posibilidad que dicha política permite el ejercicio del poder desde una perspectiva social, posibilitando mayores canales de interacción que, teóricamente, suponen

relaciones vinculantes entre actores gubernamentales y no gubernamentales que, además, permiten el ejercicio del poder ciudadano, mejoran la hechura, ejecución y evaluación de políticas públicas y programas, hacen más eficiente al gobierno, regeneran la confianza ciudadana y producen ejercicios de cogestión y corresponsabilidad, ampliando los espacios de rendición de cuentas, de tal forma que, no sólo las instancias públicas resulten responsables de la rendición de cuentas, ya que el ejercicio de poder también implica ejercicios de responsabilidad y, en ese sentido, la rendición de cuentas, también es responsabilidad social.

#### **4.2.3.2 El marco institucional del programa**

En este ejercicio se analiza el marco normativo institucional del municipio de Xalapa que hace referencia a la participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas, a la gobernanza y democratización del espectro público del municipio; para culminar con mayor precisión en el análisis del marco normativo del Programa de Gobierno Abierto de la Ciudad de Xalapa, Veracruz.

La primera norma analizada es la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Ésta concentra su contenido sobre el municipio en sus artículos del 68 al 71, dentro de este último hace referencia a las facultades de los municipios para dictar su normatividad para aprobar, “... *de acuerdo con las leyes que expida el Congreso del Estado, 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*”<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Extracto tomado del artículo 71 de Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, consultado en <http://www.iadb.org/research/legislacionindigena/leyn/docs/Mex-Mex-Veracruz-Constitucion-.pdf>, el día 25 de marzo de 2017.

Dentro del mismo artículo en su fracción XVI, hace referencia a la organización del referendo y plebiscito en los términos de la propia constitución y demás normas aplicables, así como a la obligatoriedad del cumplimiento de sus resultados por las autoridades competentes.

Por tanto, deja casi completa libertad a los gobiernos locales de su estado para normar la participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas y el ejercicio sobre demás facultades y obligaciones de gobierno y prestación de servicios públicos.

El siguiente documento de orden estatal que hace referencia al funcionamiento de los municipios en el Estado de Veracruz, es la Ley Orgánica Municipal del Estado de Veracruz de la Llave. En cuanto a lo relativo a la participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas, este documento normativo establece lo siguiente:

En el Capítulo V, hace referencia a la participación ciudadana o social, específicamente en el artículo 16 de dicho instrumento jurídico, que menciona que el Ayuntamiento es promotor, entre otras cosas, de:

1. La realización de consultas populares para la toma de decisiones de interés público, siempre que lo soliciten al menos el 0.5% de los ciudadanos del municipio de que se trate.
2. De las diferentes formas de organización promotoras de participación.
  - a) Comités municipales de naturaleza consultiva;
  - b) Generación de propuestas de medidas para la mejora y restauración del medio ambiente;
  - c) Medidas para mejorar la prestación de servicios públicos y la realización de obra pública, y
  - d) Coadyuvar en la ejecución de obra pública.

En su Título IX se refiere a los jefes de manzana y organismos auxiliares, donde la mayor parte de sus obligaciones son la realización de tareas de apoyo administrativo al ayuntamiento, como elaboración de constancias varias, conteos, gestoría y la representación de la comunidad.

También se da el principio jurídico sobre las figuras de los comités y patronatos para la realización de obras de beneficio colectivo.

Por otra parte, en su Título X se contempla la figura que es obligatoria para todos los municipios del Estado de Veracruz: la Contraloría Social, así como los Consejos de Planeación para el Desarrollo. Este último se entiende como órgano de participación ciudadana y consulta auxiliar del Ayuntamiento en las funciones relativas a la planeación, el cual se integra por ciudadanos “distinguidos” y organizaciones sociales, representativas de los sectores públicos, social y privado del municipio, designados por el Cabildo, a propuesta del Presidente Municipal<sup>31</sup>.

En del artículo 192, se enlistan las atribuciones del Consejo, entre las cuales se encuentran las de:

- a) Proponer acciones y medidas para la formulación, aplicación, evaluación y control del Plan de desarrollo Municipal.
- b) Consolidar los procesos de participación (consulta).
- c) Formular recomendaciones a la administración pública municipal.
- d) Proponer mejoras y/o creación de nuevos servicios públicos.

Estas atribuciones son las más significativas, sin que alguna de ellas tenga acciones vinculantes con la administración pública municipal. En este tipo de participación se concentran las acciones no vinculantes, se pueden ubicar en las dos primeras interfaces societales expuestas en los primeros capítulos de esta tesis.

El otro instrumento participativo antes mencionado es la Contraloría Social, la cual realiza acciones de prevención y vigilancia en la ejecución de obra pública. Los Comités de Contraloría Social estarán formados por ciudadanos vecinos y beneficiarios de la obra, con cargos de carácter honorífico; dichos comités son de carácter preventivo, no punitivo.

---

<sup>31</sup> Extracto tomado de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Veracruz consultada en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Veracruz/wo77455.pdf>, el día 25 de marzo de 2017.

Esto último queda delegado a las autoridades competentes, las cuales, inician por la contraloría municipal y, a su vez, lo procedente según esta última califique, esta figura se abordará nuevamente al observar la normatividad propia al municipio de Xalapa.

Se enuncian de manera general las atribuciones de los Comités de Contraloría Social:

- a) Vigilar la obra conforme al expediente técnico y normativo aplicable. Participar como observador en los procesos de adjudicación y concesión.
- b) Realizar visitas de inspección en obra.
- c) Verificar la calidad de la obra.

Nuevamente encontramos figuras participativas con poca o nula vinculación entre los espacios gubernamentales y los ciudadanos, dada la limitación del diseño participativo, el cual se limita a realizar observación, así como quejas ante los órganos competentes. Pero si no se cuenta con los conocimientos necesarios para realizar dichas actividades, esto puede resultar una tarea muy compleja, además de contar con campos muy limitados para concertar los espacios de inconformidad, más la limitante de la participación a sólo vecinos beneficiarios, acota el perfil de los participantes, y permite generar supuestos de manejo de influencia y espacios de poder para cooptar la participación. Con estos dos instrumentos jurídicos, se muestra la normatividad del estado referente a los temas de interés en la presente investigación y, presentado esto, se continua con el mismo ejercicio, pero ahora con la normatividad propia del municipio de Xalapa, Veracruz<sup>32</sup>, para finalizar con el vaciado de los hallazgos en la matriz mostrada en el segundo capítulo de esta investigación.

Dentro de los instrumentos normativos generados por el municipio se encuentran los siguientes: Bando de Policía y Buen Gobierno; Reglamento del Consejo Municipal del Arte y la Cultura municipal de Xalapa; Reglamento Interno del Consejo Consultivo Ciudadano del Municipio de Xalapa.

---

<sup>32</sup> Todos los instrumentos que delante se mencionan fueron consultados a través del portal de transparencia del propio municipio de Xalapa, dicha revisión se inició a mediados del año pasado y se continuará durante el proceso de redacción de esta investigación, cerrando en el mes de mayo del presente año.

En estos instrumentos no se encuentran vínculos que supongan relaciones entre el programa estudiado y el resto de la administración local, esto a pesar que el Programa de Gobierno Abierto para la Ciudad de Xalapa menciona que uno de sus fines es promover la participación ciudadana y generar una nueva relación entre sociedad y gobierno basada en gobernanza. Ello no se aprecia dentro del diseño institucional y la o las formas en que sus instrumentos dictan y guían el funcionamiento de la administración pública local, observándose como un grupo de normas y reglas poco articuladas que funcionan en torno al área ejecutora, sin mayores relaciones entre áreas e instrumentos.

Por otra parte, encontramos a la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información, y el Comité de Información de Acceso Restringido del H. Ayuntamiento. Su reglamentación, de forma similar, se encuentra limitada a cumplir funciones institucionales marcadas por normatividad estatal y federal. El objeto del reglamento en cuestión es el de tutelar el derecho de acceso a la información pública municipal, así como la protección de datos personales y de acceso restringido (confidencial y reservada) por un lado, y por el otro, reglamentar la operación e integración de procedimientos de la Unidad Municipal de Transparencia y Acceso a la Información (UMTYAI) y del Comité de Información de Acceso Restringido.

En general se trata de cumplir con la generación, publicación y actualización de la información de oficio a la que la Ley General de Acceso a la Información Pública les obliga a los ayuntamientos, cabe mencionar que esto se desarrolló en el capítulo anterior al presente y muestra bajos niveles de cumplimiento para el caso de Xalapa.

Además de la información de oficio, este instrumento jurídico marca la obligatoriedad de acceso a toda información generada dentro de la administración pública local, salvo las excepciones que la propia ley marca (información personal, estratégica y de seguridad nacional). Administrativamente está ligada a la presidencia municipal, pero sin ser catalogada como dirección, sino, como unidad, para dar cumplimiento a la norma que así lo exige. Su reglamento marca el procedimiento a través del cual se solicitará la información, así como quiénes y por qué causas solicitan información. En este sentido, aclara que toda persona tendrá el derecho de solicitar la información

en el momento deseado a través de los formatos dispuestos por la misma unidad, sin necesidad de justificar el uso y/o interés jurídico que motive dicha acción, los plazos para la entrega (diez días hábiles después de generada la petición, respetando las salvedades y demás procesos enmarcados en el artículo 59 de la ley general), los formatos de la misma y, en general, el cumplimiento del proceso administrativo propio para el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública consagrado en el artículo 6° constitucional.

De forma similar observamos el Reglamento de Participación Ciudadana de Xalapa, Veracruz, con la finalidad de hacer explícitos los espacios vinculantes entre normas, o su ausencia, ya que el programa tiene dentro de sus fines la promoción de la transparencia y la participación ciudadana como eje de su funcionamiento. Por esta razón se suponen nexos entre los diseños institucionales de las políticas públicas del gobierno local que tienen como fin dar la concreción de los objetivos de promover los espacios de ejercicio de ciudadanía. En este ordenamiento de carácter local, se da forma a lo enmarcado en los ordenamientos estatales en específico y se norman las figuras participativas siguientes:

- Comité de Contraloría Social,
- Consejo de Desarrollo Municipal,
- Dirección de Participación Ciudadana, y
- Patronato Vecinal.

El instrumento que oferta mayores espacios vinculantes es el Consejo de Desarrollo Municipal, ya que en él se disertan las obras y acciones que serán ejecutadas a través del recurso del Fondo para Infraestructura Social Municipal (FISM), y éste se compone por ciudadanos electos por cada comunidad que compone al municipio en su totalidad, con derecho a voz y voto por cada uno de ellos, acompañado por el secretario del ayuntamiento como secretario del mismo, así como el presidente municipal quien guarda la misma figura, los regidores sólo podrán tomar parte con voz y voto, cuando se trate de acciones que se vinculan con las comisiones que éstos desarrollan.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Para mejor comprensión de los alcances de esta figura, es necesario realizar un estudio sobre el mismo y, como éste no es el fin de la presente investigación, se limita a una breve descripción de sus funciones.

Los valores que deberán regir la participación en el municipio son:

- I. Democracia
- II. Corresponsabilidad
- III. Inclusión
- IV. Solidaridad
- V. Respeto
- VI. Tolerancia
- VII. Sustentabilidad
- VIII. Perspectiva de género
- IX. Igualdad de género
- X. Comunicación
- XI. Transparencia

Otras figuras que se contemplan dentro del Reglamento de Participación Ciudadana son:

- a. Plebiscito
- b. Referéndum
- c. Iniciativa popular
- d. Consulta popular
- e. Audiencia ciudadana
- f. Asamblea comunitaria
- g. Presupuesto participativo

Dentro de su articulado también hace referencia a la improcedencia sobre las consultas vinculantes (plebiscito e iniciativa popular), dichos casos se concentran en los temas que traten asuntos tributarios y/o fiscales, el régimen interno del ayuntamiento, sobre el Bando de Policía y Buen Gobierno y los actos obligatorios marcados en otras normatividades.

Dentro de las figuras antes enlistadas, no todas funcionan de manera permanente como un programa continuo del ayuntamiento, por el contrario, funcionan de forma intermitente y su iniciativa muchas veces nace de las convocatorias generadas por el propio ayuntamiento, como las asambleas comunitarias, o consultas para la generación de presupuesto participativo, es el mismo caso de las antes mencionadas como consultas vinculantes: consulta popular, plebiscito e iniciativa popular.

Dentro de las figuras que promueven la participación ciudadana se encuentra el Reglamento de Ciudad Abierta para el Municipio de Xalapa. Este instrumento legal da certidumbre jurídica al programa en análisis dentro del presente estudio de caso, cabe destacar que no nacen juntos, primero se pone en marcha el programa sobre gobierno abierto y de éste se deriva el presente instrumento de descripción y análisis.

Dicho reglamento es de orden público y observancia general y tiene por objeto “...establecer las normas, principios y procedimientos que permiten la construcción de una ciudad abierta, a través de la publicación de datos abiertos, la participación ciudadana y la colaboración con entidades académicas, sociedad civil organizada, otros órganos de gobierno federal, estatal o de otros municipios, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y las demás leyes aplicables.”<sup>34</sup>

Como fin maneja:

- I. Fomentar en las entidades y dependencias de la administración pública municipal, y la ciudadanía la cultura de datos abiertos, su publicación, accesibilidad, su uso, reutilización y redistribución;
- II. Fortalecer la participación ciudadana, la apertura gubernamental y rendición de cuentas;
- III. Establecer las disposiciones por las cuales la información pública constituirá datos abiertos;
- IV. Promover el buen gobierno, a través de la innovación gubernamental, transparencia y rendición de cuentas;
- V. Fomentar la colaboración con las entidades educativas o de investigación académica, la sociedad civil organizada y el sector empresarial, para la conformación, desarrollo

---

<sup>34</sup> Tomado de: Reglamento de Ciudad Abierta para el Municipio de Xalapa, Capítulo único; de la naturaleza y objeto, párrafo único, consultado el día 27 de marzo del año en curso en: <http://xalapa.gob.mx/transparencia/wp-content/uploads/sites/2/2015/12/reglamento-ciudad-abierta.pdf>.

y evaluación de las políticas, planes y acciones, que permitan mejorar la gestión pública y la toma de decisiones en las políticas gubernamentales en materia de gobierno abierto;

VI. Desarrollar medios digitales para facilitar el acceso a los servicios públicos que brinda la Administración Pública Municipal de Xalapa, que mejoren la calidad de vida de la ciudadanía; y

VII. Cumplir con la política pública en la materia prevista en el Plan Municipal de Desarrollo.<sup>35</sup>

Dentro de los numerales II, III, IV y V se muestra la disponibilidad de orientar el programa de gobierno abierto hacia la promoción de la participación ciudadana y fortalecer los ejercicios de transparencia y rendición de cuentas; pero en su numeral V, deja observar la dirección que toma la representación de la participación ciudadana, mismos que serán analizados con mayor profundidad en este estudio de caso.

En cuanto a transparencia, el reglamento en estudio no agrega elementos que no estén ya contemplados en la ley estatal de la materia, en este sentido, para el caso de transparencia, se estará en lo enmarcado en la ley estatal.

Por lo que se refiere a la promoción de principios rectores sobre el actuar en la promoción de datos abiertos y, en general, al funcionamiento de la administración pública municipal, se atenderán los principios de:

- Confidencialidad,
- Legalidad,
- Máxima publicidad, y
- Transparencia.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Reglamento de Ciudad Abierta para el Municipio de Xalapa, consultado el día 27 de marzo de 2017.

<sup>36</sup> Para mayor información sobre como son tomados los valores enunciados ver: <http://xalapa.gob.mx/transparencia/wp-content/uploads/sites/2/2015/12/reglamento-ciudad-abierta.pdf>, página 6.

Sobre los últimos dos, se basa en la idea de la promoción de la cultura de los datos abiertos y coloca al municipio en el centro de esta responsabilidad, a través de la generación de convenios colaborativos con la sociedad civil organizada e instituciones académicas y/o de naturaleza investigativa, como mecanismos de dicha promoción de la cultura de los datos abiertos para la ciudad de Xalapa, Veracruz.

En el segundo capítulo del reglamento se marcan las cualidades de los datos a ofertar, como las principales encontramos las de gratuidad, no discriminación, legibilidad, libre uso, permanencia, entre otras, que pretenden garantizar la utilidad de datos generados a través de las diversas áreas de la administración pública municipal.

Una característica a destacar en los contenidos del reglamento y para el ejercicio del programa de gobierno abierto es que, como medida de lograr un eficiente uso de los recursos, se prioriza la utilización de capitales informáticos libres (gratuitos) y, en caso de ser privados, se tendrá que justificar la preferencia de éstos sobre los de acceso libre.

De esta manera, es probable que exista información generada y/o promocionada por terceros, en ese sentido la información tendrá que cumplir con las características enunciadas en el artículo 16 del reglamento y lo establecido en el mismo para el catálogo de datos abiertos para la Ciudad de Xalapa.

Dentro de este reglamento, para la promoción de la participación ciudadana en sus artículos 18 a 35 se encuentra el procedimiento para la aplicación y/o acceso a la consulta popular, lo cual debería concentrarse dentro del reglamento de participación ciudadana, pero se encuentra en ambos reglamentos y muestra la primera vinculación entre instrumentos.

En el artículo 36 establece la conformación obligatoria del Consejo Municipal de Ciudad Abierta, que funge como órgano de participación ciudadana y consulta, que, entre otras funciones, tiene las de promover políticas, objetivos, estrategias y acciones en materia de Gobierno Abierto.

Su integración será la siguiente:

- I. Un Presidente: El Presidente Municipal;
- II. Un Secretario Técnico: El Director de Buen Gobierno y Proyectos Especiales;
- III. El Edil titular de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información;
- IV. El Edil titular de la Comisión de Gobernación, Reglamentos y Circulares;
- V. El Jefe de la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información;
- VI. Tres Consejeros Ciudadanos;
- VII. Dos representantes de la academia, y
- VIII. Dos representantes de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Estos cargos serán de carácter honorífico y se formalizarán a través de protesta pública en sesión de Cabildo.

Para tomar el cargo de consejero ciudadano los requisitos son:

- a. Ser ciudadano mexicano;
- b. Ser jalapeño o vecindado en los últimos tres años antes de su elección;
- c. Contar con experiencia profesional en materia de transparencia, acceso a la información o datos abiertos, haber contribuido a través de su desempeño profesional a la investigación, aplicación y desarrollo de estrategias y políticas públicas sobre la materia, el fomento de una cultura de innovación, el desarrollo democrático y/o participación ciudadana;

- d. No ser ni haber sido dirigente de algún partido o asociación política, ni ministro de culto religioso, cuando menos dos años antes del momento de su designación;
- e. No haber sido servidor público por lo menos un año antes del momento de su designación, salvo que haya ejercido funciones vinculadas con la materia objeto de la presente Reglamento; y
- f. No haber sido condenado por delito doloso.

En este caso encontramos que para acceder a la consejería en cualquiera de los casos (ciudadano, académico, o sociedad civil organizada), parte de la apertura democrática se sacrifica, ya que se buscan cuadros que puedan manejar la información y temática propia del programa, los perfiles de los posibles candidatos a ser consejero deberán cubrir una serie de conocimientos técnicos, que limitan el acceso a cualquier ciudadano que pueda cumplir con los requisitos que no sean la preparación y actividad profesional de los posibles interesados.

Los problemas surgidos de estas dicotomías entre la apertura democrática y los perfiles técnico-profesionales para el acceso a los espacios participativos se encuentra vigente dentro del diseño de programas y políticas públicas, así el análisis sobre la representatividad, como el acceso al derecho a participar en lo público, independientemente de los niveles de escolaridad y/o actividad profesional, permiten entrar en un debate que, posiblemente, aporta muy poco al diseño de la política pública, los resultados pueden dar un mejor panorama sobre cuál debería preponderar.

Particularmente, partimos de la idea que la combinación de éstos puede ayudar a mejorar la condición de ciudadanía, en tanto funge como escuela de ciudadanos, como para aquellos que tienen un perfil deseado para el ejercicio de una actividad dentro del diseño de una política y/o programa, que demanda conocimientos técnicos para hacer eficiente el programa o política, ya que, en el otro sentido, se ha mostrado que la falta de capacidad técnica para el ejercicio ciudadano dentro de la acción pública, puede limitar los objetivos de esa participación, abriendo puertas a ejercicios no deseados, como limitar la eficiencia, facilitar la cooptación y/o simulación.

Pero, si se logra generar un equilibrio en el acceso a los participantes de tal forma que se permita la capacitación y aprendizaje de los ciudadanos que no cuentan con la capacidad técnica, sumados a los que sí poseen estos conocimientos, puede evitar los resultados no deseados, así como mejorar las condiciones de ciudadanía.

Retomando la idea de la representatividad, el permitir el acceso a la sociedad civil organizada (y especializada en ciertos casos), además del sector académico, no forzosamente permite al resto de los sectores sociales estar representados en los espacios participativos, pero sí puede abonar a las acciones de rendición de cuentas, sin que esto asegure la premisa de contar con ciudadanos especializados en temas de interés para la ejecución de políticas públicas. En este caso, serían especialistas en rendición de cuentas, transparencia, participación ciudadana, manejo de recursos informáticos. Sobre estos temas ahondaremos en la segunda parte de este análisis que está dirigida a analizar el funcionamiento del programa.

Otra limitante en el diseño del reglamento, es la duración de los consejeros, ya que los cargos están ligados a la duración de la administración pública local, es decir, los consejeros serán renovados en tiempos muy similares a los del cabildo. Por esta razón, cada administración pública (cabildo) tendrá un consejo nuevo, el cual puede, sin ser esta la regla, estar diseñado a modo, de tal forma que el ejercicio participativo pueda verse limitado o cooptado. Lo recomendable en estos casos es la renovación intermedia, específicamente que en el consejo, con la excepción de los consejeros ligados a los cargos públicos de elección popular, se renueve a la mitad en cada administración, lo que permite que compartan con dos administraciones distintas, limitando el manejo o manipulación en la selección de los consejeros, lo cual, puede mejorar la eficiencia y la legitimidad al ejercicio de los programas públicos.

Las atribuciones que tendrá el consejo ciudadano, que tienen por objeto verificar que la finalidad del programa se cumpla, que es la promoción de la transparencia y rendición de cuentas a través de canales de comunicación permanentes que, entre otras cosas, permitirán a la sociedad permanecer informada sobre el quehacer de sus autoridades. En estricto sentido,

permite generar el supuesto de un ejercicio más democrático de los procesos de selección y elección, así como el de la fragmentación del poder, al poner en juicio la acción pública al transparentarla.

A continuación, se enlistan las atribuciones marcadas en el Reglamento de Ciudad Abierta, orientadas al cumplimiento de los objetivos del programa son:

- I. Establecer lineamientos, definir formatos estándar de la información y diseñar estrategias, instrumentos, programas, proyectos, y acciones para cumplir con el objetivo del presente Reglamento, y mantenerlas vigentes y actualizadas, de tal manera que éstos garanticen el cumplimiento en la forma más efectiva de los principios generales y objetivos de la misma;
- II. Proponer lineamientos para la integración y clasificación de los datos abiertos que deberán observar las dependencias y entidades en los procesos de apertura de datos;
- III. Analizar los ordenamientos jurídicos y administrativos de la Administración Pública Municipal, y proponer, en su caso y de conformidad con las disposiciones aplicables, las modificaciones conducentes;
- IV. Promover mecanismos de interacción como foros, eventos y encuentros en materia de Gobierno Abierto;
- V. Gestionar la apertura de espacios de experimentación que faciliten la interacción entre ciudadanía y la Administración Pública Municipal para generar ideas y soluciones a retos que pueda enfrentar el Municipio;
- VI. Promover redes de colaboración entre dependencias y entidades en materia de Gobierno Abierto; y
- VII. Proponer al Presidente Municipal la suscripción de convenios, acuerdos, bases de coordinación y demás instrumentos jurídicos con órganos públicos o privados, nacionales o internacionales en materia de ciudad abierta.

En este caso se observan limitantes en los procesos de toma de decisiones, si bien se otorgan atribuciones, sólo es en el primer numeral donde se le recarga la responsabilidad de la decisión (en el diseño de los formatos e instrumentos a través de los cuales se produzcan los catálogos y procesamiento de la información), en el resto de responsabilidades se limitan a la generación de propuestas, promoción y gestión, sin que la decisión final recaiga en ellos, por lo tanto, hasta este momento, la parte de la toma de decisiones, no es el espacio con mayor fuerza dentro del diseño de este programa, por el contrario, se ve limitada al menos dentro de lo formal (reglamento). Esta idea se refuerza en los artículos transitorios donde se le otorga al cabildo el establecer o decidir sobre lo no previsto en el reglamento en estudio.

Para observar el comportamiento del marco institucional que gira en torno al programa y sus objetivos se retoma la tabla No. 2, expuesta en el segundo capítulo, en la cual se muestran los tipos de componentes observados en las reglas del juego que se analizan para el programa de “Gobierno Abierto” del municipio de Xalapa, Veracruz. Dichos componentes también se describen en el capítulo antes mencionado y hacen referencia a los niveles de intensidad y vinculación de la participación ciudadana, de tal manera que se ubique la capacidad para generar espacios de cogestión, corresponsabilidad y fragmentación del poder, en otras palabras, de gobernanza. Esto se refleja con la matriz de análisis (Tabla No. 4 del segundo capítulo), que para efectos de la presente investigación muestra los niveles de intensidad a través de un símil con los colores del semáforo.

Los componentes se mostrarán como una variable dicotómica, es decir, ausencia y presencia, de esta forma serán identificadas con “0” y “1”, según sea el caso, dentro de cada casilla que compone la matriz de la tabla No. 4. En caso de presencia se usará el número “1”, en caso de ausencia será el “0”, en un primer ejercicio se mostrará cuantos elementos contiene el diseño del programa, reglamento y, finalmente, los elementos totales contemplados en su marco institucional (todos los instrumentos analizados que, en alguna forma, contemplan la participación ciudadana).

### 4.3 El Programa de Gobierno Abierto para la Ciudad de Xalapa y su relación con la matriz y tipología de análisis

**Tabla No. 19**  
**Matriz sobre el Reglamento del Programa de ciudad**  
**Abierta para la Coidad de Xlapa, Veracruz.<sup>37</sup>**

Interfaz societal	Tipología sobre la participación ciudadana					
	Interfaces cognitivas			Interfaces políticas		
Fase Políticas Públicas.	Contribución	Transparencia	Comunicación	Mandataria	Transparencia	Cognitiva
Toma de decisiones.	0 rojo	0 rojo	0 amarillo	0 amarillo	0 verde	0 verde
Diseño y formulación de políticas públicas.	0 rojo	0 rojo	0 amarillo	0 amarillo	0 verde	0 verde
Implementación.	1 rojo	1 rojo	1 amarillo	0 amarillo	0 verde	0 verde
Monitoreo, evaluación y seguimiento	1 rojo	1 rojo	1 amarillo	1 amarillo	0 verde	0 verde

*Fuente:* Elaboración propia

El diseño del programa, en su marco normativo (reglamento del programa) contiene estos 7 elementos, de los cuales 4 pertenecen a la zona roja de la matriz de análisis y los 3 restantes a la parte amarilla; para ambos casos se contemplan elementos mayoritariamente en las fases de Implementación y Monitoreo, evaluación y seguimiento (tabla No. 19).

Si agregamos todo el marco normativo, la matriz se comporta de mejor manera, sobre todo porque contienen los componentes sobre democracia directa, lo que aumenta componentes en la

<sup>37</sup> Los elementos se obtienen al revisar los componentes que se desarrollaron en el segundo capítulo de la presente investigación, se considera su presencia en el caso de que exista por lo menos uno de los considerados en cada etapa de la política pública, aunque pudiera el darse el caso de exista más de uno.

zona amarilla y verde, dentro de las fases de Implementación y Evaluación, principalmente, ya que estas formas de participación vinculante no son funcionales en las fases de diseño, pero si en los tres restantes (tabla No. 3, segundo capítulo). Así, la matriz quedaría de la siguiente forma:

**Tabla No. 20**  
**Matriz del marco normativo del municipio de Xalapa**  
**relacionado con la rendición de cuentas, transparencia y**  
**participación ciudadana.**

Interfaz societal	Tipología sobre la participación ciudadana					
	Interfaces cognitivas			Interfaces políticas		
Fase Políticas Públicas.	Contribución	Transparencia	Comunicación	Mandataria	Transparencia	Cognitiva
Toma de decisiones.	1 rojo	1 rojo	1 amarillo	1 amarillo	1 verde	0 verde
Diseño y formulación de políticas públicas.	1 rojo	1 rojo	0 amarillo	0 amarillo	0 verde	0 verde
Implementación.	1 rojo	1 rojo	1 amarillo	0 amarillo	0 verde	0 verde
Monitoreo, evaluación y seguimiento	1 rojo	1 rojo	1 amarillo	1 amarillo	1 verde	0 verde

*Fuente:* Elaboración propia

Ahora se muestra el comportamiento del marco normativo, en total se contemplan 15 elementos (8 rojos. 5 amarillos y 2 verdes). La región que hace referencia a la parte amarilla de la matriz tendría un total de 8 elementos, aquí lo interesante es que con todos los cuerpos normativos considerados, la zona amarilla contaría con 5 de los 8 elementos posibles, y dos de la zona verde, lo que puede dar indicios sobre la movilidad del programa hacia zonas de mayor fragmentación del poder si se utiliza la totalidad de herramientas que el marco normativo ofrece (tabla No. 20).

Pero hay que destacar que, para este caso, la fase de formulación queda muy desprotegida, lo que muestra alejamiento del gobierno local con el resto de actores en el momento previo a ofertar programas y políticas; esto puede afectar en la legitimidad de los programas y, sobre todo, en la apropiación de los mismos como instrumentos de interacción entre gobernantes y gobernados.

El paso siguiente es analizar cuál es el comportamiento que en la implementación ha generado el programa, para esta parte del análisis se realizaron entrevistas a profundidad a actores claves (gobierno<sup>38</sup> y consejeros) así como sondeos rápidos en la zona centro de Xalapa con ciudadanos jalapeños que asistían a realizar trámites al municipio. Además, se revisan los contenidos electrónicos, de manera específica el portal del programa, así como la información que se oferta a través del sitio institucional del Municipio de Xalapa.

#### **4.3.1 El Programa de Gobierno Abierto bajo la lupa de la tipología de análisis**

De los tres tipos de programa presentados en la tipología, están caracterizados por la capacidad de vinculación que puede generar entre gobierno y gobernados, principalmente en cuanto a la capacidad de influencia en la toma de decisiones y capacidad de llevar a los servidores públicos a la rendición de cuentas. El programa se ubica dentro del primer supuesto con baja capacidad de vinculación, principalmente por la ausencia de ésta, entre los diferentes instrumentos normativos; y por las limitaciones en el diseño de las facultades del consejo, que se concentran mayoritariamente en espacios de consulta. Además de las formas de selección de los integrantes del consejo ligados a la temporalidad de la administración, así como la ausencia de convocatoria pública para su selección, ya que estas facultades se concentran en el presidente municipal.

---

<sup>38</sup> Se entrevistó al personal de la dirección de Buen Gobierno e Innovación Gubernamental, en los meses de agosto y septiembre de 2016, de manera continua se tiene comunicación vía electrónica y es importante destacar la disponibilidad y amabilidad que manifestaron para realizar la investigación, desgraciadamente no se logró lo mismo con el área de Transparencia en cuanto a la interacción, bajo el argumento de que el programa en estudio lo implementa la dirección de Buen Gobierno e Innovación Gubernamental.

Por otra parte, la utilidad del programa como mecanismo de rendición de cuentas y acceso a la información, según lo plasmado en el programa y lo dicho por el titular del área ejecutora, se encuentra lo siguiente: a decir del titular del área ejecutora, el programa cuenta con el reconocimiento de ser el primero en el país, además de ser signatarios de la Carta Internacional de Datos Abiertos, lo que ratifica el compromiso de la administración local con la generación de datos abiertos y su publicidad.

Lo anterior no es del todo ratificado por los consejeros consultados, quienes mencionan que la utilidad de los datos no asegura la promoción del ejercicio de ciudadanía, ya que existen diversas circunstancias que lo imposibilitan, como son la brecha digital, la falta de cultura de acceso a la información por parte de la ciudadanía y su conocimiento y utilidad sobre el manejo de datos, los formatos de acceso libre no son del todo conocidos y la capacitación que ofrece el programa es dirigida a informáticos, quienes en su mayoría la utilizan para generar trabajos terminales y, si bien muestra su utilidad, no está vinculada con el ejercicio de ciudadanía, o la idea de empoderamiento social. En ese sentido, los ciudadanos comunes quedan al margen de la utilidad de acceso a espacios de rendición de cuentas que proporciona el programa.

Sin embargo, existen canales que pueden permitir la transición del programa hacia el segundo tipo, con mediana capacidad de vinculación si estos espacios fueran atacados, ya que, como se menciona al principio de este apartado, los programas de datos abiertos no sólo constan de la utilidad de la tecnología con lo cual este programa ya cuenta. Donde hay áreas de oportunidad es en la promoción y vinculación de la participación ciudadana y rendición de cuentas como mecanismo formal para mejorar la relación entre sociedad y gobierno que, si bien para el caso en estudio no es del todo funcional, si existen bases importantes que permiten suponer que el programa puede migrar a estadios con mayores capacidades vinculantes y una visión social del poder.

### **4.3.2 El Programa de Gobierno Abierto bajo la lupa de la matriz de análisis**

Lo primero es identificar de dónde nace el programa, a decir de los informantes éste tiene su origen en el Plan de Desarrollo Municipal, y de la voluntad del presidente municipal, lo cual quedó plasmado en el primer *twitter* del presidente municipal en el cual ordena a los integrantes de la administración pública “...*integración de los ciudadanos a la administración pública...*”.<sup>39</sup>

En ese sentido, se busca que el programa de gobierno abierto sea un catalizador de la coparticipación digital (colaboración entre gobierno y ciudadanos, otros gobiernos, sociedad civil organizada). Iniciaron en 2014, y hasta ahora están ampliando la cobertura y alcances del programa, hoy tienen cerca de 14,000 usuarios registrados en el portal, la difusión ha sido a través de las redes sociales, radio y de manera presencial, especialmente en las facultades de instituciones de educación superior.

Se destacan logros a nivel nacional en el acceso a datos, sobre todo al ser pioneros en una estrategia que involucra a todas las áreas del gobierno local para generar datos y hacerlos públicos. En ese sentido, el área de Buen gobierno e Innovación Gubernamental tiene la función de la depuración de datos y ofertarlos a través de la plataforma nacional (Red México Abierto), ya que esta plataforma de gobierno federal, además de ser funcional, permite optimizar recursos, puesto que no es necesario invertir en la generación de una plataforma local para soportar los datos.

A la pregunta sobre la existencia de demandas ciudadanas que dieran soporte al diseño del programa, el personal de la Dirección de Buen Gobierno e Innovación Gubernamental menciona que desconoce si dentro de la campaña electoral del actual presidente municipal del Municipio de Xalapa se generaron o recabaron solicitudes que permitan suponer o plantear que la oferta de gobierno abierto nace de una demanda ciudadana, tampoco en la elaboración del diagnóstico para crear el Plan de Desarrollo Municipal, en el cual sólo se hace explícita la falta de credibilidad de los ciudadanos con las autoridades.

---

<sup>39</sup> Información obtenida de entrevista al titular del área de Buen Gobierno e Innovación Gubernamental, realizada el día 18 de agosto de 2016.

Por el contrario, menciona que esta iniciativa surge más de la relación entre las ideas del edil y el área de Innovación Gubernamental que, además, surge de las reuniones mensuales que el presidente desarrolla con todo el gabinete. Esto dio pauta para llevar al municipio de Xalapa a involucrarse en las políticas públicas innovadoras que acceden a explotar las tecnologías de información, de tal forma que esto sea una catapulta para mejorar y ampliar la participación de la ciudadanía en la administración pública. Por lo tanto, no era necesario el soportarlo en demandas ciudadanas, si no que obedece a la actualización y modernización de la administración pública local.

Una vez dado el supuesto sobre la falta de vínculo entre demanda ciudadana y programa ofertado, se indaga sobre la forma en que se está tratando la difusión del programa, así como la atención a la brecha digital, para esto mencionan que se *“... están realizando esfuerzos para capacitar a los ciudadanos que así lo requieran, no sólo a través de las instituciones educativas, donde se pretende realizar acuerdos para el desarrollo de investigaciones (tesis), prestación de servicio social y, en general, con la academia, por el contrario, se están ofertando cursos en espacios públicos con acceso a la red, para que los ciudadanos puedan aprender el uso de la herramienta (computadora, y en algunos casos el manejo de la base de datos)”*<sup>40</sup>.

En cuanto a la brecha digital, mencionan que existen espacios públicos ofertados por el gobierno local en las comunidades que carecen de estos servicios, con la intención de minimizar las diferencias surgidas de la brecha digital (unidades móviles), de igual forma se crearon manuales para la publicación y acceso de datos, estando conscientes de que falta mucho para poder lograr con ello el acceso y cobertura necesarios. Además de ofertar el *hackathon* (2014, 2015, 2016), donde, entre otras cosas, se imparten cursos para el uso de datos, desde la definición de dato, la limpieza de una base de datos, infografías, hasta la generación de bases con el uso de información ofertada, esto por parte de la escuela de datos.

---

<sup>40</sup> Información obtenida de entrevista al titular del área de Buen Gobierno e Innovación Gubernamental realizada el día 18 del mes de agosto de 2016.

La oferta a otros niveles, adultos mayores y niños, no se está generando con la misma visión, si bien ofertan cursos para el acceso a la tecnología, no se vincula directamente con la plataforma de gobierno abierto, esto en cuanto a niños se refiere, los adultos mayores no han sido contemplados en acciones hasta ahora. Aclaran que, por lo complicado del tema, no es fácil dar acceso a todos los actores, y se puede observar que el programa no tiene un carácter netamente universal, ya que los recursos técnicos como tecnológicos no permiten el acceso a todo ciudadano del municipio de Xalapa.

En relación con los datos, todas las áreas de la administración pública están obligadas hacer pública su información, sin especificar exactamente el tipo de información que se genera, pero se aclara que es desde la financiera hasta datos que pueden parecer insignificantes. En ese sentido se pregunta sobre cuál es la información con mayor demanda y se menciona que es la de accidentes viales y la relacionada con una aplicación desarrollada por el municipio para la ubicación de los servicios de recolección de residuos sólidos (camión de basura). Esta aplicación permite ubicar en tiempo real al camión prestador de este servicio y proporciona la ruta del mismo con tiempos programados, de tal forma que permita al usuario identificar la hora y lugar en el cual podrá acceder para disfrutar del servicio, porque esto sí es un problema sentido en la ciudad de Xalapa, donde la recolección de residuos sólidos se ha convertido en un problema vigente y constante, por todas las implicaciones que éste contempla.

En cuanto al uso de los datos como mecanismo de rendición de cuentas, dentro de la dirección se generan los indicadores de desempeño, sobre todo en cuanto a temas fiscales, pero referentes a la generación de vínculos entre información y capacidad punitiva de la sociedad (dientes), el programa no cuenta con mecanismos de empoderamiento ciudadano, ya que los canales son los medios ordinarios, a decir de los entrevistados, refiriéndose a la contraloría interna y el proceso que a través de ella se genera.

En relación al vínculo con el área de transparencia, se menciona que esa unidad responde a los mecanismos tradicionales de acceso a la información (de hecho, si se desea acceder a la

información de forma física, es necesario generar una solicitud a través de Infover<sup>41</sup>), a lo cual menciona el entrevistado:

*“...como está actualmente el proceso de transparencia observado, desde el punto vista IVAI, INAI, yo lo veo, y te lo digo da modo personal, no como servidor público, el área de transparencia trabaja sobre la ella, se puede decir un poquito pasiva, que es decir, me contestas te contesto y hasta ahí; nosotros estamos trabajando desde la Dirección de Buen Gobierno, en búsqueda con una nueva integración con la ciudadanía a través de transparencia proactiva que es, antes de que me lo pidas yo te lo pongo a disposición, no...”<sup>42</sup>*

La utilidad de la información como mecanismo de rendición de cuentas a través de los espacios de transparencia, dependerá del usuario que demande la información y la utilidad que éste le quiera dar; y nuevamente se ve limitado, dada la falta de mecanismos que doten de dientes a los ciudadanos en cuanto a rendición de cuentas vertical y/o transversal.

En la transparencia encontramos mecanismos que pueden suponer la existencia de ‘transparencia clara’, pero se ve restringida a las capacidades de los actores, en ese sentido, la representatividad y legitimidad, así como utilidad para los ciudadanos se puede ver limitada, dirigida o cooptada.

Los mecanismos de vinculación entre sociedad y gobierno que oferta el programa para el acceso e influir en la toma de decisiones, en éste se diseña un consejo, que a decir de los integrantes de la administración local, es un consejo con funciones consultivas, se busca dar representatividad a todos los sectores de la sociedad<sup>43</sup>, ciudadanos destacados, sociedad civil organizada y sector académico, entre los que se tenían contemplados a Eduardo Bojórquez (Transparencia Mexicana), Codeando México a través de su símil Codeando Xalapa (Asociación Civil), Eva Hernández (Premio Nacional del

<sup>41</sup> Infover, sistema del Instituto veracruzano de acceso a la información pública.

<sup>42</sup> Información obtenida a través de entrevista al titular del área ejecutora del programa el día 18/08/2016.

<sup>43</sup> La entrevista se realizó antes de la instalación del consejo, por tanto, no se tenían a todos los integrantes. Se aclara que se tiene previsto que el consejo entre en funciones a más tardar en el mes de septiembre del año 2016, ya que se vislumbra como el mecanismo de vinculación entre la sociedad y el gobierno.

Emprendedor), Instituto de Ecología, todos a través de una invitación directa, no a través de mecanismos de convocatoria pública. Estos mecanismos de conformación del consejo, si bien no es una regla que genere relaciones viciadas de un principio, si permiten generar dudas sobre la funcionalidad del propio consejo. Esto se podrá verificar con el análisis de los actores no gubernamentales que complementará este estudio de caso.

En cuanto a la respuesta sobre la capacidad que tendrá el consejo como mecanismo de empoderamiento ciudadano y para influir en la toma de decisiones, no se cuenta con esos mecanismos a través del diseño, pero tampoco se observa en los actores disponibilidad para llevarlo más allá de sus funciones consultivas y propositivas, así como de vigilancia del cumplimiento de lo establecido en el propio programa. Por el contrario, hasta el momento se ve sólo su capacidad para externar opinión en temas de publicidad de datos y, en general, del funcionamiento del programa de gobierno abierto que, hasta ahora, se ha concentrado en la publicidad de datos y la generación de aplicaciones que le permitan resolver el problema de recolección de residuos sólidos (basura).

Por otra parte, la representatividad de la sociedad no es tema menor, como se puede observar, la institución gubernamental a través de su conformación, invitando a quienes a través de procesos y requisitos no establecidos y claros, consideran como representativos de los sectores sociales, dando un gran peso a la sociedad civil organizada y a la academia, quienes no necesariamente tendrán la misma agenda que el resto de la sociedad, por lo que es normal considerar que esta parte de la representatividad seguirá siendo un problema a definir, tanto en el diseño, como en los mecanismos de acceso y la implementación de programas que pretendan cumplir con esta cualidad de la democracia a través del supuesto de la representatividad.<sup>44</sup>

Al cuestionar sobre las mejoras que se podría introducir al programa, se respondió que una de ellas y la central, sería la

---

<sup>44</sup> A decir de la crisis de representatividad, Cabrero (1999), Chantal Moof en una conferencia impartida en la Ciudad de México en la cual se pretenden encontrar los mecanismos en los que todos los sectores sociales queden representados en las estructuras de gobierno, que en un principio se concentraba en los espacios legislativos, luego a través del diseño de mecanismos de participación –teniendo

reducción de integrantes del consejo, sobre todo aquellos que son externos a la administración pública, ya que esto complica el manejo de tiempos y espacios, por ello se está optando por que sólo en la primera sesión (la de integración) sea presencial, y el resto se habiliten mecanismos tecnológicos que faciliten el acceso a las sesiones a los diferentes integrantes.

En estas respuestas se observa que es mayor la preocupación por la funcionalidad técnica del consejo, más que en términos de representación y acceso democrático a espacios que pueden, entre otras cosas, empoderar al ciudadano en tanto mecanismos de comunicación, espacios de disertación y concertación y, en un ideal, en la influencia de toma de decisiones, haciendo corresponsables de las mismas a todos los actores involucrados.

Una vez tocado el tema de la toma de decisiones, los entrevistados comentan que, si bien aún no entra el consejo en funciones, es éste el mecanismo pensado para la interacción entre la sociedad y el gobierno, aunque aclaran que su naturaleza es consultiva, por tanto, sus funciones específicas en el reglamento son las de proponer, solicitar, promover, y gestionar.

Aún no se contempla un mecanismo fuerte y robusto desde su diseño, en el cual se le otorguen capacidades de veto y responsabilidad sobre la toma de decisiones; esto pudiera verse modificado si los actores cuentan con las capacidades de arrastrar hasta esos espacios de comunicación (primeras formas de interfaces societales) hacia un segundo estadio, el de interacción vinculante.

Ahora toca analizar las posturas de los actores no gubernamentales dentro del programa, se consultó a un par de integrantes, y en cuanto a su funcionalidad mencionan que “... *no por el hecho de tener funciones limitadas, quiere decir que no*

---

como uno de los más representativos al programa de presupuesto participativo surgido en Brasil– no se ha logrado encontrar la fórmula que permita dar respuesta a este problema de integración de los sectores sociales en los espacios gubernamentales. Ahora los diseños se están cargando hacia los sectores académicos, ya que es en ellos donde nacen la mayor parte de demandas y reclamos por espacios de esta naturaleza; sin embargo, esto no quiere decir que este sector social sea ahora el nuevo espacio de representación social, lo cual no está muy cerca de ser así, ya que la constitución de su agenda responde a las necesidades sentidas por académicos de diversas ramas que no siempre están ligados a las necesidades de sectores sociales con menor, mucho menor, capacidad de *lobby*.

*funcione, aunque es de reconocer que, como su nombre lo dice, sus funciones son consultivas...*<sup>45</sup>

También observan limitaciones sobre la duración de la administración municipal, lo que, en su visión, limita el perfeccionamiento de los instrumentos locales, ya que pueden ser modificados o de plano desechados por las administraciones siguientes. De forma similar, resalta la necesidad de ampliar la visión del programa sobre los alcances de los temas de gobierno abierto, no reducidos sólo a la oferta de datos a través de tecnologías de la información.

Hasta ahora las acciones tomadas para dar atención a las brechas digitales, no sólo de acceso a la tecnología, también del uso de ellas, han sido limitadas y también limitativas, “...*ya que el hecho de tener acceso a la tecnología no implica, forzosamente, el conocimiento para su uso, en ese sentido la comunidad de Xalapa aún no se encuentra preparada para hacer de esto un mecanismo participativo o de rendición de cuentas...*”<sup>46</sup>

Reconocen mayor proactividad en el funcionamiento de este consejo que en su experiencia en otros ejercicios similares, aunque, desafortunadamente, las funciones son netamente consultivas, lo interesante es que dicha consulta no se hace sólo en sesiones plenarias, por el contrario, se hace uso de medios de comunicación diversos para tal efecto.

Por lo que se refiere a la representatividad del consejo, mencionan que “... *el problema radica en que el consejo es diseñado a petición del presidente. Por esto, el diseño del programa es falible, en tanto a su representación, que es mucho más sectorial que orgánico. En términos de eficiencia, existe un cabildo abierto de la ciudad de Xalapa, el cual tampoco muestra una apropiación de la ciudadanía, la cual, al parecer tiene otras preocupaciones; en ese sentido, la administración actual utiliza y vendió la idea de que el programa es importante, lo que veo es que el interés resulta de poca vinculación*”.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Entrevista realizada el día 15 de mayo de 2017 a integrantes del consejo.

<sup>46</sup> Ídem.

<sup>47</sup> Entrevista realizada el día 15 de mayo de 2017 a integrantes del consejo.

Aquí se refuerza el supuesto sobre el diseño que, al estar alejado de las demandas sociales, resulta poco efectivo, además cuando no se tiene bien definido cuál será su utilidad o, por el contrario, se tiene muy consciente cual será la utilidad del programa, destinado a efectos de marketing, que no forzosamente resultan del diseño del mismo y sus objetivos planteados.

Lo anterior se confirma con la postura de los consejeros quienes mencionan que *“... los mecanismos diseñados han estado orientados a conseguir medallas sobre diseños y mecanismos impuestos por organizaciones internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, entre otras que, en forma de discurso político permite alcanzar legitimidad, no al interior del ejercicio de gobierno, sí en cuanto a la visión de actores no locales, es decir, el gobierno abierto se encuentra en el radar, más vinculado con ONGs internacionales, más que un vínculo con la sociedad, el cual puede ser utilizado como mecanismo de legitimidad, además de que ciertas fundaciones permiten acceder a recursos si cumplen ciertos parámetros como son la fundación Hewlet, y el propio BID”*.<sup>48</sup>

Finalmente, para reforzar la falta de vinculación entre sociedad y gobierno, mencionan que no existe evidencia fuerte que demuestre una relación estrecha y constante entre instituciones académicas relacionadas con temas del uso de tecnologías o de transparencia y rendición de cuentas, como formas de vinculación y mecanismos de participación ciudadana.

Con ello se ratifica la idea de que este programa, si bien proporciona muchas áreas de oportunidad, carece de mecanismos vinculantes que supongan visiones de interacción entre sociedad y gobierno, de igual forma, no hay mecanismos que propicien una visión del poder social, una rendición de cuentas dura y transparencia clara.

Por el contrario, su comportamiento refuerza el supuesto sobre la ubicación del programa en zonas primarias de la matriz, es decir de las dos primeras interfaces societales que hacen referencia al intercambio de información sin mayores consecuencias.

---

<sup>48</sup> Ídem.



## **CAPITULO 5. Estudio de caso Puebla, Puebla. Programa Consejos Participativos**

### **5.1 Puebla, Puebla**

Este apartado analiza el funcionamiento del Programa Consejos Ciudadanos, poniendo especial atención en el Consejo Ciudadano de Desempeño Gubernamental, que es uno de los 18 consejos que componen el programa.

### **5.2 Contexto general**

El estado de Puebla, con poco más de 6 millones de habitantes, es el cuarto más poblado del país, se encuentra entre las primeras 10 economías de México, su principal sector económico es la manufactura, con dos regiones primordiales, que son la zona metropolitana de Puebla y el Valle de Tehuacán.

El municipio de Puebla es la capital del Estado que lleva el mismo nombre, es parte de la ciudad y metrópoli más poblada de dicho estado; está ubicada en el altiplano central de México, en la parte centro/oeste, la zona es mejor conocida como Valle de Puebla. Fundada en 1531, se encuentra estratégicamente localizada entre la ciudad de México y el puerto de Veracruz, por estas razones la ciudad es muestra y residencia de historia colonial que abarca desde la época renacentista al barroco neoclásico.<sup>49</sup>

Sólo dos partidos han ocupado el gobierno estatal como el municipal: el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Acción Nacional, quienes gobiernan actualmente tanto el estado como el municipio.

Puebla es considerada una de las ciudades más grandes y densamente pobladas del país, apenas por debajo de ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. Su población según el censo de 2010 es de 1,539,819 habitantes, de los cuales 805,467 son

---

<sup>49</sup> Información consultada en [www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM-21puebla/municipios/21114a.html](http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM-21puebla/municipios/21114a.html)

mujeres y el resto son varones. Su densidad es de poco más de 2800 habitantes por kilómetro cuadrado, y cuenta con más del 26% de la población total de estado<sup>50</sup>. Casi 50,000 habitantes hablan alguna lengua indígena, la lengua más representativa es el náhuatl, con más del 70%, seguida por el totonaca y mazateco, además hay al menos 30 lenguas más que se hablan dentro del municipio poblano.<sup>51</sup>

De forma similar al caso de Xalapa, en un primer instante, se realizará el análisis del marco normativo que corresponde al programa, sobre todo lo concerniente a los instrumentos de participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas. Con ello se estará en la posibilidad de identificar los mecanismos con los cuales la ciudadanía cuenta para hacer ejercicio de poder, en tanto al diseño (agenda pública), implementación y evaluación de políticas y programas públicos, los cuales han sido ubicados en el segundo capítulo de esta investigación. Estos datos alimentarán la tabla que ha sido diseñada para observar en que espacios del ciclo de las políticas públicas se presenta dicha participación, además de los alcances de los mecanismos (interface societal), para dar una primera impresión de las capacidades de veto, poderes (“dientes”) y, en general, de empoderamiento de la sociedad que se genera a través de la implementación de los programas en estudio.

En un segundo instante se hace un ejercicio similar al analizar las posturas de los actores que, en conjunto con el anterior, permitirá dar una conclusión sobre los alcances reales de estos mecanismos de participación social, rendición de cuentas y transparencia sobre la acción pública, y sus alcances sobre las capacidades de ofertar espacios de gobernanza y democratización del espectro público.

---

<sup>50</sup> Censo 2010 INEGI

<sup>51</sup> Información consultada en [www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM-21puebla/municipios/21114a.html](http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM-21puebla/municipios/21114a.html)

## **5.2.1 Visión general del gobierno local**

### **5.2.1.1 Localización**

Localizada en la parte centro oeste del estado de Puebla, a una distancia de 130 km (80 millas) al sureste de la Ciudad de México, sobre la autopista que conecta a Veracruz con la capital del país. Está a 2,149 metros (7,091 pies) sobre el nivel del mar, con las coordenadas 19°03'05"N 98°13'04"O.

Limita al norte con el estado de Tlaxcala; al sur, con los municipios de Santo Domingo Huehuetlán y Teopantlán; al oriente, con Amozoc, Cuautinchán y Tzicatlacoyan; y al poniente, con Cuautlancingo, San Andrés Cholula y Ocoyucan.

### **5.2.1.2 Situación socioeconómica**

El INEGI reporta que para el año 2015, el estado de Puebla aporta un total del 3.2% al Producto Interno Bruto, encontrándose prácticamente a la mitad de las economías a nivel nacional, ocupando la posición número 15. En ese mismo año el estado de Puebla maneja poco más del 96% de la población económicamente activa ocupada, con poco más del 3% de esta población desocupada. Las principales actividades son: servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles, el comercio, fabricación de maquinaria y equipo, construcción, transporte, y correos.

El Municipio de Puebla cuenta con un grado de marginación bajo, el índice de desarrollo humano como muy alto, el rezago social es muy bajo, e intensidad migratoria baja, según datos del INEGI. En cuanto a pobreza total reporta un 39.91% de su población, de ésta el 6% se encuentra en pobreza extrema y el resto pobreza moderada<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Información consultada en <http://www.coteigep.puebla.gob.mx/est231.php?-muni=21114>, el día 3 de agosto de 2017.

### **5.2.1.3 Infraestructura urbana**

Con datos del Anuario Estadístico y Geográfico por entidad federativa 2013, en el año anterior (2012) Puebla contaba con 10,127 km de carretera; 1,057.2 km de vías férreas, un aeropuerto nacional, otro internacional, y dos terminales de autobuses foráneos.

Al ser la capital del estado cuenta con la concentración en servicios de salud, comunicación, educación, en esta última en nivel superior destaca la Benemérita Universidad de Autónoma de Puebla.

### **5.2.1.4 Vivienda y servicios básicos**

La cobertura del servicio de agua potable en viviendas es de 92.8%; la de drenaje (red pública, fosa séptica y otros) 97.58%; electricidad, 99.19%; y 2.27% aún cuentan con piso de tierra. Cuentan con televisión el 97.37%; teléfono, el 49.8%; computadora, el 42.72%; servicio de internet, 43.15%. El promedio por vivienda particular habitada es de 6.66 habitantes y de casi 1 por cuarto.<sup>53</sup>

## **5.2.2 Contexto histórico reciente y el Programa de Consejos Ciudadanos**

El Consejo de Participación Ciudadana del Municipio de Puebla está compuesto por 18 Consejos especializados en temáticas específicas, tienen la naturaleza jurídica de ser órganos de promoción y gestión social como mecanismos auxiliares del Ayuntamiento. Dentro de sus obligaciones están: ser coadyuvantes para el cumplimiento eficaz de los planes y programas locales aprobados; fungir como promotores de la participación y colaboración ciudadana, procurando el beneficio social, con lo cual se abre el mecanismo de comunicación para generar propuestas sobre modificaciones en las actividades, acciones, planes y programas municipales.

---

<sup>53</sup> Ídem.

Su actividad es consultiva, lo que supone que no gozan de prerrogativas vinculantes, por el contrario, están limitados a generar cuantas sugerencias sean posibles para la mejora de la actividad gubernamental. El soporte sobre su funcionalidad depende del marco normativo en el que se encuentra inscrito, para observar que tan robusto es, y si se encuentra vinculado con otros instrumentos legales, se desarrolla el siguiente apartado sobre el marco normativo del estado de Puebla.

### **5.2.2.1 Historia del Programa de Consejos Ciudadanos (Consejo de Desempeño Gubernamental)**

El programa de Consejos Ciudadanos tiene funcionando poco más de una década, se compone de 18 Consejos, dentro de éstos se encuentra el consejo en el cual se recarga esta investigación, el Consejo de Desempeño Gubernamental.

Los Consejos Municipales de Participación Ciudadana del Municipio de Puebla tienen la naturaleza jurídica de ser órganos de promoción y gestión social, auxiliares del Ayuntamiento, sus obligaciones son de coadyuvancia para el cumplimiento de los planes y programas municipales, así como promover la participación y colaboración de los habitantes y vecinos en todos los aspectos de beneficio social, y proponer al Ayuntamiento la creación o modificación de actividades, acciones, planes y programas municipales<sup>54</sup>.

Los consejos tienen la finalidad de ser un puente entre las acciones gubernamentales y las necesidades sociales representados en grupos de personas interesadas en la vida pública de la ciudad de Puebla, siempre y cuando cubran con una serie de requisitos. A decir de los integrantes de los consejos, así como del órgano técnico del mismo, la participación de los consejeros es más o menos constante, ya que una vez cubiertos los periodos de descanso, una gran mayoría de los integrantes regresa a conformar el consejo, la rotación entre consejos no es muy común, ya que los requisitos de acceso a ellos la limitan.

---

<sup>54</sup> Información obtenida de <http://pueblacapital.gob.mx/xvi-programas-de-apoyo-y-mecanismos-de-participacion-ciudadana/mecanismos-de-participacion-ciudadana/consejo-de-participacion-ciudadana>

La cantidad de consejos no está limitada por ley, por el contrario, puede incrementar si así lo demanda la población poblana, hasta el momento esto no ha sido una constante, lo que si se empieza a ser una demanda es la consecución de espacios con mayor vinculación entre los consejos y las autoridades.

### **5.2.2.2 La participación ciudadana como mecanismo de control y empoderamiento social generador de gobernanza**

Los mecanismos participativos han sido considerados como medios para lograr eficiencia en la administración pública, además los ejercicios de ciudadanía pueden ampliar la capacidad de influencia de los ciudadanos en la toma de decisiones y mecanismos de control sobre la acción pública. Pero no todas las formas participativas pueden dar espacios vinculantes entre los ciudadanos y sus autoridades, por esta razón, la participación social puede ser considerada como mecanismo generador de gobernanza, dependiendo de los alcances de sus medios de vinculación a través de los cuales se desarrolla, éstos se pueden encontrar en dos formas: los mecanismos institucionales o formalizados y los medios informales, que responden más a las capacidades de los actores de poder influir a través de diferentes herramientas y mecanismos, como medios de vinculación, influencia y/o control sobre el ejercicio de políticas y programas públicos.

A mayor capacidad vinculante, podremos suponer que existen mayores condiciones para el desarrollo de la gobernanza, cabe aclarar que el simple hecho de existir relaciones vinculantes no asegura la generación de espacios de gobernanza o una buena gobernanza, o gobernanza democrática, pero sí otras formas de ésta, si se entiende que de todas formas se realizan interacciones de poder.

### **5.2.2.3 Participación, control y gobernanza**

La participación ciudadana es un mecanismo indispensable para el acceso a espacios de control (rendición de cuentas), entendiendo el control como aquellas acciones vinculantes entre gobernante y gobernados, mediante las cuales los ciudadanos cuentan con la capacidad de veto y/o punición

sobre las decisiones de lo público. Lo anterior si partimos desde una visión de agente-principal, donde el principal para estos casos sería el ciudadano. Pero la participación no se limita a las acciones de control, sólo es una cara de la moneda, para lograr espacios de gobernanza se tiene que partir de una visión social del poder y la corresponsabilidad en la participación del ciudadano en los espacios de vinculación en el ejercicio público entre sociedad y gobierno.

Si estas condiciones se pueden generar en torno al ejercicio público, podremos hablar de la apertura de espacios de gobernanza, por tanto, este proceso no es un término al cual se pueda acceder de ciertas consideraciones y condiciones, si bien éstas son necesarias, mucho depende de la postura que los actores tomen respecto a la visión del ejercicio del poder y los medios de control. Así, el simple acceso a medios de control no corresponde a espacios de gobernanza, hace referencia al ejercicio de prerrogativas de la ciudadanía y, por lo tanto, del ejercicio de poder ciudadano, lo cual no siempre se traduce en gobernanza, ya que ésta, si bien hace referencia a la fragmentación en los ejercicios del poder, también requiere de ciertos equilibrios que impidan que la visión del poder se traduzca en ejercicios autoritarios y/o coercitivos del poder.

#### **5.2.2.4 El marco institucional del Programa de Consejos Ciudadanos (Consejo de Desempeño Gubernamental)**

En de este apartado se hace un breve estudio sobre la normatividad que permite dar luz y sustento al programa analizado, además de observar las reglas del juego sobre la participación ciudadana, y de ésta con su relación con la transparencia y la rendición de cuentas.

Para dar inicio, se observan los instrumentos normativos del orden estatal como son la Constitución del Estado, la Ley de Desarrollos Social del Estado de Puebla, la Ley Orgánica Municipal, y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de estado de Puebla, las cuales fueron revisadas dentro de las páginas destinadas a cumplir con la normatividad federal en tanto a transparencia y acceso a la información.

### **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.**

Este es el ordenamiento jurídico de mayor jerarquía del estado, y que da sustento al resto de ordenamientos del orden local. En su capitulado en el Título Séptimo, Capítulo Único, entre el artículo 102 y 105, contiene los preceptos que dan vida al Municipio Libre; en los artículos 106 y 107 se da cuenta de la generación del ordenamiento estatal destinado a regular la vida de los municipios del estado, la Ley Orgánica Municipal.

**Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla.** Tiene por objeto la regulación de generar las bases para la integración y organización de los gobiernos locales y sus componentes, como son la población, el territorio y el gobierno, además de dotar los elementos básicos bajo los cuales funciona la administración pública local.

En su sección II se establecen los lineamientos para uno de los mecanismos bajo los cuales funciona una de las figuras participativas del municipio de Puebla, el Consejo de Planeación, como un órgano de participación y consulta de la sociedad, auxiliar del Ayuntamiento para las funciones relativas a la planeación municipal dentro del cual se contempla a los sectores social y privado.

De igual forma, en su capítulo XIX contiene las disposiciones mínimas de la promoción y diseño de la participación ciudadana que, entre otras cosas, pone a la administración pública como coadyuvante para la promoción de la participación ciudadana, que es responsabilidad de los Ayuntamientos, como un mecanismo de promoción para el desarrollo democrático íntegro del municipio.

Para lograr lo anterior, cada municipio funcionará con tantos consejos de participación ciudadana como sean necesarios; éstos deberán tener las siguientes características: ser flexibles, plurales en cuanto a la participación ciudadana, y funcionar como promotor y gestor social auxiliar de los ayuntamientos, y tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

- Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados;
- Promover la participación y colaboración de los habitantes y vecinos en todos los aspectos de beneficio social; y

- Proponer al Ayuntamiento actividades, acciones, planes y programas municipales, o modificarlos en su caso.

Otra de las normatividades del orden estatal que contempla la participación ciudadana como un mecanismo obligatorio, es la **Ley de Desarrollo Social del Estado de Puebla**, la cual, dentro de su objeto, en el numeral VII, marca la promoción de la participación ciudadana.

En su Capítulo III contempla directamente la participación social, en las que marca que las organizaciones promotoras del desarrollo social como Organizaciones Civiles, Académicas, podrán participar de forma organizada en la planeación, ejecución y evaluación a través de la figura del Comité de Desarrollo Social (Codes), los cuales contarán con las siguientes atribuciones:

- Vigilar la adecuada ejecución de las obras y programas que se implementen en sus comunidades;
- Gestionar ante las autoridades la realización de obras prioritarias para sus comunidades que contribuyan a mejorar la calidad de vida de las mismas; y
- Fomentar la participación ciudadana.

Otro ordenamiento legal que contempla en su redacción acciones de participación ciudadana es la **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla**, este ordenamiento sólo la considera en sus objetivos, específicamente en el artículo 10, numeral VIII: “Propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas a fin de contribuir a la consolidación de la democracia”, sin dar mayores precisiones sobre la o las formas en que esto se deberá de cumplir.

Estos son los ordenamientos en los que se detectaron los mecanismos mencionados anteriormente, dentro de los cuales se podrá aportar a una mejor comprensión de los diseños y mecanismos creados a nivel local para abrir espacios participativos.

A continuación, se hará el mismo ejercicio con las normas del Municipio de Puebla. Dentro del **Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Puebla**, no se generan normas o mandamientos que rijan u orienten el actuar del gobierno local

en cuanto la participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas.

El **Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información** se limita a dar cumplimiento a las normas federales y estatales, así como al funcionamiento de la Unidad de Transparencia del propio municipio.

En este sentido, Puebla cuenta con un marco normativo robusto depositado en un código que contiene parte importante de su marco regulatorio del cual se extraen los siguientes datos del Código Reglamentario Para el Municipio de Puebla (Coremun)

El primer instrumento desarrollado en el Reglamento que tiene que ver con ejercicios colaborativos entre sociedad y gobierno es el relacionado con la integración, organización y funcionamiento de las mesas directivas de vecinos de barrios, colonias, fraccionamientos y unidades habitacionales, existentes en el municipio, regulación que se desarrolla a detalle en el Capítulo 7. Su objeto es organizar la vida vecinal a través de una organización formal que dé cauce a los temas de interés común, por tanto, se entenderán como auxiliares del Ayuntamiento.

En este sentido serán el conducto para hacer llegar las demandas y necesidades de los espacios que representan, y también es el medio a través del cual la autoridad municipal comunica a los ciudadanos temas de interés y, en general, información y organización de los mismos para su actuación e interacción con el gobierno local.

El capítulo 8, relativo al funcionamiento e integración de los **Consejos de Participación Ciudadana** (sustento de este estudio de caso), tiene por objeto precisar la naturaleza, atribuciones y fines específicos de los mencionados Consejos, además de regular su integración, organización, renovación y funcionamiento. Estos instrumentos son diseñados para coadyuvar en los fines y funciones de la Administración Pública Municipal, a través de la participación ciudadana como medio de fomentar el desarrollo democrático, órganos integrales del Municipio conforme lo establece la Ley Orgánica Municipal en sus artículos 188 y 189.

La función rectora de los Consejos de Participación Ciudadana recae en la figura de la Junta Directiva de los Consejos de

Participación Ciudadana, la cual estará conformada por: I. Un Presidente Honorario, que es el Presidente Municipal; II. Un Presidente Ejecutivo; III. Los Consejeros Presidentes de los Consejos de Participación Ciudadana; IV. Un Secretario Ejecutivo, quien es designado por el Presidente Honorario; y V. Un Consejero de Vigilancia.

Sus atribuciones son:

- I. Aprobar el Plan Anual General de Trabajo, integrado con todos los programas anuales de actividades de todos los Consejos de Participación Ciudadana;
- II. Aprobar la convocatoria anual para la renovación de los integrantes de los Consejos de Participación Ciudadana, que será publicada por la Secretaría Ejecutiva;
- III. Otorgar reconocimientos a los consejeros que se distingan por su espíritu de colaboración, cooperación, compromiso y responsabilidad a favor de la ciudadanía;
- IV. Promover y difundir las acciones de los Consejos de Participación Ciudadana a efecto de fomentar la cultura de la participación ciudadana y las demás que quedan establecidas en el reglamento.

Las funciones específicas de cada integrante de junta directiva se encuentran redactadas en el reglamento que nos ocupa, en el capítulo antes mencionado.

El siguiente órgano en nivel jerárquico que compone la estructura de los Consejos Ciudadanos es la Comisión Ejecutiva, que estará integrada por: I. El Presidente Ejecutivo de la Junta Directiva; II. El Secretario Ejecutivo; III. El Consejero de Vigilancia de la Junta Directiva, y IV. Los Consejeros Presidentes de los Consejos de Participación Ciudadana.

Sus principales responsabilidades y atribuciones son las siguientes:

- I. Dar seguimiento a los programas, proyectos y acciones de cada Consejo de Participación Ciudadana;
- II. Proponer reconocimientos para los consejeros que se distingan por su colaboración, compromiso

- y responsabilidad que fortalezca la cultura de la Participación Ciudadana;
- III. Apoyar a los Consejos de Participación Ciudadana en las gestiones ciudadanas;
  - IV. Vigilar el buen funcionamiento de los Consejos de Participación Ciudadana;
  - V. Fomentar en los Consejeros de Participación Ciudadana, mediante cursos de inducción y actualización, el conocimiento de la Participación Ciudadana en todos sus ámbitos, con apoyo de la Secretaría Ejecutiva, a través de la impartición de cursos, talleres, foros, seminarios, entre otros;
  - VI. Solicitar al Ayuntamiento, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica Municipal, la autorización para la recepción de aportaciones económicas realizadas por Organismos Públicos y Privados, para ser utilizados en proyectos específicos, promovidos por el Consejo de Participación Ciudadana, bajo los lineamientos que establezca la Tesorería Municipal;
  - VII. Proponer al Ayuntamiento, a través de la Comisión correspondiente, para su aprobación, la extinción, modificación o creación de Consejos de Participación Ciudadana que se consideren necesarios;
  - VIII. Establecer canales de comunicación y de colaboración con los Consejos de Participación Ciudadana de otros Municipios de la entidad, así como de otros estados de la República;
  - IX. Organizar reuniones, seminarios, congresos y otros eventos de interés con expertos nacionales e internacionales;
  - X. Fomentar la publicación y difusión de obras y servicios, que lo ameriten; y
  - XI. Conformar las Comisiones que se consideren pertinentes para el logro de los objetivos específicos; como los más relevantes.

Los requisitos para poder ejercer como consejero en los Consejos de Participación Ciudadana son:

- Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos;
- Ser vecino o trabajar en el Municipio o en su zona metropolitana, al menos los últimos seis meses a su integración;
- No haber sido condenado por delito alguno;

- No desempeñar cargo alguno en la Administración Pública Federal, estatal o municipal; ni haber desempeñado cargos de dirección en algún partido o agrupación política, dos años anteriores a su integración;
- No ser proveedor, arrendatario, asesor, consultor, prestador de servicios o contratista del Ayuntamiento; una vez que es consejero en funciones deberá presentar renuncia ante la Comisión Ejecutiva si se diera cualquiera de los supuestos anteriores;
- Ser propuesto en fórmula propietario y suplente, por Organismo o Institución del sector privado o social, cubriendo el perfil del Consejo de Participación Ciudadana para el cual es propuesto; o de manera independiente contar con reconocido prestigio, experiencia y calificados conocimientos sobre la temática correspondiente, estar interesados en colaborar y recomendar soluciones a los problemas de carácter municipal.

Los cargos de consejeros son honorarios, para cada propietario será necesario un suplente, los cargos duraran 3 años, con derecho a un período inmediato siguiente, su elección dependerá de la fecha de ingreso y egreso de cada consejero, así su duración no está ligada a la renovación de los Ayuntamientos. El número mínimo de integrantes es de 10 y el máximo de 15.

Son derechos y obligaciones de los Consejeros de Participación Ciudadana:

- I. Votar y ser votado para la integración de la Mesa Directiva al que pertenece;
- II. Contar con un suplente. En caso de no ser propuesto por una Institución, el propietario deberá nombrar a su suplente;
- III. Participar y cumplir con las encomiendas del Consejo de Participación Ciudadana;
- IV. Asistir y deliberar en las sesiones del Consejo de Participación Ciudadana del que forma parte, acudir a actos, reuniones y a cualquier otro evento al que sea invitado en su carácter de consejero;
- V. Asistir y participar en los cursos de inducción y actualización que organice la Comisión Ejecutiva;

- VI. Proponer a su Consejo de Participación Ciudadana, actividades en beneficio de la comunidad;
- VII. Solicitar al presidente de su Consejo de Participación Ciudadana, la información que requiera para el desarrollo de las actividades encomendadas;
- VIII. Solicitar licencia por escrito al presidente del Consejo de Participación Ciudadana al que pertenece, hasta por seis meses, la cual solamente podrá prorrogarse en caso de enfermedad o por el desempeño de algún cargo que imposibilite el cumplimiento de sus funciones;
- IX. Renunciar a su cargo, conforme a lo establecido en el presente Capítulo; y
- X. Las demás que les confiera el presente Capítulo.

Por su naturaleza jurídica los Consejos de Participación Ciudadana serán entendidos como órganos de consulta, promoción y gestión ciudadana; encargados de promover los mecanismos de participación ciudadana y colaboración de los habitantes del Municipio y proponer la creación o modificación de acciones y programas.

La creación, modificación o extinción de los Consejos de Participación Ciudadana será en función de las necesidades del Municipio a propuesta de la Comisión Ejecutiva o del propio ayuntamiento, a través de acuerdo de Cabildo.

Las atribuciones de los Consejos de Participación Ciudadana son:

- I. Opinar para el cumplimiento eficaz de los programas aprobados en Sesión de Cabildo y por las Dependencias y Entidades, y en su caso emitir las recomendaciones que consideren pertinentes al Ayuntamiento;
- II. Promover y difundir las acciones del Consejo de Participación Ciudadana y fomentar entre la comunidad la Cultura de Legalidad y de Participación Ciudadana;
- III. Contribuir en las tareas de asistencia social, cuando así se les requiera;
- IV. Promover la participación y colaboración de los habitantes del Municipio, en todos los aspectos de beneficio social;

- V. Recibir las opiniones y requerimientos de la ciudadanía interesada en los asuntos municipales y canalizarlas a la dependencia y entidades correspondientes;
- VI. Realizar estudios y proponer al Ayuntamiento, programas, estrategias, proyectos, sistemas y acciones de mejoramiento de la Administración Municipal;
- VII. Elaborar y aprobar su programa anual de trabajo;
- VIII. Solicitar por escrito la contestación a las propuestas, quejas y peticiones turnadas al Gobierno Municipal, en los términos que establece la ley;
- IX. Proponer a las Comisiones Permanentes o Transitorias del Ayuntamiento, por conducto de la Comisión Ejecutiva, la formación o extinción de los Consejos de Participación Ciudadana;
- X. Establecer canales de comunicación y colaboración con los sectores de la sociedad, así como con otras instancias de participación ciudadana existentes;
- XI. Participar y promover reuniones, seminarios, congresos y otro tipo de eventos de interés ciudadano, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración o aquellas Comisiones permanentes o transitorias del Ayuntamiento que tengan competencias sobre el particular;
- XII. Promover la publicación y difusión de acciones y servicios del Ayuntamiento; y
- XIII. Las demás que le confiera el Ayuntamiento y la normatividad aplicable.

Dentro de cada sesión de consejo, podrán asistir Regidores del Ayuntamiento, así como los Secretarios y Directores de sus dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal, quienes asistirán de manera obligatoria cuando sean convocados en tiempo y forma, y participarán de la sesión con voz, pero sin voto. Estarán obligados a sesionar una vez por mes de manera ordinaria, y de forma extraordinaria cuantas veces sea necesario; los consejeros serán removidos de sus cargos si tienen tres faltas consecutivas o cuatro en un año.

Sobre las especificidades de las funciones de cada integrante del consejo, así como de las comisiones, si éstas existieran, se podrán observar a detalle en el COREMUN, en su Capítulo 10, hasta ahora se han enunciado las reglas principales de los

consejos de tal forma que permita entender lo presentado en el resto de este apartado referente al estudio de caso del municipio de Puebla.

### **5.2.3 El Programa de Consejos Ciudadanos (Consejo de Desempeño Gubernamental)**

Lo siguiente es presentar como quedará estructurada la matriz de análisis referente a los mecanismos encontrados en el marco institucional del municipio de Puebla, al igual que en el caso anterior, primero será la relacionada sólo con el reglamento del programa y una segunda para toda la estructura jurídica propuesta.

Como se puede observar, cuenta con todas las interfaces del tipo cognitivas y una interface política, por esta razón puede ser ubicada en la línea amarilla de la matriz que hace referencia a sistemas intermedios de rendición de cuentas, el cual aún se puede considerar blando, ya que es posible interactuar e interpelar con los titulares de administración pública (a excepción de Síndicos y Presidente municipal), pero no contempla mecanismos de control o punición. Por otra parte, supone ejercicios de transparencia clara, por las mismas características a la anterior, así como una visión social del poder, pero sin que este redunde, necesariamente, en fragmentación del mismo dadas las limitaciones de punición, pero si funciona como mecanismo de presión toda vez que es un organismo formal que permite observar el quehacer público, no de forma pasiva, sino proactiva, de tal forma que puede limitar la discrecionalidad de los actores de la administración, por ello, funciona como mecanismo de control (ver tabla No. 21).

**Tabla No. 21**  
**Matriz sobre el reglamento del programa de Consejos Ciudadanos del Municipio de Puebla, Puebla**

Interfaz societal	Tipología sobre la participación ciudadana					
	Interfaces cognitivas			Interfaces políticas		
Fase Políticas Públicas	Contribución	Transparencia	Comunicación	Mandataria	Transparencia	Cognitiva
Toma de decisiones.	1 rojo	1 rojo	1 amarillo	0 amarillo	0 verde	0 verde
Diseño y formulación de políticas públicas.	1 rojo	1 rojo	1 amarillo	0 amarillo	0 verde	0 verde
Implementación.	1 rojo	1 rojo	1 amarillo	1 amarillo	0 verde	0 verde
Monitoreo, evaluación y seguimiento	1 rojo	1 rojo	1 amarillo	0 amarillo	0 verde	0 verde

*Fuente:* Elaboración propia

Ahora, la segunda matriz en conjunto con el resto de las figuras normativas quedaría de la siguiente forma (ver tabla No. 22):

**Tabla No. 22**  
**Matriz del marco normativo del municipio de Puebla**  
**relacionado con la rendición de cuentas, transparencia y**  
**participación ciudadana**

Interfaz societal	Tipología sobre la participación ciudadana					
	Interfaces cognitivas			Interfaces políticas		
Fase Políticas Públicas	Contribución	Transparencia	Comunicación	Mandataria	Transparencia	Cognitiva
Toma de decisiones.	1 rojo	1 rojo	1 amarillo	1 amarillo	0 verde	0 verde
Diseño y formulación de políticas públicas.	1 rojo	1 rojo	0 amarillo	1 amarillo	0 verde	0 verde
Implementación.	1 rojo	1 rojo	1 amarillo	1 amarillo	0 verde	0 verde
Monitoreo, evaluación y seguimiento	1 rojo	1 rojo	1 amarillo	1 amarillo	0 verde	0 verde

*Fuente:* Elaboración propia

A pesar de ser muy poco específico en las formas y vago en sus contenidos, las formas participativas dentro del marco jurídico estatal abonan en las cuatro fases de la política pública aquí consideradas, sobre todo por lo planteado por la Ley de Desarrollo Social, sin que el resto aporte demasiado, ya que como se comentó anteriormente, es muy general, dejando en el mismo nivel intermedio sobre la matriz de los niveles de generación de gobernanza.

Dentro de las tres posibilidades que ofrece la tipología, dada la capacidad de los programas para generar espacios vinculantes, el Programa de Desempeño Gubernamental se ubica, como la matriz anterior lo muestra, en la parte intermedia de los programas que hace referencia a relaciones semivinculantes con posibilidades de migrar hacia relaciones con mayor influencia en los asuntos públicos.

Es necesario recordar que la matriz observa los programas como un continuo, si bien es cierto que considera tres categorías como

posibles, éstas no son determinantes, ya que depende no sólo de los espacios formales (reglas del juego) para considerar la ubicación de los programas, también influye el comportamiento de los actores, para este caso, aunque existieron evidencias sobre la capacidad de los actores para llamar a la rendición de cuentas a los servidores públicos, éstos generan resistencias soportadas en el marco normativo del programa, el cual limita los alcances de los consejeros a espacios de intercambio de información, quedando en el limbo sus capacidades de punición.

### **5.3 El Programa Consejos Ciudadanos (Consejo de Desempeño Gubernamental) bajo la lupa de la matriz de análisis**

Este apartado se realizó con la información obtenida del portal electrónico del Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN), además de las entrevistas realizadas a funcionarios de la Secretaría Técnica para los Consejos Ciudadanos que se aplicaron el día 12 de octubre de 2016 y 9 de diciembre del mismo año, además de comunicación tanto telefónica como electrónica, que se ha tenido de forma constante con los servidores públicos antes mencionados.

#### **5.3.1 Características institucionales de Programa Consejos Ciudadanos**

En la información obtenida encontramos que el programa que comprende los Consejos de Participación Ciudadana, se entiende como órganos consultivos, que se encargan de proponer en algún tema en específico, a cada uno de los 18 consejos que lo conforman, según la naturaleza de cada uno de éstos, sin que en ello limite su injerencia y/o interacción de los consejos, esto dependerá de la disposición de los mismos para generar estos espacios de interacción. Su actividad está reglamentada por la Ley Orgánica Municipal y el Código Reglamentario del Municipio de Puebla, que a decir de los entrevistados es la parte objetiva de la ley orgánica, ya que ésta aplica a todos los municipios del estado, y el Código Municipal es exclusivo para el municipio de Puebla.

La coordinación de éstos se encuentra dentro del IMPLAN, que es la estructura técnica y operativa de la planeación de la actividad del gobierno municipal, específicamente la coordinación y apoyo logístico para la operación de los 18 consejos radica en la Secretaría Técnica (radicada en la Coordinación del IMPLAN), destinada para ello y establecido así en el decreto de creación del IMPLAN. En ese sentido, la función específica a decir de su titular, es la coadyuvar al funcionamiento de los consejos para que éstos puedan cumplir con sus funciones, más concreto, que las sesiones ordinarias se verifiquen una por mes (apoyo logístico), y las extraordinarias, tantas como los consejos mismos las requieran. Pero también funcionan como organismo de coordinación y enlace entre los diversos consejos, de éstos con el resto de las secretarías de administración pública municipal, coordinación para la ejecución de proyectos, coadyuvantes en la promoción de la participación ciudadana, manejo de agenda, coordinación con agentes externos que buscan observar los procesos participativos de los consejos, entre otros más.

Sobre la designación del titular de la Secretaría Técnica, se externa que esta responsabilidad recae en el titular de la administración pública municipal, es decir es un órgano de designación directa, que no necesita mayor aprobación que la del presidente municipal.

Es necesario entender la naturaleza que tiene cada consejo para después poder entender cuál es la condición específica del consejo que nos ocupa en este apartado: el Consejo de Desempeño Gubernamental, que a decir de la Secretaría Técnica, *“...cada consejo tiene diferentes actividades, cada uno le imprime su personalidad en función de los consejeros que lo forman, pero como términos generales, esto no es limitativo, es enunciativo, es decir, aparte de su obligación de generar propuestas sobre políticas públicas, planes y programas del ayuntamiento, también tienen la posibilidad de generar algún tipo de entregable a la ciudad, ejemplo un manual ciudadano...”*<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Entrevista realizada el día 18 de agosto de 2016, en las instalaciones del IMPLAN, a los servidores públicos de la Secretaría Técnica de los Consejos de participación Ciudadana.

Los recursos para este tipo de ejercicio son coordinados y obtenidos a través del IMPLAN, sin que esto sea limitativo. Al igual pueden realizarse estudios con recursos que no vengan del IMPLAN, ya que no se cuenta con la capacidad para patrocinar otro tipo de ejercicios; al contar con consejeros procedentes de la academia, es posible que éstos se realicen a través de recursos gestionados por los propios consejeros, que no siempre proceden de la academia.

Sobre los alcances de los consejos como organismos de participación ciudadana, mencionan que no existe sólo una participación ciudadana, existen muchas formas de participación ciudadana, la que los consejos desarrollan es la que se encuentra soportada en la legislación sobre la materia, son órganos de consulta auxiliares del ayuntamiento con funciones muy concretas, esto sin desdeñar y limitar la participación ciudadana exclusiva al funcionamiento de los consejos.

Sobre la integración de los consejos se argumenta por parte del área técnica que se encuentra regulada por el capítulo 8 del Código Reglamentario Municipal (COREMUN):

*“... los consejos se integran por un mínimo de 10 y un máximo de 15 ciudadanos; al ser órganos de consulta, es menester preguntarse, ¿a quién vas a consultar?, la respuesta es al experto. En ese sentido, es necesario señalar que quienes participan deben tener cierto expertise para poder participar, por lo tanto, no basta sólo con la voluntad, sino, que será necesario un conocimiento sobre la naturaleza del consejo”.*<sup>56</sup>

La duración del cargo de consejero es de 3 años, con la posibilidad de reelegirse a un segundo ejercicio; la temporalidad corre a partir de su fecha de integración, la cual no es igual para todos. A partir de su fecha de ingreso corre su temporalidad y al término de ésta, es cuando se genera la renovación de ese consejero en específico. Con esto queda claro que la duración de sus funciones como Consejo o consejero no acompaña el periodo de la administración municipal. Una vez cumplido un segundo período consecutivo dentro del consejo, si se desea continuar, se tendrá que dejar un ciclo de tres años, para poder

---

<sup>56</sup> Entrevista realizada el día 18 de agosto de 2016, en las instalaciones del IMPLAN, a los servidores públicos de la Secretaría Técnica de los Consejos de participación Ciudadana

postularse nuevamente, lo que evita la concentración de los espacios participativos y, por tanto, que la gestión de la misma reditúe sólo en favor de la agenda de aquellos que, en algún sentido, monopolizan la participación.

En cuanto a las inasistencias, tienen derecho a no más de tres consecutivas o cuatro en un año, si esto es alcanzado, se abre el proceso para sustituir al consejero. En caso de inasistencias de los consejeros, cuando se encuentren en la imposibilidad de continuar con sus tareas, el Consejo, por no contar con el mínimo de consejeros con sus derechos a salvo, entraría en receso hasta que se genere la convocatoria pertinente que le permita contar con los integrantes requeridos para su funcionamiento. Lo anterior no implica la disolución de algún consejo, sólo entraría en receso, como se mencionó.

La demanda de estos espacios de participación ciudadana tiene índices en Puebla muy similares a los nacionales, pues no existe una cultura de participación ciudadana, y cito:

*“...el índice de participación ciudadana es igual a los de todo el país... no hay una cultura de la participación ciudadana; nos cuesta trabajo, tienes que tener cierto grado de conciencia y cierto grado académico para concebir a la participación ciudadana, entonces en ese sentido, podría decirse que si cuesta trabajo. También el apoyo de las instituciones públicas y las educativas, pues si nos ayuda como a aglomerar, o las mismas ONGs, también nos sirven para formar los consejos, es decir, no puede llegar un ciudadano común y corriente hacer participación ciudadana, tiene que haber tenido algún proceso previo de participación ciudadana, es decir, en alguna organización de la sociedad civil (OSC), desde la universidad que lo propone, algún mérito académico, algo, pero realmente un ciudadano que diga yo quiero hacer participación ciudadana,... que se da el caso, pero son los menos, es poco probable que se acerque a participar...”<sup>57</sup>*

En cuanto a la constancia en el trabajo de los consejos, en general los consejos funcionan relativamente bien, aunque existen ciertas excepciones en consejos donde no se trabaja de forma muy adecuada, pero desde el área gubernamental no

---

<sup>57</sup> Entrevista realizada el día 18 de agosto de 2016, en las instalaciones del IM-PLAN, a los servidores públicos de la Secretaría Técnica de los Consejos de participación Ciudadana.

se les genera cierta obligatoriedad o dirección sobre la forma y temas de trabajo, por el contrario, la política que se sigue es la de total neutralidad, pues sólo velan por el cumplimiento de la norma, una vez que ésta se rompe o se rebasa, la secretaría da continuidad a lo que la propia ley marca sobre el caso específico que se trate.

En concreto, sobre el Consejo de Desempeño Gubernamental y sus funciones se externó que son la de checar los indicadores de gobierno que se generan dentro del mismo, en forma más concreta o con mayor responsabilidad los del área de Programación y Planeación, en cada sesión hacen presentaciones de cómo se encuentra el municipio en ese sentido, para que el Consejo pueda aportar soluciones y/o sugerencias para la generación de la información que el municipio presenta. Lo más relevante en este momento en el consejo, es el tratar de que la información pierda hasta cierto punto la rigidez técnica, de tal forma que cada vez mayor parte de la ciudadanía pueda acceder a ella y comprenderla.

La capacidad de punición y/o denuncia por parte del programa, se limita a los canales establecidos de manera formal por el municipio y, digamos, un tanto tradicional, es decir, a través de la contraloría local, que casi siempre se enfrenta a conflictos de interés dada su naturaleza jurídica de juzgar la actuación del patrón. En este sentido, se externa por parte de la Secretaría Técnica que no existe otro mecanismo jurídico que permita a los consejos generar quejas, o solicitar, proponer algún tipo de punición, dado que no cuentan con la personalidad jurídica para realizar tal tarea, por esta razón es que el mecanismo para realizarlo es a través de la contraloría municipal. De igual manera, la contraloría no es contemplada dentro de los consejos, ni como órgano técnico, bajo la premisa que dichos consejos tienen que ser totalmente ciudadanos, es por esta razón que tanto la presidencia como la secretaría de los consejos sólo pueden radicar en ciudadanos y no en algún servidor público municipal.

Pero, por otra parte, los consejos sí tienen la facultad de invitar a los servidores públicos para disertar sobre algún tema de interés para los consejos, esto siempre y cuando se realice con la temporalidad adecuada para que se ajuste la agenda de los servidores públicos (haciendo referencia a los de primer

nivel), y con estricto respeto a la normatividad. Este mecanismo funciona como un régimen de rendición de cuentas blando, en tanto se puede interpelar el actuar de los funcionarios públicos sin mayores consecuencias que el intercambio de información, recordando que los servidores públicos no están obligados a dotar de mayor información y/o tiempo a los consejos, dado que la naturaleza de estos intercambios recae en la naturaleza denominada de buena fe, y no en un principio jurídico formal.

Al cuestionamiento sobre la visión institucional de la utilidad de la participación ciudadana de forma general y, en concreto, sobre los consejos, lo externado fue:

*“... creo que son muy útiles, yo creo que todo gobierno que se crea democrático necesita tener un tema de legitimidad ante la ciudadanía, pero más allá de la legitimidad, verdaderamente tiene que hacerse gobernanza, entonces los consejos son un nicho de oportunidad bastante bueno para poder generar eso, porque al fin y al cabo son representantes de la ciudadanía.”<sup>58</sup>*

Dada la respuesta anterior, se pregunta sobre la capacidad de incidencia en la toma de decisiones, sobre todo dentro del espacio destinado a los consejos, recordando que la totalidad de los consejos, más algunos integrantes de primer nivel del ayuntamiento y administración local, forman lo que se conoce como Junta de Gobierno, a lo que se recibe una respuesta afirmativa, otorgando los siguientes ejemplos:

*“...más allá de la Junta de Gobierno, en el propio gobierno como tal, ... para que te des una idea, el Consejo de Discapacidad ahorita ayudó a generar unas políticas públicas para el tema de las rampas en monumentos históricos, centro histórico, había voces a favor, voces en contra, pero, en conclusión, más allá de la resistencia de ciertos organismos, ya hay rampas en catedral para dar acceso a personas con sillas de ruedas...”*

Esto da pauta para indagar sobre ejercicios de empoderamiento, donde el o los consejos, mostraran capacidad de veto, o negociación en tanto a la toma de decisiones sobre el ejercicio de la administración pública. Para ejemplificar esto se hace

---

<sup>58</sup> Toma de entrevista realizada el día 18 de agosto de 2016 en las instalaciones del IMPLAN a servidores públicos pertenecientes a la Secretaría Técnica de los consejos ciudadanos.

referencia a la normatividad propia de la participación ciudadana que da vida a los consejos, sus facultades, obligaciones y derechos, está indicado en el capítulo 8 del COREMUN, dentro de un pasaje donde se relata la reforma a este instrumento normativo, aclarando que este relato, no sólo hace referencia al Consejo de Desempeño Gubernamental, sino al conjunto de consejos, quienes unidos realizaron protestas en dicha reforma logrando influir en el proceso de reforma, como se observa en el relato obtenido de la entrevista realizada al personal de la Secretaría Técnica.

*“...la reforma al Capítulo 8 es una prueba tangible de que gobierno y sociedad pueden hacer cosas juntos y encontrar consensos, si partimos que en un inicio esta reforma al capítulo 8 no fue consensada con los consejos, es decir, fue una reglamentación completamente en desacuerdo con los consejos, una propuesta aprobada a raja tabla que provoca el reclamo de todos los consejeros porque no fueron tomados en cuenta, no se les hizo consulta; entonces, la Comisión de Participación Ciudadana actual y el Licenciado Marcos Castro Martínez quien es regidor, Presidente de esa comisión, acuerda con la Comisión Ejecutiva, instalar una mesa conjunta de consejeros y de asesores de la comisión para que se pongan a trabajar en las reformas al capítulo 8, ahora se les toma en cuenta y se les hace un ejercicio de gobernanza tal, donde ellos proponen cosas, hacen consenso y se aprueba en cabildo...”<sup>59</sup>*

Además del relato anterior, se externaron varios ejemplos en los cuales los consejos han logrado influir en los procesos de toma de decisiones en temas variados que van desde la reglamentación del COREMUN referente al trato a mascotas, espacios públicos, como en ejercicios particulares de programas que han sido cuestionados en los ejercicios de rendición de cuentas que los funcionarios hacen ante los consejos. Esto último, sin tener un sustento legal o formal, sino que se soporta en la sensibilización que se hace a través del ejercicio interior del consejo, al interpelar y generar recomendaciones sobre la acción pública, dotando, según esto, de una visión del ejercicio del poder, que si bien no se entiende fraccionada, si puede decirse que es sensible al reclamo social.

---

<sup>59</sup> Tomada de entrevista realizada el día 18 de agosto de 2016 en las instalaciones del IMPLAN a servidores públicos pertenecientes a la Secretaría Técnica de los consejos ciudadanos

Sobre las críticas posibles hasta este momento, se concentran nuevamente en la parte de la representatividad en la conformación de los consejos, como se puede observar tanto en los marcos normativos como en la visión de los actores gubernamentales, es necesario el sacrificar la parte democrática de la representación, para generar una participación especializada que, entre otras cosas, permita aportar y enriquecer la acción pública, ya que como lo comenta Díaz y Ortiz (2011), para los responsables de la administración pública la participación ciudadana es una forma de hacer menos eficiente y eficaz el actuar público. En ese sentido, abrir la participación ciudadana a cualquier ciudadano, independientemente de su *expertise*, puede generar mayores costos que los que genera la participación ciudadana especializada.

Ahora es turno de hacer un ejercicio similar con los actores del Consejo de Desempeño Gubernamental.

### **5.3.2 El funcionamiento del Consejo de Desempeño Gubernamental en el municipio de Puebla, Puebla**

El presente análisis se realizó a través de observación participante y no participante, así como pláticas informales con los integrantes del consejo; en concreto, se asistió a tres sesiones de consejo, la primera el 28 de octubre de 2016, la cual no se realizó por falta de quorum, por causas diversas de los integrantes del consejo, ese día se aprovechó para tener una plática con cuatro integrantes del consejo sobre las generalidades del mismo, formas de funcionar, expectativas de resultados y la continuidad de los trabajos realizados.

La segunda fue el 9 de diciembre de 2016, esta sesión si se realizó, en general fue tomada con carácter extraordinario, dada la falta anterior en la ejecución de la sesión; se participó como observador. Además, al término de la sesión y de presentar mi trabajo, logré obtener impresiones de los asistentes sobre el mismo, sobre cómo ellos perciben la relación de su ejercicio participativo con lo propuesto en esta investigación.

Para la tercera y última sesión, realizada el día 27 de enero del año 2017, se asistió como invitado (con derecho a voz), es decir como observador participante, en esta sesión se invitó a un servidor público, el titular de la Secretaria de Desarrollo

Urbano. Este ejercicio fue muy ilustrador sobre los alcances de los ejercicios de rendición de cuentas por parte de los servidores públicos ante los consejos, y de cómo los consejeros perciben esto y ejercen su actividad, se encuentra que no todos entienden de la misma forma el ejercicio o, al menos, las estrategias para ejecutarlo pueden variar en torno a los objetivos que persiguen. Dentro de la primera reunión se obtuvieron datos generales sobre las motivaciones de los integrantes para participar en los instrumentos participativos ofertados en el programa, las respuestas giran en torno a la oportunidad de aportar a la sociedad, ejercer un derecho ciudadano y, en consecuencia, un ejercicio de ciudadanía activo y amplio, así como el poder encontrar ejercicios de rendición de cuentas, los cuales no se canalicen a través de los mecanismos tradicionales como son las unidades de acceso a la información o los informes presidenciales.

De forma similar, se encuentran respuestas que ponen estos ejercicios como formas de continuidad laboral y/o coherencia de la misma, al argumentar que su trabajo está relacionado con los trabajos que desempeña el consejo, que tiene un alto grado de tecnificación, ya que entre otras cosas, su trabajo se concentra en la verificación de los indicadores desarrollados por el gobierno municipal, tanto en la congruencia de los datos que muestran, como en la legitimidad de la metodología ocupada para crearlos y la credibilidad de la información procesada y presentada. Destaca que la mayoría de los integrantes del consejo forman parte de la academia, o en su defecto, de organizaciones de la sociedad civil organizada que se relaciona con temas de medición, contraloría, contabilidad y actividades afines a la verificación de indicadores.

Su percepción sobre los consejos, a decir de ellos, ya no es innovadora, tienen entre 10 y 11 años funcionando (el Consejo de Desempeño Gubernamental fue creado en 2006), si bien se han modificado las funciones iniciales para hacerlo más complejo y completo, en general, la esencia de ser instrumentos de participación que permitan alimentar la legitimidad del gobierno continúa, pero con mayores candados para controlarla. Consideran que su ejercicio podrá ser poco influyente en la toma de decisiones, pero si es libre del control gubernamental, es decir, son independientes y autónomos del gobierno.

Los trabajos actuales se concentran en la forma en que se pueden sintetizar los más de 1000 indicadores que genera el gobierno municipal en todas las áreas que lo componen, o en su defecto, tomar por área entre 5 y 10 indicadores de los más representativos, para poder ser analizados de forma sistemática, porque trabajar la totalidad de indicadores es técnicamente imposible, y la tarea resulta poco productiva, más si sumamos que no todas las sesiones se destinan a realizar estos trabajos, por las oportunidades que se tienen de recibir a servidores públicos del ayuntamiento, y que la presentación de indicadores requiere forzosamente trabajo previo que demanda tiempo y no siempre se cuenta con éste. Además, es necesario cubrir las expectativas y oportunidades que esto representa, ya que para los integrantes es una puerta abierta, si bien, no del todo, para observar al gobierno local.

En la segunda sesión, lo que se pudo observar gira en torno a los comentarios vertidos en la primera ocasión, sobre cómo trabajar indicadores, y en concreto de donde se alimentan los mismos.

En general los temas a tratar en la sesión fueron:

- Compartir investigación con la finalidad de ampliar la difusión y promover la misma;
- Generar una política editorial del consejo; y
- Evaluar y debatir sobre indicadores INDES (Sistema de Indicadores de Desempeño) y el SEDEM (Sistema de Evaluación del Desempeño Municipal), partiendo de la pregunta ¿Qué es evaluación y cómo medir?

De acuerdo con el consejo no todos son indicadores o mecanismos de evaluación, sino que son mecanismos de medición.

Por otra parte, se generó un debate sobre la naturaleza cuantitativa y cualitativa de los indicadores, sobre todo porque la mayoría de los indicadores que se ofertan por parte del gobierno son cuantitativos y referentes al ejercicio fiscal, con una producción por no decir nula, de naturaleza cualitativa, sin datos para contrastar la información gubernamental de oficio y la percepción ciudadana.

Esto les permitiría pasar de un sistema de información, a un sistema de evaluación de la acción pública, pero para ello tendrían que seleccionar los indicadores más representativos y susceptibles para poder ser contrastados, tanto en información de oficio como con la percepción ciudadana. y los mecanismos o gestiones para realizar las acciones pertinentes para obtener la percepción ciudadana de los indicadores seleccionados, ya que el consejo no cuenta con recurso propio que el permita generar este tipo de estudios, pero si pueden realizar las gestiones para hacerse de ellos y ejecutar los estudios necesarios.

Con ello estarían en función de poder romper con lo que llamaron cultura organizacional del gobierno municipal, al generar información que a la percepción del consejo resulta poco valiosa, representativa y útil para medir y evaluar el trabajo gubernamental. Sumado a lo anterior, se tendría que generar puntos ideales que, entre otras cosas funcionen como espacios de comparación, ya que actualmente se parte de parámetros variables que no permiten realizar comparación medible, es decir, la generación de un indicador por cada periodo resulta poco útil para los ejercicios comparativos, ya que la metodología de su elaboración, carece de la esencia comparativa como herramienta para mejorar y priorizar la generación de información que permita corroborar el ejercicio de recursos. Entonces, hay que medir para comparar, comparar para mejorar, y qué es lo que hay que mejorar en el servicio público.

Por tanto, la tarea principal reside en la disminución de los 1035 indicadores que llegó a generar el municipio, que tengan como principio la apropiación de la información como mecanismo de significación del valor público. Es decir, que permita reflejar, tanto cuantitativa como cualitativamente, los trabajos gubernamentales o, en otras palabras, el contraste de la información financiera, con la percepción sobre su ejecución por parte de la ciudadanía; esto permitirá de mejor manera emitir juicios tanto de la eficiencia como de la eficacia gubernamental.

Para dar un mayor sentido de valor social, se propone generar por parte del consejo, un programa de capacitación de ciudadanos para la comprensión de los indicadores gubernamentales, con lo que se aportará a la evaluación del quehacer gubernamental de una forma más representativa por parte de la sociedad que

no forma parte del consejo, y no puede formar parte de él por las limitaciones técnicas que pueda tener. De igual forma se propone solicitar la asistencia a las sesiones del Consejo de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), como primer paso para identificar la política de desarrollo del municipio y estar en función de dar seguimiento a los indicadores que giren en torno a la política planteada en el consejo de planeación y desarrollo.

Finalmente, se formaliza la solicitud para invitar al Director de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad, para indagar sobre la política de desarrollo urbano en torno a los indicadores existentes y las políticas giradas alrededor de un predio del cual se desconoce cuál será su destino final, quién es el propietario y los usos de suelo que tiene, entre otros temas. Una vez finalizada la sesión, se continúa con una plática informal, donde el debate sobre la información pública en tanto a su uso y alcance, que tome un sentido más profundo. Al parecer el carácter informal de la charla y estar fuera de la oficialidad de la sesión permite a los consejeros mayor soltura sobre el tema, las críticas sobre los mecanismos y metodologías para presentar información a través del sistema de indicadores, resulta poco avalada por un grupo de consejeros. Por otra parte, hay quien defiende los alcances del sistema de indicadores y resalta los logros que ha obtenido en espacios de evaluación sobre de mecanismos de información gubernamental, tanto nacionales como locales, que han colocado al municipio de Puebla como uno de los pioneros en este tema.

La interpelación continua, llevando esto nuevamente al terreno de la significación pública, ya que, si bien es cierto, el sistema ha logrado premios y menciones, esto no reditúa en una mejor percepción del quehacer público, pues el discurso en busca de la legitimidad se concentra en los logros del sistema, y no en los alcances y utilidad del mismo para un ciudadano común. Por eso concuerdan que es necesario el lograr la identificación de la información con mayor valor público y los puntos de anclaje de donde partirá la evaluación y comparación de éstos, ligado a una política editorial del consejo que permita dar cuenta de los esfuerzos realizados por el consejo en torno a la sistematización de información y hacerlo del conocimiento del mayor público posible.

Para culminar con la charla informal o sobremesa de la sesión, debaten sobre los alcances que se pueden dar a partir de la asistencia del servidor público antes mencionado, recordando que son un organismo consultivo que no cuenta con facultades para sancionar o amonestar a los funcionarios públicos, y que si exceden en sus funciones, corren el riesgo de perder el favor de los funcionarios para asistir a las sesiones del consejo, por tanto se realiza la recomendación sobre las limitaciones para interpellar, así como la estrategia de interrogación en cuanto a resultados e indicadores se refiere, proponiendo manejar un perfil bajo, que evite poner al representante de la administración pública a la defensiva, así como acordar una fecha pertinente para evitar que las inasistencias de consejeros pudieran declarar la falta de quórum y, por tanto, no realizar la sesión, y la visita del funcionario sea improductiva. Una vez analizadas sus agendas, acuerdan el día 27 de enero de 2017, para realizar dicha actividad.

La sesión de la fecha antes mencionada, se realiza en el día planteado, con la salvedad que el quórum no se logra a la hora fijada, que era a las 18:00 horas, debido al retardo de algunos consejeros y la interacción del presidente del consejo con el titular de la secretaría técnica de los consejos.

Por esta razón la sesión inicia alrededor de la 18:30 horas, se hace la presentación de los asistentes de la Dirección de Desarrollo Urbano: el Secretario de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad, el Sub Director de Desarrollo Urbano. A continuación se hace la mención sobre una solicitud explícita realizada por la Comisión Ejecutiva de los Consejos (que es un órgano representativo de los 18 consejos que componen hasta el momento el Programa de Consejos Ciudadanos) a través de la secretaría técnica, en la que se hace la invitación y solicitud al Consejo de Desempeño Gubernamental, para realizar una capacitación sobre las metodologías (análisis de resultados, marco lógico, árbol de problemas, etc.) para la evaluación de los indicadores desarrollados por el municipio, dada la naturaleza propia del consejo, que tiene como finalidad ser un medio para la evaluación de la gestión municipal, además de tener una relación directa con la normatividad, ya que los estándares nacionales e internacionales de los cuales el municipio ha logrado premios nacionales e internacionales, requieren la existencia de este órgano como mecanismo de control sobre el

ejercicio gubernamental, pero sobre todo como legitimador de la información que presentan los indicadores, recordando que jurídicamente no cuentan con la atribución de validación, pero sí de interpelación.

Dicha capacitación tendría que ser mensual, la propuesta generada está en torno a los indicadores de evaluación de desempeño, y se complementa la indicación con la sugerencia sobre los alcances de la capacitación para que no quede en un plano descriptivo. Por tanto, se sugiere que cada consejo en específico y de acuerdo a su tema tome un paquete de indicadores de los 108 que componen el sistema de evaluación de desempeño del municipio<sup>60</sup>, para ser trabajado por cada consejo según sus competencias, y la participación ciudadana pueda ser aplicada a los mismos, no limitando la evaluación en torno a un consejo y la vinculación con los datos y la percepción ciudadana.

A continuación, se le otorga la palabra al secretario, quien inicia su informe con datos de Mejora Regulatoria realizando un total de 31,000 trámites en un año, hace mención de un récord recaudatorio, con un aumento cercano a los 150 millones de pesos sólo del área de Desarrollo Urbano. Como dato comparativo, ofrece las cifras de recaudación de los dos años anteriores al que informa, que alcanzaron recaudaciones de 60 millones de pesos y 100 millones de pesos, respectivamente en cada año que se menciona, además de la evaluación realizada por el Banco Mundial y obtener el primer lugar a nivel país en lo que respecta a los tiempos de respuesta de los trámites y servicios que oferta la Secretaría. Dicho premio mide la cantidad de interacciones con los servidores públicos y los tiempos de respuesta.

Otros datos que destacar de los que fueron expuestos por el secretario son:

- Tiempo de respuesta promedio en trámites frente a ventanilla, entre 7 y 8 días.
- Referente a transparencia se digitalizan todos los expedientes y se suben para su consulta en línea.
- 

---

<sup>60</sup> Los 1035 indicadores se agrupan en 108 grupos de indicadores, según información presentada en sesión de Consejo el día 27 de enero de 2017.

- Tiempo de espera para ser atendido, 29 minutos promedio.
- Puebla ocupa el cuarto lugar nacional en materia regulatoria.

Sobre la postura que tiene el secretario referente a la evaluación en general y sobre el papel del consejo externa lo siguiente:

*“... obviamente, el tema de evaluación de un secretario sobre su Secretaría no es muy prudente hacia afuera, ustedes dirán, pues es tu secretaría, que vas a decir. Me gustan las evaluaciones de afuera, las evaluaciones del Banco Mundial, las evaluaciones de una universidad, las evaluaciones de un comité como éste, entonces yo los invito y por eso se los cuento, y ahorita ya pasamos al otro tema a que nos acompañen, que visiten nuestras oficinas para que vean como atendemos a la gente, porque creo que una evaluación de gestión de desempeño gubernamental tiene que ver mucho con la satisfacción del cliente, del ciudadano... que haya quien nos evalúe, cómo está la atención en nuestras nuevas ventanillas... nos encanta... tener la presencia de ustedes, que entrevisten a los usuarios que vean los tiempos, que midan... y digan somos ciudadanos que estamos evaluando por fuera que podemos y podrían dar una opinión para poder mejorar... esto para poder tener una evaluación continua constante y poder mejorar...”<sup>61</sup>*

Con esto culmina su presentación sobre las mejoras llevadas a cabo por la Secretaría y sus logros y pasa al segundo punto para el cual fue citado: la situación que guarda el Cerro Amalucán, aclarando que la propiedad del cerro es tripartita, la mayor parte es propiedad privada (aproximadamente el 80%, consistente en cerca de 100 hectáreas) y las otras dos partes son una del gobierno federal y la otra de carácter municipal.

Por otra parte, se hace referencia a la problemática detectada como de mayor importancia para la administración municipal, que es la movilidad, por ello proponen generar vialidades alrededor de dicho predio. Al mismo tiempo se realizan gestiones para la donación de un 70% aproximadamente de la superficie privada a favor del municipio y la generación de un proyecto para la creación de un parque que atienda las necesidades de

---

<sup>61</sup> Comparecencia del Secretario de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad ante el consejo de Desempeño Gubernamental, el día 27 de enero de 2017, en las instalaciones de IMPLAN Puebla.

la zona, tanto en áreas verdes, como espacios de recreación y esparcimiento. Ya se cuenta con gestiones para la realización de dicho proyecto, y se comenta en la prensa que existen cerca de 250 millones de pesos para realizar dichas obras, en proyecto ejecutivo. Se ofrece que, una vez logrado tanto la donación como la generación del proyecto aprobado, invitar a funcionarios estatales para exponer el caso en el Consejo de Desempeño Gubernamental.

Con estos datos termina su presentación y se dispone a responder dudas y recibir comentarios.

La interacción comienza con las felicitaciones por los logros y el agradecimiento por disponer de su tiempo para presentarse ante el consejo. En seguida se hace la consulta sobre un predio (cerro de Amalucán, del cual dos consejeros son vecinos), específicamente por la falta de concordancia con la información vertida por el secretario, y la ofrecida por la administración anterior en 2013, la cual varía considerablemente, así como la denominación del uso de suelo y los cambios que éste tendría que llevar, y una serie de datos que muestran déficit sobre las políticas medioambientales a decir de una parte de los consejeros asistentes a la sesión, dichos datos son los siguientes:

- Donaciones de árboles en estado deficiente,
- Los mecanismos de reforestación (sobre todo en el cerro en discusión) son voluntarios carentes del apoyo municipal,
- Los tiempos de atención sobre incendio, a decir de una parte de los consejeros son largos, aproximadamente tardan hora y media,
- La carencia de trabajo preventivo en el cuidado del medio ambiente, es deficiente; en cuanto a reforestación, la cual es incipiente y además de mala calidad,
- El mantenimiento tiene que ser a través de voluntariado ciudadano y con recursos propios (riego, creación de cepas, y compra y siembra de árboles),
- Se informa y muestra documentación sobre 16 solicitudes sin respuesta, lo cual pone en tela de juicio lo presentado por el secretario anteriormente,
- Referente a movilidad, a dicho de una parte de los consejeros está mal aprovechada o mal diseñada,
- La tala de árboles no regulada,

- La concentración de una petición con alrededor de 3000 firmas que no ha sido contemplada.

La mayoría de estos reclamos giran en torno al área antes mencionada como punto de conflicto. Se le concede nuevamente la palabra al servidor público, quien inicia la discusión aclarando la naturaleza de dicho predio a través de la siguiente pregunta ¿Qué es un espacio público?

Desde la visión del actor gubernamental, existen diversas formas de percibir el espacio público desde la ciudadanía, una que se limita a espacios de áreas verdes y la otra, que además, agrega los espacios de recreación y esparcimiento, sin entrar en un verdadero detalle sobre la realidad de los espacios públicos,<sup>62</sup> anexando a su comentario la solicitud de no confundir espacio público con áreas verdes, dado que la discusión y reclamo por parte del consejo se concretó mayoritariamente sobre cuestiones medioambientales relacionadas con áreas verdes en un espacio que suponen público (en cierta forma, o en una mayor parte).

Además, se trata de aclarar la visión sobre la categoría del predio, ya que en su nomenclatura se le denomina cerro, lo cual no da por sí mismo una categoría oficial que delimite y determine los usos de suelo, así como los goces y disfrutes del predio, la explotación de sus recursos, la protección de su fauna entre otras prerrogativas anexadas a las categorías oficiales sobre espacios públicos. Por el contrario, la nomenclatura cerro, sólo hace referencia a cuestiones topográficas de un espacio determinado, en este caso, el Cerro de Amalucán, recalando que es un espacio mayoritariamente privado, no público. Por esta razón el principio de espacio público no es aplicable, por el contrario, se encuentra bajo el régimen de propiedad privada y en ese sentido tendrá que ser atendido hasta que la donación de ese espacio no se concrete, ofreciendo una mesa de trabajo al finalizar este proceso para atender las demandas y solicitudes de los vecinos del cerro de Amalucán, para obtener todas las percepciones de los ciudadanos involucrados.

Con ello pretende dar respuesta y explicación a los reclamos vertidos con anterioridad; al término de esto, el debate

---

<sup>62</sup> Ver Rabotnikof, Nora (2005). En busca de un lugar común, el espacio público en la teoría política contemporánea, UNAM, México.

continuaba en condiciones estables y sin sobresaltos, pero al comienzo de la segunda intervención por parte de los consejeros, el debate pierde un poco de orden, sobre todo en el uso de la palabra, la cual se comienza a concentrar entre un par de consejeros y el servidor público, por las confusiones de cómo se percibe por ambas partes la generación de un proyecto, ya que desde la perspectiva de la administración pública se defiende el procedimiento y elaboración de bosquejos y anteproyectos, como elemento previo para la generación de un proyecto ejecutivo.

Por la otra parte, se defiende el derecho a gozar de los beneficios de un espacio verde, que para ellos debería de ser público y así lo entienden, dado que alegan una forma de desentendimiento del propietario sobre la manutención de dicho espacio. Esto acalora los ritmos del debate, durante unos 20 a 25 minutos el Secretario trató de explicar y convencer a los consejeros sobre las diferencias entre un predio privado y uno público, así como los derechos y obligaciones de los propietarios sobre su predio, haciendo mención a que, hasta no lograr la donación, poco se puede realizar.

Los consejeros hacen referencia a vestigios históricos de los cuales el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) está a cargo, por lo que suponen, esto pueda ser público, pero no se logra llegar algún tipo de acuerdo. Para ello, interviene el presidente del consejo para dar orden al debate, así como para tratar de salir de la discusión retórica en la cual se habían enfrascado tanto el servidor público como una parte de los consejeros, solicitando aprovechar las facilidades expuestas por el Secretario para continuar con los trabajos de la sesión y, en especial, sobre las posibilidades de continuar con las explicaciones de los usos de dicho predio. Otro consejero se une al debate, solicitando al presidente que permita continuar con el intercambio de opiniones, ya que no ha quedado clara la discusión sobre lo público y lo no público del predio en cuestión, además de que no es claro cuál será el destino del mismo, si éste se donará al municipio.

Finalmente, no se logra dar respuesta o un fin concreto a las diferencias en los temas de interés sobre el Cerro, lo cual descompone tanto el orden del debate como las formas de expresión del mismo, llegando a poner a la defensiva al servidor público, una parte del consejo a favor de dar continuidad

y aprovechar los espacios ofertados por éste, y el grupo de consejeros que insisten en obtener una respuesta satisfactoria, sobre los procedimientos, destinos y usos del Cerro.

Luego el Secretario se despidió, dado que la discusión se ha concertado estéril y, además, pone en la mesa la falta de puntualidad por parte del consejo; en ese sentido, argumenta que el tiempo destinado para el consejo se le ha agotado y por esta razón tendrá que continuar con su agenda, denotando un nivel de molestia, pero además, agrega la disposición para volver a la mesa, aclarando al consejo, que es un espacio privado, además que la naturaleza de éste no es de carácter municipal, pero ofrece ser el medio para reunir a los funcionarios estatales.

Es importante aclarar que la interacción, no finaliza con un espacio amigable, por el contrario, deja un vacío importante, ya que el resultado de esto sólo es incertidumbre sobre los comentarios que se generaron, pero se percibe un debate álgido, el cual muestra una capacidad importante del consejo para interpelar el quehacer público, en tanto mecanismo blando de rendición de cuentas, ya que al final del día no cuenta con dientes propios, ni canales institucionales que le permitan generar un debate que construya espacios de control y evaluación bajo un ambiente de certidumbre, basado en la capacidad de punición o rendición de cuentas dura. De igual forma, el uso del espacio por parte de dos consejeros se torna personalizado, concentrando el uso del consejo en un tema un tanto personal y de intereses un tanto particulares dada su vecindad con el predio. Se hace uso del diálogo surgido en la sesión como medio de ejemplificar la utilidad y alcance del consejo, no porque los temas desarrollados en la misma sean de un interés particular de esta investigación, es decir, se aclara que la redacción de los párrafos anteriores obedece a un ejercicio de mostrar los mecanismos de interacción del consejo y la funcionalidad del programa.

Aclarado lo anterior, continuamos con el ejercicio a través del cual se ejemplifican las discusiones en el consejo, pues el debate continúa, ahora entre consejeros, sobre todo en las formas y estrategias bajo las cuales se tendrían que dar este tipo de interacciones (aunque esto puede mostrar que los consejos, como espacios políticos de análisis y discusión, son funcionales), sus fines y objetivos; ya que en una sesión anterior a ésta, se había acordado que se evitaría entrar en debates estériles y sin orden. Esto los lleva a discutir, sobre los fines y objetivos del

consejo y de poder tener a servidores públicos de primer nivel, sólo para interpelar su funcionamiento (además de no abandonar la discusión sobre el cerro).

Finalmente llegan a un tipo de acuerdo: tratarán de ser más objetivos dentro de los cuestionamientos posibles en futuras interacciones con servidores públicos, sumando la necesidad de crear puentes que les permitan empoderarse dentro de las funciones del consejo, pero sin cerrar las puertas y generar vías a través de encontrar aliados dentro de la propia administración pública. Lo anterior resulta un tanto coherente si recordamos que los funcionarios públicos tienden a mostrar resistencia a los procesos de transparencia y rendición de cuentas, porque ello les roba certidumbre sobre su actuar o, en otras palabras, les limita o fracciona el poder. Esta discusión les abre la puerta para poder evolucionar de ser un consejo ciudadano consultivo, y poder llevar la propuesta para que la naturaleza de los consejos avance en este sentido, de tal forma que transiten hacia espacios de rendición de cuentas dura, y transparencia clara.

Por otra parte, también queda claro que todo el *expertise* en tanto a formas de evaluación no basta en la conformación del consejo (además de no ser ampliamente representativo, por otra parte, es más bien selectivo),<sup>63</sup> ya que faltaron conocimientos sobre el manejo de espacios públicos y no públicos, en los procesos de generación de planes y programas, elaboración de proyectos y, en general, sobre el funcionamiento y alcances del área a la cual se estaba interpellando. Por tanto, se puede inferir que para cualquier tipo de naturaleza de los consejos, no basta contar con expertos en temas específicos; discusión que no fue ajena en la sesión, llevando esto a temas de representatividad en tanto a la diversidad de zonas (colonias y comunidades) que comprende el municipio de Puebla; pero no sólo falta en este sentido, ya que los niveles de *expertise* no son suficientes, es necesario que estos espacios se nutran de todo tipo de conocimientos (científicos, empíricos), demandas y necesidades.

En general, se observa un debate abierto, tanto entre funcionarios públicos y consejeros, como entre consejeros, existe una descarga

---

<sup>63</sup> Recordando que se cuenta con poco más de la mitad de integrantes del consejo que son académicos y entre sus cartas muestran conocimientos amplios sobre temas de evaluación.

de emociones y pasiones en parte del debate que lo sube de tono, se muestra capacidad de interpelación (ejercicio de la política), lo que desencadena resistencias y presiones (ejercicio del poder), sin que esto reditúe en relaciones vinculantes que se ubiquen como segundas formas de interfaces societales. No se cuenta con dientes, se continúa con las formas blandas de rendición de cuentas, pero se muestra una transparencia clara, al tener capacidad de veto sobre la información presentada, lo que deja la impresión de contar con capacidades considerables para evolucionar a mecanismos de rendición de cuentas dura, transparencia clara, un poder fraccionado que, además, genere espacios de gobernanza. Lo que se puede ver limitado, si no se evoluciona en el mismo sentido en cuanto a representatividad, valorando todos los sectores sociales posibles, donde los intercambios de conocimiento nutran a todos los actores involucrados, entendiéndolo también como una forma de fraccionamiento del poder, de lo contrario, se terminará por empoderar a sectores que no suelen ser los más desprotegidos y, por lo tanto, con menores recursos de negociación y presión.

Finalmente, se puede afirmar que este programa puede desarrollar espacios importantes de fragmentación de poder, el problema es que se recarga en sectores específicos de la sociedad, no representativos del volumen de la población poblana, muchos de éstos empoderan al sector académico, parece que ahora los espacios de representación social, dadas las nuevas dinámicas sociales, recaen en la academia, al menos institucionalmente, lo cual en la realidad no puede ser afirmado, dado que es un terreno poco explorado. Pero además puede suponerse que el vínculo entre la academia y la sociedad es un tanto escueto, por no decir nulo, ya que son sectores que no suelen compartir mucho y, además, sus medios de comunicación no suelen estar dirigidos para permitir dicha interacción, por el contrario, parecieran estar destinados para no ser consumidos entre ellos. En este sentido, a pesar de la falta de representatividad, y dadas las evidencias encontradas en el estudio de caso, el comportamiento de la matriz de análisis queda de la siguiente manera (ver Tabla No. 23): dadas las evidencias encontradas dentro del estudio de caso, tanto las comentadas por la parte institucional, como las observadas en el funcionamiento del programa, se agregan los mecanismos ubicados en las interfaces políticas de transparencia, en tres fases de la política pública. Principalmente por la capacidad de los consejos de modificar acuerdos de cabildo, en la redacción y aplicación de normas diversas, como en su capacidad de control sobre los servidores públicos.

**Tabla No. 23**  
**Matriz del estudio de caso del municipio de Puebla a través del programa de Consejos de Participación Ciudadana.**

Interfaz societal	Tipología sobre la participación ciudadana					
	Interfaces cognitivas			Interfaces políticas		
Fase Políticas Públicas	Contribución	Transparencia	Comunicación	Mandataria	Transparencia	Cognitiva
Toma de decisiones	1 rojo	1 rojo	1 amarillo	1 amarillo	1 verde	0 verde
Diseño y formulación de políticas públicas	0 rojo	0 rojo	0 amarillo	1 amarillo	1 verde	0 verde
Implementación	1 rojo	1 rojo	1 amarillo	1 amarillo	0 verde	0 verde
Monitoreo, evaluación y seguimiento	1 rojo	1 rojo	1 amarillo	1 amarillo	1 verde	0 verde

*Fuente:* Elaboración propia

Esto permite suponer que es un programa que puede migrar hacia espacios de mayor empoderamiento ciudadano y, sobre ello, también se encontraron pequeños indicios que dan idea de los virajes en el sentido contrario, ya que dentro de las actividades a realizar por parte del Consejo de Desempeño Gubernamental, se encuentran las de mejorar los mecanismos de integración de los consejos, para que les permita tener mayores estándares de representatividad, mejorar los mecanismos de comunicación y capacitación a un público abierto (sociedad), así como proponer se les dote de dientes, para que las interacciones con servidores públicos se fundamenten en sistemas de control con mayor alcance, lo cual será propuesto a las estructuras del programa encargadas de llevar las solicitudes de éstos a los organismos especializados para su trámite y tratamiento.

## **CAPÍTULO 6. Estudio de caso Guadalajara, Jalisco Programa Presupuesto Participativo**

### **6.1 Guadalajara, Jalisco**

Este análisis busca dar cuenta de las formas de relación que oferta el gobierno local de Guadalajara, como mecanismos de interacción entre éste y la sociedad. Existen diversos mecanismos diseñados para este fin, desde aquellos considerados consultivos como aquellos que generan acciones vinculantes entre los actores.

### **6.2 Contexto general**

El programa en estudio es ofertado por el gobierno de Guadalajara, que es la capital de Jalisco, considerada la cuarta entidad más poblada del país y una de las que cuenta con mayor desarrollo tecnológico, comercial, cultural y económico. Además de lo anterior, cuenta con grandes tradiciones culturales insignia para el país, como el mariachi y el tequila, además de ser considerado parte de la región con alta tendencia a patrones socioculturales muy tradicionales identificados con los valores morales religiosos católicos y, por esta razón, ser considerados como sociedades conservadoras.

Jalisco ocupa el cuarto lugar en aportación al Producto Interno Bruto (PIB)<sup>64</sup> nacional, colocándolo como una de las entidades más prosperas del país, con niveles de educación similares al porcentaje nacional, lo que implica que, en la mayoría de sus municipios, los niveles de pobreza sean bajos. La vocación económica se ubica en el sector terciario.

El gobierno de Jalisco ya ha contado con alternancia, ha sido gobernado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN), contando con muchos más actores en el nivel local de gobierno. La llegada del PAN al gobierno de Jalisco fue relacionada con sus valores tradicionales culturales, mismos que se encuentran identificados con la visión social del Partido Acción Nacional. En la actualidad nuevamente es

---

<sup>64</sup> <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/jal/economia/pib.aspx?tema=me&e=14>

gobernado por el PRI, dando así, fin a 18 años de gobiernos panistas, mismos que se desplazan hasta la tercera fuerza electoral del estado, dando un importante paso los partidos de izquierda en las preferencias electorales de los jaliscienses.

Dentro de los principales problemas sociales en la entidad se encuentra la inseguridad, ya que, además de tener colindancia con otros estados de la República caracterizados por esta actividad delictiva, como Michoacán y su cercanía con Sinaloa y Durango, Jalisco, también es conocido por ser sede de importantes grupos delictivos relacionados con el crimen organizado, como el Cartel Jalisco Nueva Generación y el Cartel de los Valencia. Este problema y la importancia económica nacional de Jalisco, han logrado desplazar a la economía como el mayor problema sentido por la sociedad<sup>65</sup>. Actualmente cuenta con 125 municipios, dentro de los cuales, su capital, Guadalajara, es parte de la zona metropolitana más importante de Jalisco, y la tercera más grande del país.

## **6.2.1 Visión general del gobierno local**

### **6.2.1.1 Localización**

El municipio de Guadalajara se localiza en el centro del Estado de Jalisco, un poco cargado al oriente, en las coordenadas 20° 36' 40" a los 20° 45' 00" de latitud norte y 103° 16' 00" a los 103° 24' 00" de longitud oeste, a una altura de 1,700 metros sobre el nivel del mar. Limita al norte con Zapopan e Ixtlahuacán del Río, al oriente con Tonalá y Zapotlanejo, al sur con Tlaquepaque y al poniente con Zapopan.

### **6.2.1.2 Situación socioeconómica**

Según el censo de 2010, Guadalajara contaba con una población de 1,495,189 habitantes de los cuales 777,785 son mujeres y el resto son hombres, su densidad poblacional es

---

<sup>65</sup><http://www.consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/evaluacion-de-gobierno/item/873-jalisco-evaluando-a-su-gobierno>

de 9,890.12 habitantes por kilómetro cuadrado, el total de su población representa poco más de la quinta parte de la población a nivel estatal.

La población mayor a 15 años es de 1,111,368 habitantes. De éstos poco más del 2% son analfabetos, con un total de 23,365 habitantes, de los cuales 14,510 son mujeres analfabetas, casi el doble de los hombres. Sobre la misma población encontramos que existen un total de 35,757 habitantes sin escolaridad; además, 164,897 habitantes con primaria completa que representa el 14.84% de la población y un 21.52%, con secundaria terminada, es decir, 239,182 habitantes. Por lo que se refiere a los años promedio de educación es de casi 10 años; es importante mencionar que mayoritariamente es la mujer quien se ve afectada en estos rubros.

El índice de marginación está considerado por CONEVAL como muy bajo, a nivel estatal se encuentra en el lugar 125, y a nivel nacional en el 2446; no cuenta con localidades menores a 5,000 habitantes, la población económicamente activa ocupada que obtiene ingresos de hasta dos salarios mínimos es de 20.93%.

La cobertura de servicios en la ciudad de drenaje y servicio sanitario exclusivo, cobertura en energía eléctrica y agua entubada, es muy cercano al 100%, con menos del 0.10% de falta de cobertura. En cuanto a casas habitación con piso de tierra es del 1.54%. Guadalajara cuenta con un total de 381,679 viviendas particulares, con un promedio aproximado de 4 habitantes por vivienda.

La estructura económica del municipio se ve representada en las siguientes tablas.

**Tabla No. 24**  
**Población económicamente activa 1980 – 2010 y porcentaje respecto a la población total del municipio**

Año	Población Económicamente Activa	
	Personas	Porcentaje
1980	550,194	33.83
1990	559,032	33.87
2000	694,328	42.17
2010	686,294	45.90

*Fuente:* Tomado de <https://www.jalisco.gob.mx/es/jalisco/municipios/guadalajara>

**Tabla No. 25**

Tasa de Ocupación (%)		
1990	2000	2010
97.97	98.88	96.24

*Fuente:* Tomado de <https://www.jalisco.gob.mx/es/jalisco/municipios/guadalajara>

**Tabla No. 26**  
**Principales actividades económicas del municipio**  
**de acuerdo con la población ocupada 1990**

Sector primario	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca
Sector secundario (Industria)	Extractiva Manufacturera Construcción Electricidad y Agua
Sector terciario (Servicio)	Comercio Transporte y Comunicaciones Turismo Administración pública Otros.

*Fuente:* Tomado de <https://www.jalisco.gob.mx/es/jalisco/municipios/guadalajara>

### **6.2.1.3 Infraestructura urbana**

Se cuenta con 7 nodos viales, 15 pasos a desnivel, 11 viaductos y 9 puentes elevados que se distribuyen en la zona metropolitana. El desarrollo ha disminuido en grandes dimensiones, ya que el frecuente cambio de los poderes gubernamentales y la falta de apoyo de éstos hacia los proyectos de cabildos, contribuye a disminuir el crecimiento acelerado de la ciudad. En la actualidad se están realizando varios proyectos para ayudar la fluidez del tránsito vehicular, como son los proyectos de nodos viales, los pasos a desnivel, construcción de vías, etc. La ciudad posee unos sistemas utilizados para la emisión y recreación de señal de televisión<sup>66</sup>.

El transporte urbano cuenta con tres medios: autobús urbano, ferrocarriles con 48 trenes y dos coches biarticulados, además existe un amplio servicio de taxis, así como servicio de aeropuertos ubicados en la zona metropolitana, dos terminales de autobuses foráneos.

<sup>66</sup><http://www.arqhys.com/articulos/infraestructuras-urbanas-guadalajara.html>

### **6.2.1.4 Vivienda**

Una parte importante de las viviendas del municipio cuentan con los servicios básicos: agua, drenaje y energía eléctrica, con un tipo de construcción de bóveda de ladrillo y loza de concreto.

Actualmente se calculan 381,679 viviendas particulares habitadas, con un promedio de 4.2 ocupantes por vivienda, de las cuales: 298,136 son casas independientes, 52,433 son departamentos, 28,788 son cuartos en vecindad, 2,017 viviendas en azotea y 67,000 clasificadas como “otras”<sup>67</sup>.

### **6.2.2 Contexto histórico reciente y el Programa de Presupuesto Participativo**

El municipio de Guadalajara, al igual que el estado de Jalisco, había sido gobernado sólo por dos partidos políticos, el PRI y el PAN. En el año de 1995 llega el primer gobierno de oposición de las filas del Partido Acción Nacional, que gobernó hasta el año 2009, cuando el PRI llega nuevamente al poder. Es hasta el 2015 cuando un partido de izquierda, Movimiento Ciudadano, llega al gobierno de Guadalajara acompañado de un grupo importante de municipios del estado y zona metropolitana, al igual que un grupo de legisladores que por un tiempo fueron mayoría en el legislativo estatal.

Por lo que corresponde a la prestación de servicios, el municipio de Guadalajara enfrenta grandes retos, ya que es la ciudad más poblada de la zona metropolitana y la más grande del estado, además, una de las más importantes del país, por lo cual la demanda de servicios no se limita a los 1,495,000 habitantes con los que cuenta la ciudad. En ese sentido las relaciones intergubernamentales han florecido dentro de las formas administrativas entre los municipios que componen dicha zona, ya que con esfuerzos aislados sería técnicamente imposible hacer frente a la demanda de servicios. La mayor demanda que

---

<sup>67</sup> <https://www.jalisco.gob.mx/es/jalisco/municipios/guadalajara>, consultada en enero de 2017

existe es de seguridad pública, alumbrado público, recolección de residuos sólidos, agua, alcantarillado y saneamiento, como los más representativos.

Su población tiene una amplia tradición apegada a la religión católica, sus principales fiestas giran en torno a dicha religión. Por otra parte, cuenta con importantes centros históricos, una gran oferta en arquitectura, además es sede de una de las más importantes ferias del libro en América Latina.

### **6.2.2.1 Historia del Programa de Presupuesto Participativo**

En el año de 1989 la primera consulta pública sobre el ejercicio de presupuesto tuvo origen en Porto Alegre, Brasil, dirigido a paliar las diferencias sociales bajo las cuales se realiza la planeación del ejercicio fiscal, así como las asimetrías en el acceso a representación y validación del poder social. En ese sentido, en Brasil se hace el primer ejercicio en el cual se consulta a la ciudadanía sobre cómo y en qué es necesario ejercer el recurso público. Esta política pública tiene tal éxito que hoy en día se reproduce con ciertas variaciones en su diseño y aplicación, prácticamente en todo el mundo, y ha sido tomada como estandarte de empoderamiento ciudadano y de democratización del espectro público.

En el año de 2011 esta práctica se inicia en la zona metropolitana de Guadalajara, teniendo al municipio de Tlajomulco de Zúñiga como el iniciador de este proyecto de política pública, mediante el cual los ciudadanos deciden en que se ha de ejercer el gasto proveniente del pago del impuesto predial y agua potable (una parte de éste)<sup>68</sup>. Es en el año 2016, cuando el anterior presidente municipal de Tlajomulco de Zúñiga, inicia el programa de presupuesto participativo en dicho municipio; ahora como alcalde de Guadalajara pone en marcha el programa de presupuesto participativo para el municipio.

---

<sup>68</sup> <https://presupuestoparticipativo.mx/historia/>

### **6.2.2.2 El presupuesto participativo como herramienta de gobernanza**

El proyecto de gobierno actual tiene como estandarte la recuperación del tejido social, concentrándose en la reconfiguración de las relaciones entre sociedad y gobierno, como mecanismo para recuperar la confianza, primero en sus vecinos, para continuar con las autoridades locales; esto lo plasma en el Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza de Guadalajara, que entra en vigor en el año 2016.

En sus documentos oficiales, así como por parte de los integrantes de la administración pública del municipio de Guadalajara, que son los principales pilares que giran en torno a la relación sociedad gobierno, en el actual ejercicio del poder público local. En el Reglamento se establecen diferentes mecanismos de relación entre sociedad y gobierno, que están articulados entre sí, éstos son:

- I. De democracia directa;
- II. De democracia interactiva;
- III. De rendición de cuentas, y
- IV. De corresponsabilidad ciudadana.

En el mecanismo de democracia directa se encuentra el presupuesto participativo que, a su vez, se vincula con el resto de los mecanismos con diferentes herramientas contempladas en las diferentes etapas que comprende el ejercicio del presupuesto participativo.

El presupuesto participativo para el Municipio de Guadalajara está en su segundo año de ejercicio, por normatividad éste contempla un mínimo del 15% de la recaudación sobre el pago del impuesto predial estimado. Para este año se calcula la recaudación del impuesto predial alrededor de los ochocientos millones de pesos (\$800,000,000.00), la bolsa calculada fue de al menos doscientos cuarenta millones de pesos (\$240,000,000.00).

Con esta bolsa, en coordinación de la Dirección de Planeación y Obras públicas, la Dirección de Participación Ciudadana da paso a los diferentes consejos de participación ciudadana para

realizar la consulta a través de asambleas públicas, para el levantamiento de prioridades, con ello el Consejo Municipal de Participación Ciudadana prioriza y pasa a cabildo para la aprobación de las obras y/o programas que serán ofertados para ser votadas en el presupuesto participativo. Una vez terminado este proceso, la Dirección de Participación Ciudadana, en auxilio de la Tesorería Municipal, somete a votación las propuestas de obra por zona a los ciudadanos que acuden a las oficinas de recaudación para el pago de su impuesto predial. Es decir, una vez realizado el pago, se les hace llegar la boleta pertinente acompañada de la explicación de las acciones y funcionamiento del programa para que el ciudadano pueda ejercer su derecho a elegir el gasto programado para el programa de presupuesto participativo.

Como se puede observar, el programa contempla espacios de decisión para los ciudadanos, es decir de empoderamiento, con mecanismos vinculantes para el caso de la votación, y de consulta (semivinculante) en la auscultación y programación de priorización de obras.

Por lo que corresponde a los espacios de transparencia y rendición de cuentas, el programa está vinculado a las otras figuras de participación contempladas en el reglamento, dentro de los programas que dan cobertura, en este sentido se encuentra el programa de auditoría ciudadana, el cual se activa a través de la solicitud del consejo municipal al presidente municipal, quien a su vez convocará a las instituciones educativas, organizaciones sociales y, en general, convocatoria pública para la conformación de los comités que auditarán los programas y acciones públicas.

En cuanto a la transparencia, cualquiera de los Consejos que así lo requieran, tendrán acceso a la información pertinente para la mejor toma de decisiones en sus temas de interés dentro de los cuales se contempla el presupuesto participativo, además de los mecanismos llamados tradicionales, como son las ventanillas de acceso a la información y el programa de datos abiertos.

Dentro de las limitaciones encontradas se observaron la de acceso a la votación a una zona de influencia, así como la limitación a un solo espacio de pago de contribuciones y derechos por parte de los ciudadanos, y la falta de difusión del programa.

Al respecto, se menciona que se cuenta con la planeación para este ejercicio en el año 2018 de ampliar la facultad de votar con cualquier ejercicio de pago de derecho y/o contribución, así como la posibilidad de votar por cualquier obra independientemente de la zona en la cual radica el ciudadano, como mecanismo para fortalecer lazos de vecindad y el conocimiento del ciudadano sobre su entorno, a través de la priorización de opciones de obra por parte del ciudadano.

Como mecanismo para fortalecer la identidad de cada espacio en donde se realizan obras y/o programas, no sólo del presupuesto participativo, y de cualquier recurso ejercido por el municipio, se da la libertad de elección de las formas y colores que puedan acompañar al equipamiento público para evitar una forma institucionalizada del municipio que haga referencia al grupo político y/o la persona que encabeza a la administración pública municipal<sup>69</sup>.

En relación a la formulación de la pregunta referente al empoderamiento ciudadano que propicia el programa de presupuesto ciudadano, realizada al titular del área de participación ciudadana y al personal del área de tesorería, las respuestas giran en torno a la capacidad de decisión directa del ciudadano, la cual es vinculante y obliga al gobierno local al cumplimiento de la voluntad del ciudadano.

En particular, llama la atención la respuesta del titular del área encargada de la participación ciudadana, quien menciona que:

*“...no hay forma de empoderar al ciudadano, la pregunta lleva un supuesto de posesión del poder previo por parte del aparato público y, entonces, en alguna forma, el servidor público lo cede a los ciudadanos, de formas intermitentes a través de mecanismos, que pueden terminar en cooptación por parte de*

---

<sup>69</sup> En este sentido se pudo observar que las diferentes áreas del gobierno local, no hacen uso de indumentaria y/o escenografía que promueva la imagen de la persona y/o partido político, de igual forma, dentro de los recorridos por la ciudad y consultar a ciudadanos, principalmente taxistas, ya que son éstos los que cuentan con mayor imagen de lo largo y ancho de la ciudad por su actividad laboral, además de ciudadanos que asistían a las oficinas públicas por motivos varios, quienes confirmaron que no hay uso de colores y/o imágenes institucionales que hagan promoción a persona y/o asociación política.

*los actores del gobierno...*<sup>70</sup>; lo cual no es así para dicho actor, ya que, al denominarse “servidor público”, se define el sentido del poder, así, éste está en manos del ciudadano, y lo que hacen los servidores públicos es simplemente cumplir con el mandato social.

El mandato social se puede ejercer a través de sus representantes electos democráticamente, pero se requiere de la voluntad de estos actores para continuar con la apertura y comunicación con los ciudadanos, con ello las áreas destinadas a la participación ciudadana sólo son un mecanismo a través del cual se organiza y facilita el contacto de los ciudadanos con el gobierno.

La titular de los egresos del ayuntamiento de Guadalajara<sup>71</sup>, comenta que el mejor mecanismo para empoderar al ciudadano es a través de la reconstrucción de la confianza de la relación entre sociedad y gobierno, en ese sentido externó:

*“... la mejor forma de participar en este ejercicio, es un ejercicio transparente del recurso, el mejor indicador con el que contamos es que, en lo que llevamos de administración, se ha logrado incrementar los recursos de transferencias tanto estatales como federales en cerca de \$600,000,000.00 (seiscientos millones de pesos 00/100), además de sólo contar con el endeudamiento a corto plazo por \$150,000,000.00 (ciento cincuenta millones de pesos 00/100), lo que se tiene que pagar antes del término de esta administración, al día de hoy se cuenta con un presupuesto cercano a los \$8,500,000,000.00 (ocho mil quinientos millones de pesos 00/100) de presupuesto, por esta razón es que dicho crédito no pone en peligro el presupuesto municipal...”*

En este sentido, comenta que no hay otro indicador más fuerte sobre el combate a la corrupción, como el manejo responsable de la deuda pública. Esto permite que programas como el presupuesto ciudadano cuenten con la liquidez y una bolsa prudente para reflejar los deseos y mandatos de los ciudadanos en los programas y obras que demandan, comentó la titular de egresos.

---

<sup>70</sup> Entrevista realizada al titular de la Dirección de Participación Ciudadana el miércoles 24 de mayo de 2017, dentro de las instalaciones de dicha dependencia.

<sup>71</sup> Entrevista realizada el día martes 23 de mayo de 2017 a la Titular de Egresos de la Tesorería Municipal de Guadalajara y el Encargado de Transparencia de dicha dependencia, en las instalaciones de la misma.

Sobre las formas de relación entre gobierno y sociedad, el titular de la dependencia de participación ciudadana mencionó que: *“...al igual como lo marca el reglamento, todo está controlado por el Consejo Municipal, esto permite evitar simulaciones; una vez que el consejo entra en función, tiene la facultad de activar todos los mecanismos ofertados dentro del reglamento, así como proponer incorporaciones y mejoras a los mismos. Por lo tanto, no hay más limitación que el orden que implica el seguimiento de la norma, es decir, de seguir los procesos marcados por el reglamento”*<sup>72</sup>.

Respecto a las formas en que el ciudadano ejerce sus derechos, el reglamento no sólo contempla mecanismos a través de democracia directa, en el cual se da el poder de decisión al ciudadano de una parte de los recursos propios del gobierno local, este programa permite conectar otras herramientas que dotan de espacios para ejercer control sobre las acciones de las autoridades locales, activa los mecanismos de consulta (consejos de zona, organizaciones vecinales, consejos de barrios, entre otras figuras) para deliberar sobre las preferencias en las necesidades de su localidad. Además el Consejo de Participación Ciudadana y el Consejo Municipal, toman funciones de control sobre estas acciones, ya que entre sus facultades, se les permite llevar acciones de evaluación y control<sup>73</sup>.

Lo anterior activa la relación entre el consejo, como un mecanismo consultivo del cabildo para deliberar sobre las prioridades de las zonas en que se organiza al territorio del gobierno local, con varias entidades del ejecutivo local que interactúan con los consejos. Lo anterior da como resultado la fragmentación del ejercicio de la toma de decisiones y rendición de cuentas y, por consecuencia, genera relaciones verticales tanto al interior de la administración como entre ésta y los ciudadanos, además entre estos mismos.

---

<sup>72</sup> Entrevista realizada al titular de la Dirección de Participación Ciudadana del Municipio de Guadalajara, Jalisco, realizada el miércoles 24 de mayo de 2017, en las instalaciones de dicha dependencia.

<sup>73</sup> Información proporcionada por el encargado de transparencia en Tesorería el día 23 de mayo de 2017 y personal de la Dirección de Participación ciudadana del municipio de Guadalajara, consultada el día 24 de mayo de 2017.

La parte fuerte del programa, en tanto al ejercicio del poder dentro de las fases de las políticas públicas en lo referente a la toma de decisiones, queda en manos de los ciudadanos que cumplen con su obligación como contribuyente. Esto les permite acceder a espacios de decisión consensada, es decir, en formatos de votación vinculante, aquí se entrelazan las facultades de los consejos como mecanismos vinculantes y de consulta (así estipulado en el reglamento), con mecanismos de democracia directa vinculante, en la cual se realizan mandatos a la autoridad local. Al mismo tiempo se generan incentivos dirigidos a motivar a los ciudadanos a cumplir con sus obligaciones fiscales, fortaleciendo las finanzas públicas del gobierno local y sus mecanismos recaudatorios, a la vez que se da voz y voto a través del diseño de espacios participativos vinculantes.

Finalmente, los espacios de control y evaluación se depositan en la facultad del consejo municipal de participación ciudadana, de solicitar se active el programa de auditoría ciudadana, mecanismo que da oportunidad a la sociedad civil organizada, instituciones educativas y ciudadanía en general para participar en acciones de control y vigilancia. La capacidad de denuncia, en este caso, se encuentra limitada a las opciones institucionales (contraloría municipal), pero da la oportunidad a los consejos municipales de realizar las denuncias que crea pertinentes ante la autoridad competente, por lo cual el programa de auditoría ciudadana sí está limitado, pero puede acceder ante sus consejeros, quienes tendrán la facultad de denuncia de forma más amplia.

En lo que se refiere al acceso a la información, el encargado de esta área al interior de la Tesorería explica lo siguiente:

*“... en tanto a solicitudes de información relacionadas con el presupuesto participativo, son pocas realmente las que se llegan a formular, la mayoría se concentra en solicitudes sobre ejercicios presupuestales específicos de obras o gasto corriente del municipio. Por otra parte, los integrantes de cada espacio de participación de cualquier figura contemplada en el Reglamento para la Gobernanza del Municipio de Guadalajara, tendrán acceso a cualquier información en todo momento, la cual puede ser solicitada de forma directa ante la dependencia que la genera, teniendo ésta la obligación formal de dotar de la misma”.<sup>74</sup>*

---

<sup>74</sup> Entrevista realizada al Encargado de Transparencia de la Tesorería municipal el día 23 de mayo de 2017 en las instalaciones de la misma.

Con lo anterior se trata de dar respuestas mediatas a las demandas y necesidades sociales respecto a la información que le sea pertinente, así como a la justificación en la toma de decisiones por parte de las entidades de la administración pública local, así como a los espacios vinculatorios de ésta con la sociedad, con lo que se promueve la recuperación de la confianza entre ciudadanos y entre éstos y su gobierno.<sup>75</sup>

A decir de los integrantes de la representación social del municipio (consejeros) resaltan la importancia de estos mecanismos, dentro de los cuales no sólo se les está dotando de poder tanto en la toma de decisiones como en la deliberación sobre acciones, también se les comparte parte de la responsabilidad del funcionamiento de los mecanismos vinculantes, así como en los procesos de toma de decisiones y ejecución de recursos públicos. Importante mencionar que el principal reto para ellos, según comentan, se concentra en:

*“...la falta de experiencia para manejar estos espacios que sin duda representan áreas de oportunidad para mejorar el funcionamiento del gobierno, pero también representa un reto y compromiso importante, ya que nos da la responsabilidad de ser algo así como representantes sociales...”<sup>76</sup>*

Con lo anterior, se puede observar parte de la funcionalidad de los instrumentos ofertados en el gobierno local, para la generación de espacios vinculantes, pero, de igual forma, se observa el dilema en tanto a la rendición de cuentas, ya que, al ser copartícipes en la toma de decisiones, también se comparte la responsabilidad de las mismas y sus efectos. No queda claro para los actores cuáles son las responsabilidades en tanto a los efectos de las vinculaciones entre sociedad y gobierno. Pero lo interesante es que no se rehúsa por parte de los actores sociales la responsabilidad sobre sus acciones o inacciones, lo que no identifican es en qué espacio se ubican, si en lo social o en

---

<sup>75</sup> Esto se extrajo de las diferentes interacciones por parte del investigador con los actores de la administración pública local que se realizaron en la semana del 22 al 26 de mayo de 2017 dentro de las que se incluyen a personal de la Tesorería Municipal, Regidurías, Presidencia y Participación Ciudadana, además de contacto vía telefónica con personal de la contraloría local.

<sup>76</sup> Entrevista realizada el miércoles 24 de mayo de 2017 a integrantes del Consejo Municipal de Participación Ciudadana.

lo estrictamente relacionado con la administración municipal. De forma sintética estas son las bondades del programa, en tanto a mecanismo para ofertar espacios de gobernanza en los gobiernos locales.

### **6.2.2.3 El marco institucional del programa**

El marco normativo del programa se compone de las normas federales y estatales que dan forma al funcionamiento del municipio en el estado de Jalisco. A nivel federal la norma más representativa es el artículo 115 constitucional, de ahí parte la constitución local que en su título séptimo norma la vida institucional del municipio, en conjunto con la Ley Orgánica Municipal del estado de Jalisco. Finalmente damos paso a la normatividad local, es decir las reglamentaciones y normas locales que los ayuntamientos en sus espacios de autonomía diseñan para dar pauta a su convivencia interna, tanto para el gobierno local, como para sus ciudadanos y las relaciones que surjan entre estos actores.

Por lo que se refiere en específico al programa de presupuesto participativo, éste se encuentra en el denominado Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza del Municipio de Guadalajara, el cual tiene por objeto dictar las bases para la participación ciudadana, sus procesos y mecanismos, como elemento fundamental para transitar a un régimen de gobernanza en el Municipio de Guadalajara.<sup>77</sup> Sin especificar que se entenderá por régimen de gobernanza, entre otras cosas, se norman los espacios y mecanismo a través de los cuales se dará la oportunidad de tomar decisiones en conjunto con la autoridad municipal, delimitando ésta en varias ocasiones a mecanismos de consulta semivinculante.

En su artículo 5 enlista 18 enunciados que fundamentan los objetivos del reglamento, en éstos se puede observar el sentido que se da al llamado régimen de gobernanza; entre otras cosas menciona las formas a través de las cuales se hará la participación ciudadana, sus alcances y formas. Se menciona como acceden los ciudadanos a los espacios de participación,

---

<sup>77</sup><https://www.google.com.mx/search?q=ley+org%C3%A1nica+municipal+del+estado+de+jalisco&oq=ley+organo+municipal+del+estado+de+ja&aqs=chrome.1.69i57j0l5.33250j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8>

cómo funcionan los mismos y permiten participar en la toma de decisiones y las diferentes formas reconocidas por el gobierno municipal para organizar a la ciudadanía y las organizaciones diversas, entre los objetivos más trascendentes se destacan los siguientes:

- I. Sentar las bases para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos de ser el centro las decisiones del Gobierno Municipal;
- II. Capacitar y promover la interacción del ciudadano con las entidades gubernamentales, creando las condiciones para la discusión de los asuntos públicos;
- III. Consensar la toma de decisiones de gobierno y la generación de políticas públicas con la sociedad en general, tomando en cuenta sus necesidades e inquietudes, para buscar el desarrollo sustentable, sostenible y equitativo de la población del Municipio;
- IV. Integrar a los ciudadanos en la implementación, ejecución y evaluación de los programas sociales municipales;
- V. Promover, respetar, proteger y garantizar el ejercicio de los derechos humanos y garantías sociales de los vecinos del Municipio, en el ámbito del orden jurídico municipal;
- VI. Establecer, regular y promover la participación ciudadana, sus mecanismos y procesos, así como las formas de organización social en el Municipio;
- VII. Garantizar la legitimidad e independencia de los organismos sociales para la participación ciudadana en el Municipio, bajo los principios de interés general, libre acceso, máxima publicidad y transparencia de la información que generen o a la que tengan acceso;
- VIII. Facilitar el funcionamiento y la toma de decisiones por parte de los organismos sociales para la participación ciudadana en el Municipio;
- IX. Promover el funcionamiento de los organismos sociales para la participación ciudadana en el Municipio, las relaciones con organismos de la sociedad civil, garantizando su plena autonomía de gestión;
- X. Establecer las formas y procedimientos para el reconocimiento de las organizaciones vecinales en

general, promoviendo el establecimiento de las bases mínimas de sus estatutos sociales y funcionamiento;

A continuación, se da paso a la vinculación entre los diferentes mecanismos diseñados para tal fin y la definición y alcance de los mismos; de igual forma, norma la convivencia entre las organizaciones no gubernamentales, el gobierno y los ciudadanos organizados en diferentes espacios –según la naturaleza de sus hogares y vecindad, ubicación, región, entre otras que dan vida a la institucionalidad de los vecinos y ciudadanos de Guadalajara–, entre ellos, y de ellos con las organizaciones sociales y el gobierno.

Dicho reglamento se compone de 511 artículos y 15 transitorios, dentro de su articulado enlista los mecanismos para alcanzar sus fines; éstos son:

- I. De democracia directa;
- II. De democracia interactiva;
- III. De rendición de cuentas; y
- IV. De corresponsabilidad ciudadana. Los mecanismos de participación ciudadana establecidos en el presente Reglamento podrán clasificarse en una o varias de estas categorías.

Los mecanismos de democracia directa son aquellos que permiten consultar a los ciudadanos y observar el resultado de dicha consulta, al tiempo que se marca si ésta será o no vinculante, es decir, genera un mandato obligatorio a la administración pública local, de cumplimiento de la voluntad ciudadana, o simplemente es un mecanismo para observar las demandas y necesidades sociales.

Los espacios de democracia interactiva, además de permitir mecanismos de interacción, debate y búsqueda de consenso, también funcionan como espacios de rendición de cuentas, los cuales permiten la interacción directa entre la autoridad local y los ciudadanos a través de diversas herramientas que suponen una forma de comunicación constante y continua.

Los mecanismos de rendición de cuentas se concentran en espacios de participación ciudadana, cuyo diseño permite a los ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, instituciones

educativas, entre otros, dar seguimiento a los programas y políticas públicas locales, desde su implementación hasta el término de las mismas, con la limitante de que, si los resultados no resultan satisfactorios y/o encontraran alguna anomalía en su aplicación, tendrá que ser reportado a la contraloría local. Por el contrario, uno de los mecanismos que es transversal a toda la política participativa, es el Consejo Municipal, el cual en sus funciones de rendición de cuentas sí puede generar denuncias ante la autoridad pertinente.

Las formas de participación que contempla el reglamento a través de las cuales se organiza la participación ciudadana son:

- I. Los Consejos Consultivos;
- II. Los Consejos Sociales;
- III. Los Consejos de Zona;
- IV. El Consejo Municipal;
- V. La Asamblea Municipal; y
- VI. Las Asambleas Ciudadanas.

Esto permite al Municipio organizar la participación ciudadana en cargos honoríficos renunciables, compuestos por niveles de representación, mediante lo cual se pretende garantizar el ejercicio de los ciudadanos y vecinos de Guadalajara para interactuar entre ellos y con el gobierno.

Los diferentes espacios de participación tienen funciones específicas, en el caso de la asamblea ciudadana, tiene el objeto de ofrecer espacios de representación a través de la organización de sectores territoriales que comparten ciertas características entre sí, para seleccionar a quien será su portavoz ante las siguientes instancias participativas y gubernamentales, también es el núcleo para consultar las necesidades ciudadanas comunes, dada su naturaleza territorial y sociocultural; cabe mencionar que los resultados de estas consultas resultan ser semivinculante.

La asamblea municipal es el resultado de la interacción de los representantes de las asambleas ciudadanas con los espacios gubernamentales pertinentes, según sea el área de interés, así como los recursos y/o temas a deliberar, de ésta pueden surgir resultados tanto vinculantes como semivinculantes,

dependiendo de la naturaleza del tema que se trate en la deliberación.

Los Consejos Sociales son las formas de organización ciudadana conformadas por representantes de las organizaciones vecinales, consejos consultivos, los OSCs y la ciudadanía en general que se integren en la delimitación territorial, que nacen de la interacción del Consejo Municipal con el presidente como mecanismos para organizar la participación ciudadana. En ese sentido, el Consejo Municipal promoverá la conformación de consejos sociales atendiendo a las necesidades y características del barrio, vecindario o lugar donde integren dichos instrumentos participativos.

Los Consejos de Zona son las formas de organización ciudadana conformadas por representantes de los consejos sociales, los consejos consultivos y los OSCs que se integren en la delimitación territorial que determine el Presidente Municipal, a propuesta del Ayuntamiento, para el desarrollo y fomento de la participación ciudadana. El Consejo Municipal promoverá la conformación de los consejos de zona atendiendo a las necesidades y características de la delimitación territorial donde se vayan a integrar

Como se puede observar, el Consejo Municipal es el órgano garante de la participación ciudadana en el Municipio, con funciones de gestión y representación vecinal, coadyuvante de las tareas del Ayuntamiento, mecanismo de interacción entre las entidades gubernamentales y los ciudadanos, sus determinaciones serán vinculatorias en los casos que el reglamento contempla. El consejo estará conformado por 7 consejeros, de ellos saldrá el presidente a propuesta del presidente municipal.

La naturaleza del número de representantes, está en función de la división administrativa realizada por el ayuntamiento para la organización y administración de su territorio. La importancia de este consejo radica, principalmente, en la acumulación de funciones tanto en la toma de decisiones, consultas, espacios de control y evaluación y, en general, la organización del resto de espacios de participación, así como la de solicitar activar las herramientas participativas previstas en el reglamento en cuestión. Una de estas herramientas participativas es la facultad para participar en las asambleas ciudadanas y municipales para

obtener las listas de prioridades por zona administrativa del municipio, para después ser jerarquizadas por este consejo y ser enviadas a cabildo para su aprobación. De esta jerarquización resulta el listado de obras y/o programas que serán consultadas a los ciudadanos para el ejercicio del presupuesto participativo.

Además de las anteriores, otras funciones esenciales del Consejo Municipal se pueden observar en el siguiente listado, y son sólo un pequeño extracto de las mismas:

- I. Fomentar la gobernanza del Municipio, proponiendo nuevas formas de participación ciudadana y democracia interactiva, donde sus procesos promuevan la inclusión y el mejor desempeño de la gestión pública y la prestación de los servicios públicos;
- II. Cuidar la legitimidad y transparencia de los procesos ciudadanos establecidos en el reglamento;
- III. Emitir opiniones y recomendaciones para el mejor desempeño de la administración pública municipal, que considere pertinentes, sin perjuicio de las facultades y atribuciones que la normatividad aplicable otorga a otras instancias o entidades gubernamentales;
- IV. Presentar denuncias y quejas, ante las instancias competentes, por la probable comisión de delitos o irregularidades en el desempeño de las funciones de la administración pública municipal o la prestación de los servicios públicos municipales.

En este sentido, todas las herramientas contempladas en el reglamento de participación ciudadana, dentro de las cuales se contempla el ejercicio del presupuesto participativo, entre otras más como los comités de obra, la contraloría ciudadana, cursos de capacitación, por mencionar algunos, están coordinados por el Consejo Municipal. De ahí la importancia de este consejo, ya que su actividad es transversal a toda la actividad de participación existente en el municipio, en ese sentido, también, es uno de los responsables de observar y evaluar los resultados y procedimientos del ejercicio del presupuesto participativo.

Por lo que refiere a las herramientas de participación de los mecanismos de Democracia Directa, se enlistan las siguientes contemplados en el reglamento, que es de donde nace el presupuesto participativo:

- I. El plebiscito;
- II. El referéndum;
- III. La consulta ciudadana;
- IV. El presupuesto participativo; y
- V. La ratificación de mandato.

Por su naturaleza consultiva vinculante es que se contemplan en los espacios de democracia directa, ya que supone un mandato de la ciudadanía a la administración local. El procedimiento se encuentra en el artículo 312, definido de la siguiente manera, en el multicitado reglamento:

*“El presupuesto participativo es el mecanismo de gestión y de participación ciudadana directa, mediante el cual la población del Municipio en general, elige las obras públicas y programas a ejecutarse en un ejercicio fiscal, de entre un listado de propuestas aprobado por el Ayuntamiento, a efecto de determinar cuál es la priorización de la ciudadanía en relación a las obras públicas y programas a realizarse por el Municipio”(Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza de Municipio de Guadalajara: 82).*

El funcionamiento de dicho programa, de manera general, es el siguiente:

- En los meses de octubre y noviembre de cada año, el Consejo Municipal llevará a cabo los foros ciudadanos que apruebe el Ayuntamiento para definir el listado de las obras públicas y programas propuestos como prioritarios, para el ejercicio fiscal inmediato siguiente.
- Como fecha límite del 1 de diciembre de cada ejercicio fiscal, se presentará en el presupuesto de egresos para estudio y análisis del Ayuntamiento, una partida que contendrá el recurso destinado para las obras públicas y programas que se realizarán para el siguiente ejercicio fiscal, éste deberá tener como mínimo el 15% del estimado para la recaudación del impuesto predial, para ser destinado a cubrir los gastos del ejercicio de las obras seleccionadas como prioritarias.
- Dentro de los meses de enero, febrero y marzo de cada ejercicio fiscal, el Consejo Municipal con apoyo de la

Tesorería Municipal, realizará la consulta de las obras y programas, para ser sometidos a escrutinio de la población, y se determine mediante elección, el orden de prioridad.

- Los resultados son vinculantes, y en caso de contar con imposibilidad técnica o legal para realizar dicho ejercicio, el consejo informará al ayuntamiento, para que éste determine lo procedente, a través de las formas que el mismo establezca, sin que en ello exista la desestimación de reponer el ejercicio en caso de imposibilidad de una obra prioritaria.
- Sea cual fuere el caso, el ayuntamiento proporcionara los recursos técnicos, humanos y materiales para la realización del mandato a través del presupuesto participativo.
- Se cuenta con la obligatoriedad del ayuntamiento para difundir los resultados de la consulta a través de los medios y mecanismos disponibles.
- El ejercicio y ejecución del programa estará sujeto a la auditoria ciudadana, sin perjuicio de otras normas aplicables.

De manera general éste es el procedimiento establecido entre los artículos 312 y 321 del multicitado reglamento. Como se puede observar, dentro de dicho ejercicio, como mínimo se debe realizar por mandato del reglamento, el ejercicio de la auditoria ciudadana, que es un mecanismo participativo previsto en la ley, mediante el cual se realiza el análisis técnico-financiero de las obras y/o programas ejecutados por el ayuntamiento, en los casos así previstos. En todos los casos o herramientas que se contemplan en el diseño de mecanismos para la participación ciudadana, serán abiertos al público en general, mediante convocatoria pública, con los requisitos establecidos en cada una de dichas convocatorias, para cada mecanismo.

De igual forma, en todos los casos de espacios, tanto en comités como consejos y asambleas contempladas en el diseño de la participación ciudadana para el municipio de Guadalajara, el presidente será un ciudadano, sin que este cargo pueda ser ejercido por el presidente municipal. La duración es variable, la generalidad es de tres años, sin que esté vinculada a la duración del ayuntamiento en turno, sino que estará en función de la fecha de ingreso e inicio de actividades.

A continuación, se presentan el resto de los instrumentos contemplados en el reglamento, sin profundizar en ellos.

Mecanismos de Participación ciudadana:

- 1) De democracia directa:
  - Plebiscito
  - Referéndum
  - Consulta ciudadana
  - Presupuesto participativo
  - Ratificación de mandato
- 2) De democracia interactiva:
  - Ayuntamiento abierto
  - La comparecencia pública
  - El debate ciudadano y los foros de opinión
  - Las asambleas ciudadanas
  - Las audiencias públicas
- 3) De rendición de cuentas:
  - Ayuntamiento abierto
  - La comparecencia pública
  - El debate ciudadano y los foros de opinión
  - Las asambleas ciudadanas
  - Las audiencias públicas
- 4) De corresponsabilidad ciudadana:
  - La auditoría ciudadana
  - La iniciativa ciudadana
  - Los proyectos sociales
  - La colaboración ciudadana

### **6.3 Presupuesto participativo y gobernanza**

Dentro de los objetivos del presente estudio, se encuentra la búsqueda de los espacios de interacción de los ciudadanos con la administración pública local, en términos de Bassols (2011). Se buscan los ejercicios de la micropolítica dentro de ésta, y se pueden encontrar herramientas y mecanismos tanto formales como informales que permiten observar y dar cuenta de las formas en las que las fuerzas de los actores se conjugan para dar resultados diversos que, en algunos casos, pueden resultar en cooptación y simulación de los ejercicios y, en algunos otros, una relación de fuerzas que permite a los ciudadanos llevar sus demandas y necesidades a espacios

de concreción y realización que, en términos hasta ahora definidos en el primer capítulo de esta investigación, se le ha denominado empoderamiento ciudadano.

Si bien, en un primer ejercicio, el presupuesto ciudadano permite dar una idea de mandato y, por lo tanto, un ejercicio de empoderamiento ciudadano, también resultaba un tanto simplificado y carente de debate, es decir, de espacios de debate y relación de fuerzas que permitirán suponer espacios de deliberación y ejercicio de lo llamado microesferas del poder, que entre otras cosas, dan como resultado consensos y disensos, impugnación de decisiones, choques, simetrías y asimetrías, mediante las cuales, tanto la ciudadanía como las esferas gubernamentales, ponen en juego sus necesidades e intereses. De los resultados de estas interacciones, se derivan también las formas en que ciudadanos y gobierno cimentarán sus relaciones, donde también se dan espacios de captura, pero, de igual forma, se pueden encontrar espacios de interacción entre gobierno y sociedad que ahora pueden ser identificados con gobernabilidad o su ausencia, en caso de existir, la cooptación y captura de la voluntad ciudadana, redundará en una gobernabilidad autoritaria, y en los casos que esta se dé a través del cumplimiento de la voluntad ciudadana, podremos hablar de gobernabilidad democrática.

Para el caso de las formas en que el presupuesto ciudadano puede abonar a este debate, en el cual se suponen tres espacios de interacción posible (contemplados en la matriz de análisis), uno de cooptación; otro que oscila entre la cooptación y la generación de gobernanza, y el tercer espacio que sería identificado como de alto grado de posibilidad de generación de gobernanza.

Con los presupuestos del programa, al ser un mecanismo de democracia directa que supone datos de gobernanza, sin que se dieran mayores espacios de interacción, por tanto, podría suponerse que abona poco a la gobernanza, ya que el resto de espacios que supone el programa como la selección de prioridades, su seguimiento y evaluación de resultados, no eran claras en un primer ejercicio. En ese sentido se podría ubicar entre el tercer y segundo supuesto.

Ahora al ser parte de un entramado complejo de un grupo mayúsculo de herramientas y mecanismos participativos orientados a permitir el sano ejercicio de la ciudadanía, es decir, de la democratización del espectro público, identificado como espacios de gobernanza, una vez analizado el cuerpo institucional que supone las reglas, éstas no siempre dictan los resultados supuestos o esperados; por tanto, la verificación de éstos es el paso a seguir.

En el trabajo de campo fue posible constatar, tanto de parte de la administración pública como de los ciudadanos involucrados en los diseños participativos, que en su mayoría las interacciones sí juegan de forma legítima, es decir, con las normas establecidas, con resultados muy similares a los esperados.

Por un lado, los servidores públicos<sup>78</sup> con los cuales se interactuó para verificar el funcionamiento del programa de presupuesto participativo, quienes se mostraron satisfechos de los resultados obtenidos, al grado de estar planeando la ampliación del funcionamiento del programa a una mayor cantidad de ejercicios de pago de contribuciones y/o derechos, así como de la cantidad de presupuesto asignado para su ejercicio.

Dentro de los resultados más destacados se encuentra la proyección en el aumento en la recaudación, que, a decir de ellos, entre los ejercicios de 2016 y 2017, si bien no fue ampliamente significativa, sí permitió una mejora en los porcentajes de recaudación. También manifestaron que un aumento en la apropiación de la herramienta, al ser un mecanismo no simple y pasar por diferentes etapas consultivas, ha llevado a la interacción entre ciudadanos con el fin de lograr colocar sus prioridades dentro de estas etapas, para que, en un segundo ejercicio, a través del derecho que les otorga el pago de sus contribuciones, lograr llevar sus necesidades a la concreción.

---

<sup>78</sup> Se realizaron entrevistas semiestructuradas a personal de la dirección de participación ciudadana, tesorería, contraloría, presidencia y regidurías. Por parte de los actores no gubernamentales, se realizó el mismo ejercicio con, consejeros municipales, representantes sociales y ciudadanos que acudían a realizar trámites ante las autoridades locales, de igual forma se entrevistaron a 15 taxistas para investigar sobre la visión que ellos tienen al recorrer la ciudad y su zona conurbada.

De igual manera destacan que, si bien las relaciones no siempre son en términos amigables, ya que existen demandas que rebasan los alcances del programa y de la organización social, lo que invariablemente redundará en fricciones entre ciudadanos, entre éstos y el ayuntamiento, se ha logrado generar los espacios institucionales para dirimir los desacuerdos que de estas interacciones puedan surgir, teniendo como principal herramienta los mandatos vinculantes y los espacios que hacen debatible la toma de decisiones, así como la justificación en la toma de decisiones y su comunicación oportuna.

Finalmente, hacen valer resultados que les suponen mayores índices de legitimidad en el ejercicio del poder local, lo cual con las herramientas aplicadas en el presente estudio no es posible verificar. Cabe mencionar que dentro de los actores consultados no pertenecientes al gobierno local, sólo generaron desacuerdo en la forma en que se trató el desalojo de vendedores ambulantes del centro histórico de Guadalajara. Por lo demás, o mencionaban desconocer y no poder dar mayores referencias, y/o estaban en acuerdo con los resultados que hasta el momento su gobierno les ha arrojado.

Ahora, por parte de la ciudadanía relacionada con los espacios participativos, en tanto a la idea de empoderamiento, los resultados son los siguientes: en su mayoría mencionaron estar satisfechos, ya que son mecanismos novedosos para ellos, sobre todo el contar con mecanismos complejos, que supone no sólo la interacción de ciudadanos y gobierno, y entre ciudadanos, sino también de las formas de organización de los ciudadanos.

Además de novedosos, también son desconocidos, esto implica el tener que aprender, pero poco a poco han logrado apoderarse de los espacios, al grado que se ha aprendido el funcionamiento, pero sobre todo que se ha logrado interactuar con sus pares ciudadanos. El debate y desacuerdo, no siempre es en contra del ayuntamiento, en muchas ocasiones, es entre ciudadanos, o por desconocer el funcionamiento y alcance del ejercicio participativo, o lo que más ocurre, es el desacuerdo de prioridades. A decir de ellos, esto ha ido disminuyendo al conocer de mejor manera el funcionamiento de las herramientas que proporciona el reglamento de participación ciudadana, de la mano con la capacitación por parte de las autoridades.

Respecto específicamente al programa de presupuesto participativo, los comentarios en la mayoría fueron satisfactorios, sobre todo al mencionar que es ampliamente consultado a través de tres espacios: primero en las asambleas ciudadanas, segundo en el consejo y cabildo, para finalmente ser expuesto a votación. Lo anterior permite que las decisiones sean poco debatidas por dos cuestiones al parecer de los entrevistados: la primera ser el resultado de espacios de debate público, y la segunda, estar vinculado el derecho de voto al ejercicio de obligaciones ciudadanos, como lo es el pago del impuesto predial. En este sentido, para ellos el programa es doblemente enriquecedor, ya que muestra las bondades de conocer los derechos y obligaciones de los ciudadanos. De otra forma, el simple ejercicio de pagar impuestos no muestra resultados ni ofrece certeza y/o beneficio alguno que permita suponer que pagar tiene alguna utilidad.

Por lo que respecta a la capacidad de evaluar y controlar el ejercicio de los recursos a través de las facultades del consejo municipal, así como por el seguimiento que se hace por la auditoría ciudadana, se menciona que *“...hasta el momento es poco lo que se puede agregar a estos ejercicios, ya que por el corto tiempo que lleva en función el programa, y hasta el momento no se han encontrado anomalías en su ejercicio. Sí es una facultad que nos da mayor confianza sobre los procesos, pero sobre todo en la capacidad que tenemos como ciudadanos de exigir, tanto información, así como la rendición de cuentas, ya que esto no ha sido común para los ciudadanos y, realmente, no alcanzan a comprender cuales son las formas de utilizarlas, pero, sobre todo, los resultados de hacerlo”*.<sup>79</sup>

Esto, nuevamente recalcan, para ellos resultan espacios de aprendizaje de sus derechos como ciudadanos y vecinos.

La parte donde encontraron espacios de oportunidad dentro del programa, fue la limitación de ser vinculante a sólo un pago de contribución, ya que esto podría ser ampliado, de tal forma que existiera mayor participación. Otra limitación es la de acceso a votar sólo por áreas de influencia (vecindad), porque sus intereses no se constriñen a los espacios cercanos a su vivienda, ya que

---

<sup>79</sup> Información extraída de entrevista realizada el día 24 de mayo de 2017 a consejeros ciudadanos del municipio de Guadalajara.

la escuela de sus hijos, los lugares de esparcimiento, o laborales, no necesariamente se encuentran cerca de sus viviendas. Agregan que ya lo han llevado a las pláticas con las autoridades, encontrado respuestas favorables a sus demandas, lo que pudo ser corroborado dentro de las entrevistas con los funcionarios públicos, donde, por lo menos, se mostró voluntad para poder llevarlas a debate, dando augurios favorables. Lo anterior se toma con la cautela debida, aunque sí es un indicador positivo sobre los canales de comunicación que suponen los mecanismos participativos del ayuntamiento de Guadalajara.

Finalmente, se pudo apreciar en los espacios públicos un ambiente institucional alejado de la contaminación de colores alusivos a la ideología partidista del gobierno, así como una apertura de espacios poco común, con pocos controles de acceso, y espacios de los servidores públicos sin decoraciones y equipamiento excesivo y ostentoso, en algunos casos, hasta modesto.

De la misma forma, los servidores públicos mostraron cierto nivel de experiencia, conocimiento y manejo de la información perteneciente a su área de influencia, a excepción de un par de casos, donde no hubo informantes adecuados, y un segundo en el cual la información llegó de un subalterno.

De parte de los ciudadanos se observó una aceptación hacia sus autoridades, agrado por la innovación y la oportunidad de ser parte de ella, conscientes de sus obligaciones y derechos, podría decirse que en proceso de empoderamiento, “si así se le puede llamar” o, dicho de otra forma, en proceso de asumir su realidad como ciudadano y, por tanto, objeto de derechos y obligaciones y, en ese sentido, consciente de sus alcances y limitaciones como tal.

En cuanto a los supuestos que se manejan para considerar el programa como herramienta factible de ofertar, abrir y generar espacios de gobernanza, se encuentra un primer ejercicio, el ser un mecanismo de democracia directa, el cual se encuentra dentro de las tablas generadas en el segundo capítulo de la presente investigación; en un segundo momento, el pertenecer a los supuestos presentados en las interfaces del tipo político (transparencia cognitiva) ubicadas a la derecha de la matriz, que entre otras cosas suponen ejercicios de intercambio de información semivinculante y vinculante.

En los términos manejados en el apartado teórico del primer capítulo, suponen la fragmentación del poder, la impugnación de toma de decisiones y un ejercicio del poder no individualizado.

En el siguiente apartado se mostrará lo expuesto hasta ahora con la ayuda de la matriz y tipología propuesta para este estudio.

### **6.3.1 El Programa de Presupuesto Participativo y su relación con la matriz y tipología de análisis**

La siguiente matriz (Tabla No. 27) supone una herramienta para el análisis de las relaciones entre gobierno y sociedad en el ejercicio y ejecución de programas y políticas públicas como espacios de respuesta por parte del gobierno a las demandas sociales. Para el caso del presupuesto ciudadano, la matriz permite analizar el programa a partir de su capacidad de vinculación entre sociedad y gobierno, a través de los programas ofertados que contemplen ejercicios participativos.

Esto se realiza a través de 4 fases de las políticas públicas aquí contempladas, como se puede observar, si los resultados del programa se mueven de izquierda a derecha, el programa estará generando mayores posibilidades de fraccionar el poder y, en ese sentido, mayores espacios de gobernanza.

Ahora, es importante recordar que la gobernanza no se contempla como un objetivo, sino como un continuo que se presenta en constante desarrollo, ya que es fruto de la dinámica social, así los resultados serán de la misma forma, cambiantes, de acuerdo con las dinámicas de los actores que intervengan en los procesos de ejecución de programas y políticas públicas.

Con ello, los resultados previstos no serán una constante, podrán variar en el tiempo y el espacio, lo que se muestra es una radiografía que permite observar hacia donde se dirigen las formas de interacción del poder entre los actores gubernamentales y no gubernamentales.

**Tabla No. 27**  
**Matriz de análisis.<sup>80</sup>**

Interfaz societal	Tipología sobre la participación ciudadana					
	Interfases cognitivas			Interfases políticas		
Fase Políticas Públicas	Contribución	Transparencia	Comunicación	Mandataria	Transparencia	Cognitiva
Toma de decisiones	Mecanismos de información no vinculante	Mecanismos de acceso a la información no vinculante	Mecanismos de comunicación (intercambio) no vinculante	Mecanismos de solicitud de información semivinculante	Mecanismos de acceso a la información semivinculante	Gestión de información y responsabilidades de tipo vinculante
Diseño y formulación de políticas públicas						
Implementación						
Monitoreo y Evaluación						

Tipos de diseño de programas sobre transparencia y rendición de cuentas	Rojo	Amarillo	Verde	
	Difusión o transparencia opaca o difusa	Difusión responsiva. Transparencia clara		Posibilidad para la generación de gobernanza
	Rendición de cuentas blanda, o rendición de cuentas social	Rendición de cuentas dura, o rendición de cuentas transversal		Nivel de Transparencia
	Perspectiva individual del poder, con nula o poca fragmentación del ejercicio del poder	Perspectiva social del poder con mayor fragmentación del poder		Nivel de rendición de cuentas
				Nivel de fragmentación del ejercicio del poder

Sentido ideal para el desarrollo de políticas y programas públicos que incidan en mayor transparencia y rendición de cuentas, por tanto, en mayores posibilidades para el desarrollo de gobernanza y alta fragmentación del poder	→
---	---

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo a lo anterior, el programa de presupuesto participativo puede ser observado bajo los supuestos contenidos en la matriz, los cuales están basados en lo desarrollado en el capítulo teórico de la presente investigación, que van desde las posibilidades de captura de los espacios participativos hasta ejercicios de cogestión y corresponsabilidad de los actores.

Se evalúa a través del análisis del marco normativo y los resultados que guarda el ejercicio del programa estudiado, a través de las diferentes etapas de las políticas públicas aquí contempladas.

Lo anterior se realizará en el último apartado de la presente investigación; el siguiente espacio está destinado a mostrar la categoría que toma el Programa de Presupuesto Participativo con relación a la tipología propuesta para ubicar la funcionalidad de los programas como herramientas para generar espacios de gobernanza.

### **6.3.2 El Programa de Presupuesto Participativo bajo la lupa de la tipología de análisis**

La tipología propuesta en el segundo capítulo hace referencia a tres tipos de programas que se pueden ofertar, que en su diseño suponen ejercicios de participación ciudadana como mecanismo de empoderamiento social, dentro de los cuales, los ejes sean: la toma de decisiones, la transparencia y la rendición de cuentas.

Los tres supuestos, mencionados son:

- I. Programas de participación ciudadana con un diseño institucional que genera relaciones no vinculantes entre los actores gubernamentales y no gubernamentales y, por el contrario, puede ofertar como posibles resultados espacios de simulación, captura y cooptación de los espacios participativos; es decir, poco o nulos espacios de gobernanza.
- II. Un programa con mayores cualidades de intercambio de información y relaciones vinculantes o semivinculante, pero con posibilidad de avanzar o retroceder en las posibilidades de generar espacios de gobernanza.
- III. Programas con un diseño institucional, que en el supuesto genera espacios vinculantes, que permitan la impugnación de decisiones, entre otras bondades, que den como resultado mayores capacidades de los ciudadanos y del gobierno para crear espacios de gobernanza.

En ese sentido el programa se encuentra ubicado en el tercer supuesto, dada su capacidad de ofertar espacios de toma de decisiones. Cabe mencionar que esta es la razón principal por la cual se eligió el programa como una posibilidad de ubicarse en este supuesto. Como se ha mencionado, los mecanismos están sustentados en la calidad de las relaciones de los actores, por tanto, los supuestos al momento del trabajo de campo, y su interacción con las reglas del juego, muestran posibilidades del programa para generar espacios de cogestión y corresponsabilidad, mismos que pueden ser debatidos mejorados o empeorados dadas las necesidades y prioridades de los actores, pero, dada la corta vida del programa, permite

suponer un nivel bajo de politización de los intereses y juegos de poder bajo, además de no tener espacios de contienda electoral al momento del ejercicio de trabajo de campo, con lo cual también es posible que los intereses y preferencias de los actores no giren en función de la búsqueda de beneficios electorales. Puede ser como una condición para que los resultados se muestren con poca incidencia al debate e impugnación de las decisiones tomadas al momento. Una vez contrastados los resultados a un año y medio de su aplicación, aproximadamente, los resultados muestran espacios satisfactorios de interacción mayores al supuesto de la interacción a través del mecanismo de democracia directa.

Para comprender mejor estos resultados en el siguiente apartado se describirán los hallazgos, a través de los espacios de la matriz de análisis (Tabla No. 27), pasando entre las interfaces y las etapas de política pública que la componen.

### **6.3.3 Funcionamiento del Programa de Presupuesto Participativo**

La matriz anterior (Tabla No. 27) se mostró con la intención de poder contrastar sus componentes y describir brevemente los resultados que se observan en cada uno de sus supuestos.

El primer supuesto se ubica en la parte superior que hace referencia a la **fase de políticas públicas** relacionada con la **toma de decisiones**, dentro de las seis fases de las interfaces societales que hacen referencia al nivel de vinculación de las relaciones entre sociedad y gobierno.

Los resultados encontrados en este sentido, van desde los interfaces del tipo cognitivas, que suponen relaciones no vinculantes en los intercambios de información entre los actores, esta información muestra en la mayoría de los casos los intereses de los jugadores, es decir, las reglas del juego contemplan espacios de interacción e intercambio de información no vinculante dentro de los mecanismos consultivos del marco institucional del programa, pero éstos pueden trasladarse a espacios semivinculantes o vinculantes contemplados en los espacios amarillo y verde de la matriz,

que también están contemplados dentro de las reglas. Pero en mucho dependen de la capacidad de los actores que, en este caso, cuentan con mecanismos que amplían la capacidad de representatividad y, en ese sentido, llevan a los actores a no tomar decisiones unilaterales, por lo tanto, suponen una visión social del ejercicio del poder.

Dentro del segundo espacio, que contempla el **diseño y formulación de políticas públicas**, en un inicio es el punto más débil del programa, ya que éste fue creado por iniciativa del ejecutivo local, quien al haber aplicado el programa en otra municipalidad, a propuesta de ciudadanos de dicho municipio, al llegar al poder al municipio de Guadalajara, se propone replicar el programa en análisis, esperando encontrar resultados similares. Con ello, en el diseño inicial, tanto las reglas como las facultades iniciales se concentraron en el ejecutivo, pero dentro del diseño se ha contemplado la posibilidad y facultad de los ciudadanos de poder llevar el programa hacia estadios que mejor convengan a los ciudadanos, pasando de la nulidad de las interfaces hacia interfaces del tipo político, con posibilidades de cogestión.

La tercera fase de las políticas públicas contemplada es la **implementación**, en la cual se encuentra la mayor cantidad de espacios de interacción de los actores, tanto gubernamentales como sociales, ya que involucra a varias áreas de la administración pública local, así como del total de mecanismos que presenta el reglamento de participación ciudadana, los cuales intervienen a lo largo de toda la aplicación del programa, desde la definición de prioridades hasta la vigilancia de su ejecución, pasando por todas las interfaces societales, al igual que la primera fase de las políticas públicas. Aquí es pertinente hacer un breve recuerdo de la forma en que se aplica el programa, pasando de una consulta no vinculante, en espacios que suponen áreas de necesidades comunes dentro de la división del territorio del municipio, como mecanismo de administración del mismo, llegando hasta la deliberación de consejo municipal y el cabildo como instancias semivinculantes y, finalmente, la consulta a los ciudadanos que obtienen el derecho a decidir a través de los mecanismos de pago de contribuciones. Es en este proceso donde mejor se aprecia las bondades en esta fase de las políticas públicas.

La última fase de las políticas públicas contemplada para este análisis es la de **monitoreo, evaluación y seguimiento**. Esta etapa presenta ciertas debilidades, la primera es que el programa de auditoría ciudadana, incluido en el programa de presupuesto ciudadano, se genera hasta la etapa de ejecución del mandato de la consulta, es decir, en la ejecución de las obras y programas ganadores de la votación, lo cual, además, tiene la limitante de sólo otorgar al comité de auditoría ciudadana la capacidad de denuncia ante la contraloría del gobierno local. Esto lo coloca en la parte amarilla de la matriz.

Por otra parte, cuenta con la bondad de facultar al consejo municipal para dar seguimiento a todo el proceso del programa, desde la convocatoria a las asambleas ciudadanas, hasta la culminación y entrega de obras y programas mandatados por el programa, que también tiene la facultad de generar denuncias ante la instancia que ellos consideren la más pertinente. Pero esto queda a discreción de los integrantes del consejo, es decir, a la voluntad de los actores y, hasta el momento del estudio, no se apreciaron espacios que muestren que esta facultad de denuncia fuera utilizada, por el contrario, a decir de los actores, la facultad de acompañamiento sí ha sido ejercida.

En cuanto al problema de rendición de cuentas en espacios de cogestión, el programa a través de sus diferentes etapas, permite una deliberación exhaustiva de la toma de decisiones, pasando por diferentes espacios de representación y conjuntos de actores diversos que forman parte de los variados espacios de participación ofertados, en que hay un mayor número de actores sociales que intervienen en el proceso decisorio. Por esta razón, la opacidad dentro de éste es más compleja, evitando así la simulación o cooptación en la toma de decisiones, con ello, tanto actores sociales como gubernamentales, se enfrentan a mecanismos formales e informales de rendición de cuentas al tener que justificar y documentar sus decisiones, por lo que ahora se podrá colocar dentro de la parte de rendición de cuentas dura o transversal.

Finalmente, la matriz en su parte final contempla el análisis que maneja los posibles resultados en cuanto a la capacidad de generar espacios de gobernanza, partiendo de los resultados de la transparencia, la rendición de cuentas y la fragmentación del poder.

El primer resultado observado sobre la **capacidad y/o tipo de transparencia** que oferta el programa, se ubica en su parte intermedia, con posibilidades de llegar a la parte verde, identificado como difusión responsiva y transparencia clara, toda vez que el programa ofrece la capacidad de vinculación de los mecanismos de intercambio de información, así como la facultad de debatir e impugnar la información presentada.

Referente a la capacidad de **rendición de cuentas**, los resultados son muy similares, ya que dentro de las facultades de los actores sociales se encuentra la capacidad de punición sobre las acciones del gobierno, la dificultad aquí presentada es que una de las herramientas es limitada en cuanto a los alcances de denuncia, y no interviene en la totalidad del programa. La segunda herramienta contemplada está en función de la voluntad de los actores, por lo tanto, se coloca este resultado en la parte amarilla del programa, dada la falta de evidencias sobre la capacidad de dientes de los actores, pero con la posibilidad de llegar a la parte verde, toda vez que esta facultad está contemplada en el marco normativo del programa.

En cuanto a la **fragmentación del poder**, se puede observar una perspectiva social del poder, ya que el diseño contempla espacios de representación de la sociedad en el ejercicio del programa en todas sus etapas, evitando con ello la concentración del poder y los espacios grises en la toma de decisiones que pueden cooptar la toma de decisiones, por tanto, al ser estas ampliamente debatidas en espacios públicos, permiten una mayor fragmentación del poder.

Para dar cuenta de lo antes descrito, en la Tabla No. 28, se genera la matriz con los resultados encontrados, utilizando los colores del semáforo (rojo, amarillo y verde) para ilustrar el nivel de resultado.

Como se podrá observar, cuenta con espacios entre la parte intermedia y alta para la generación de gobernanza (ubicadas en los colores amarillo y rojo), si se hiciera un ejercicio cuantitativo sobre las celdas que ocupan cada color y que se cumplen en el programa, en total, contaría con 15 casillas entre todas las interfaces, de un total posible de 42, de las cuales 14 corresponden a cada color.

Lo cual es un indicador de las posibilidades que el programa –según su diseño y operación– oferta a los ciudadanos, para interactuar en la ejecución de programas y políticas públicas, dentro de las cuales, a mayor fragmentación del poder, se observan mayores espacios de representatividad en los mecanismos de participación ciudadana, además de estar acompañada de mayores facultades para dar seguimiento a la operación de los programas, capacidad de veto y deliberación en la toma de decisiones, así como dientes para castigar las faltas y omisiones en las que los funcionarios y servidores públicos puedan caer.

Esto significa una rendición de cuentas dura, una transparencia clara y una perspectiva social del ejercicio del poder, lo que consideramos como espacios susceptibles para la democratización del espectro público y generación de espacios de gobernanza.

Así, en este programa, la mayor parte de las posibilidades son compartidas entre espacios semivinculantes y vinculantes, con 6 espacios de los 14 posibles del color amarillo y 9 de los de los 14 posibles en el color verde.

**Tabla No. 28**  
**Matriz de resultados del programa de Presupuesto participativo del municipio de Guadalajara, Jalisco**

Interfaz societal	Tipología sobre la participación Ciudadana					
	Interfaces Cognitivas			Interfaces Políticas		
Fases de Políticas Públicas	Contribución	Transparencia	Comunicación	Mandataria	Transparencia	Cogestiva
Toma de Decisiones				amarillo	verde	Verde
Diseño y formulación de Políticas Públicas			amarillo	amarillo		
Implementación					verde	Verde
Monitoreo, Evaluación y seguimiento				amarillo	verde	
<b>Capacidad para generar espacios de gobernanza</b>						
Tipos de diseño de programas sobre transparencia y rendición de cuentas	Difusión proactiva, Transparencia opaca o difusa			Difusión Responsiva, Transparencia clara		
				amarillo	verde	
	Rendición de cuentas blanda, o Rendición de cuentas social			Rendición de cuentas dura o Rendición de cuentas transversal		
				amarillo	verde	
	Perspectiva individual del poder, con nula o poca fragmentación del ejercicio del poder			Perspectiva social del poder con mayor fragmentación del ejercicio del poder		
				verde	verde	

*Fuente:* Elaboración propia.

Bajo estos supuestos, se puede considerar que el programa tiene mayoritariamente posibilidades de ofertar espacios vinculantes, y dirigirse hacia acciones cogestivas, sin embargo, no se elimina la contingencia de retroceder hacia espacios semivinculantes.

Con lo analizado a lo largo del estudio del programa, podemos inferir que éste cuenta con un diseño apto para la apertura hacia la gobernanza; lo que termina definiendo los resultados del programa es la forma de actuar de los actores, en ese sentido, también se encuentra la posibilidad del supuesto de que, a mayor fragmentación del poder, la posibilidad de actores cooptados es menor, y con ello el programa, bajo este supuesto, se puede mantener dentro de los espacios vinculantes.



## **CAPÍTULO 7. Estudio comparativo**

El desarrollo del presente capítulo versa sobre el análisis comparativo de los estudios de caso presentados en los capítulos anteriores. En el primer apartado se expone la comparación con el uso de la matriz y tipología propuestas en los primeros dos capítulos de la presente investigación. En un primer ejercicio se muestra la comparación de los componentes que alimentan a la matriz en tanto al marco normativo que da funcionamiento a los programas. En un segundo apartado se realiza la comparación del funcionamiento de los programas, donde se puede observar la interacción de los actores con el marco normativo; y muestra cómo se comportan los programas con el apoyo de la matriz tipo semáforo para dar un primer indicio de la capacidad de los programas de ser promotores de espacios de gobernanza.

El presente capítulo concluye con el análisis de los resultados del ejercicio comparativo, mostrando la capacidad de los programas para promover la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana como espacios para el ejercicios de ciudadanía amplia, basada en el fraccionamiento del poder, el cual se ejerce con una visión social (incluyente y común, no excluyente e individualista), lo cual forma las bases para el ejercicio copartícipe y corresponsable entre actores públicos gubernamentales, sociales y de cualquier otra índole en los asuntos públicos y la acción sobre los mismos, lo que se puede conocer como gobernanza.

### **7.1 Comparación de los programas municipales como elementos factibles de generar gobernanza a través de la promoción de la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas**

El complicado ejercicio de comparación puede parecer, en un principio, un espacio de jerarquización arbitrario, bajo el cual se dejan descubiertas ciertas falencias de los fenómenos comparados. Por esta razón, pueden parecer ejercicios diseñados para dar resultados específicos. Como se menciona anteriormente, al comparar con el apoyo de estudios de caso, el control sobre los mismos en ejercicios comparativos es casi nulo, por no decir inexistente.

Pero éstas no son las únicas dificultades, toda vez que, al no ser fenómenos perfectamente idénticos, puede parecer que se comparan espacios sociales disímiles, así los resultados tendrían que ser en un mismo sentido mostrando los espacios comparables, ya sea por similitud de objetivos, mecanismos o herramientas. Al final, este ejercicio resulta inevitable en los ejercicios de contraste de hipótesis o supuestos de investigación, ya que, finalmente, se contrastan supuestos teóricos con la realidad observada como mecanismo de comprobación o falsación de los supuestos de investigación.

Dicho lo anterior, se seleccionaron programas ofertados en gobiernos locales que comparten muchas variables sociodemográficas comunes, las cuales serán poco analizadas en este espacio, pero, por otra parte, se analizan espacios de interacción sociopolítica (ejercicio de poder), que constituyen el escenario de los programas estudiados, que son comunes en cuanto a que ofertan espacios participativos destinados al ejercicio de gobierno, en tanto a transparencia y rendición de cuentas que, dentro este estudio, se consideran fuentes iniciales para el ejercicio del poder en forma fragmentada entre el mayor número de actores posibles (gubernamentales y no gubernamentales), siempre en la búsqueda de decisiones que persiguen el bien común, esto, finalmente, entendido como gobernanza.

En este sentido, la gobernanza entendida como un proceso constante, es factible de observarse en ciertos espacios del ejercicio público y su interacción con la sociedad, donde el análisis de las reglas del juego y el comportamiento de los actores pudiera ser, en alguna forma, aislado del todo para ser observado. Situación que sería mucho más compleja al analizar a la totalidad de la administración pública en el nivel que se desea estudiar, que para este caso es a nivel local.

Las ventajas de estudiar los fenómenos del poder a nivel desagregado permiten mayor capacidad de observación del fenómeno deseado y, si se puede mencionar de alguna manera, de control sobre lo que se desea observar, no así de los resultados que se generan. En otras palabras, se tendrán mayores posibilidades de observar el ejercicio de la micropolítica, como la llama Bassols (2011), y en ese sentido, dar cuenta de los actores, de su comportamiento y de sus derivaciones, es decir, observar

el ejercicio fragmentado del poder, o no fragmentado, si existen concentraciones y cuáles son las estrategias y herramientas que ofertan uno u otro resultado.

Desafortunadamente, con estos ejercicios no es posible dar una visión generalizada del comportamiento total de la administración pública a nivel local (o nivel estudiado), sin embargo, sí permite dar una visión de las intenciones de la misma, en cuanto al diseño de sus espacios participativos, los cuales no ofertan resultados específicos *per se*, mucho depende de las condiciones en las cuales se ofertan y la interacción de los actores.

Si bien esto no puede ser generalizable al resto de la administración pública, sí permite observar las intenciones y/u objetivos que se persiguen en sus diseños y mecanismos que en muchas ocasiones son transversales, esto, en sí mismo, ya es un ejercicio fragmentario del poder, o lo que Peters (2005, 2010, 2011) identificaría como horizontalidad al interior del gobierno, ejercicios con menor fragmentación, que son identificados con diseños institucionales horizontales, concentrado el ejercicio de la toma de decisiones en el menor número de actores posibles.

Por otra parte, los programas estudiados no sólo ofertan un espacio determinado de influencia en el espacio público, ya que al estar relacionados con la transparencia y rendición de cuentas, al menos en teoría, suponen una capacidad transversal en sus efectos.

Como se mencionó anteriormente, no basta con observar las reglas del juego, ya que éstas pueden dar como supuestos muchos espacios fragmentados entre los actores, tanto al interior de la administración como en la interacción de ésta con actores gubernamentales de otras instituciones del mismo nivel de gobierno u otros niveles, al igual que con actores no gubernamentales.

En este sentido, los resultados dependerán del comportamiento e intencionalidad de los actores, así, el ejercicio fragmentado del poder se observará en un inicio en el diseño institucional del programa y, en un segundo espacio, en la interacción de estas reglas con los actores.

El comportamiento de los actores se puede ver influenciado por muchas condiciones sociales, políticas y económicas como las más comunes (sin ser excluyente de otras variables menos comunes). Como lo más frecuente están los ejercicios cooptados, no sólo por actores gubernamentales sino por actores políticos y económicos por mencionar algunos, que, entre otras cosas, limitan la fragmentación del ejercicio del poder concentrando las capacidades en beneficio de grupos específicos, con intencionalidades particulares que pueden estar alejadas del bien común.

Otra forma de limitar el ejercicio fragmentado son los ejercicios simulados, en los cuales los actores no cuentan con capacidades o intencionalidades propias, sino que les son impuestas previamente por actores con mayores capacidades y herramientas para ejercer poder.

Al observar ejercicios particulares de interacción dentro de gobiernos locales con condiciones similares, se puede estar en la posibilidad de analizar sus capacidades e intencionalidad para ofertar ejercicios de poder fragmentado y en medida de esta fragmentación, generar gobernanza.

La comparación entre los resultados de cada caso analizado permite identificar cuáles son las mejores opciones bajo las cuales es factible el desarrollo de espacios de gobernanza, tanto en lo institucional y sus actores internos, así como con otros actores, su independencia y capacidad de representación de éstos en tanto a los resultados esperados, ya que se puede contar con actores independientes de la administración pública, pero pueden tener influencias e intereses que no necesariamente representen a la sociedad.

Por lo tanto, no es la intención de este estudio dictaminar o generar en algún sentido un juicio valorativo sobre cual programa es mejor que otro, sino mostrar cuales son los elementos de éste y su ejercicio, que dan como resultado una mayor posibilidad de generar equilibrios del ejercicio del poder que permitan su desarrollo de manera más justa, y se esté en la posibilidad de encontrar sociedades más equitativas.

### 7.1.1 Contexto socioeconómico y político de Xalapa, Puebla y Guadalajara

A continuación se muestran las variables que justifican que son casos similares en cuanto al contexto socioeconómico y político.

Como se puede observar las condiciones en tanto a cobertura de servicios, como los niveles de educación e índice de marginación son muy similares, donde existe un poco de variación es en la conformación de la pobreza donde Guadalajara muestra condiciones mejores que en los otros dos casos, finalmente, Xalapa cuenta aproximadamente con la tercera parte de población que los otros dos casos, pero con condiciones sociopolíticas semejantes como se muestra en la siguiente tabla No. 29.

**Tabla No. 29**  
**Variables socioeconómicas**

Municipio y programa	Variables socioeconómicas									
	Promedio de años Educación	Índice de marginación	% de pobres extremos		Tamaño de población	% Cobertura servicio de Luz	% Cobertura servicio de Agua Potable	% Cobertura de Servicio de Drenaje	Principal actividad económica	Índice de desarrollo municipal básico (Inafed 2005)
Xalapa / Gobierno Abierto	10.3	Muy bajo	5.6	37.4	475955	99.48	99.39	99.74	agricultura/ servicios	0.656
Puebla / Consejos de Participación Ciudadana	10.3	Muy bajo	6	39.9	1434000	99.6	99.6	99.2	Industria/ servicios	0.654
Guadalajara / Presupuesto Participativo	10	Muy bajo	2.1	22.5	1495000	99.96	99.91	99.98	industria/ servicios	0.712

*Fuente:* Elaboración propia con datos de INEGI, INAFED y CONAPO con corte el año 2010.

En la tabla anterior (No. 29) se muestran las condiciones sociopolíticas y administrativas en las que los Municipios ofertan los programas que aquí se estudian, cuentan con similitudes como son: el ser capital estatal, consideradas metrópolis, contar con alternancia, son diferentes en los partidos que les gobiernan. Aunque en los apartados sobre los Rankings observados no son tan similares, si se considera el universo total de municipios, se encuentran dentro de todos los casos en los primeros 60 municipios, lo cual es destacable.

**Tabla No 30**  
**Variables sociopolíticas**

Municipio y Programa	Variables político administrativas								
	Con o sin Alternancia	Partido que Governa	Metropoli	Importancia de la metropoli en el Estado	Capital estatal	Tiene portal electrónico	Nivel (ranking) de gobierno electrónico (2011)	Ranking de estrategias de gobierno abierto de los municipios de México.*	Lugar en índice de cumplimiento normas de transparencia y rendición de cuentas (Ciudades capitales)
Xalapa / Gobierno Abierto	sí	PRI	sí	2	sí	sí	17	58	21
Puebla / Consejos de Participación Ciudadana	sí	PAN	sí	1	sí	sí	1	6	6
Guadalajara / Presupuesto Participativo	sí	Movimiento ciudadano	sí	1	sí	sí	5	4	1

*Fuente:* Elaboración propia con datos de INEGI, INAFED y CONAPO con corte al año 2010. Gil-García, J. Ramón y Martínez, Gabriela (2011), INE, Valencia Omar (2015), Sanchez Victor (2016), consultado en: [https://drive.google.com/file/d/0Bwqs7fAJ\\_C2tN-VFtV1VpYi1fN00/view](https://drive.google.com/file/d/0Bwqs7fAJ_C2tN-VFtV1VpYi1fN00/view).

\*Nota metodológica al Ranking de estrategias de gobierno abierto de los municipios de México: se contempla tanto la tecnología y procesamiento de información (uso de las tic's), en lo que se encuentran muy similares los tres municipios, la diferencia se encuentra al relacionar el diseño de mecanismos.

Probablemente estas últimas variables si tengan mayor peso al analizar el contexto bajo el cual se desarrollan los programas, el partido que gobierna, como la consideración en el uso de herramientas tecnológicas, que finalmente sí influyen en los contextos bajo los que se desarrollan los programas.

### **7.1.2 Análisis comparativo de los objetivos formales del Gobierno Abierto (Xalapa), Consejos Participativos (Puebla) y Presupuesto Participativo (Guadalajara)**

Tanto para comparar un caso, en cuanto a un ideal, como para comparar entre varios casos, es necesario contar con herramientas que permitan mostrar los hallazgos de una forma sintética y sistemática. Para ello se elaboró una matriz en la cual se concentraron los posibles instrumentos participativos en un diseño, que en alguna forma permite mostrar una tipología de las diferentes formas en las cuales la participación ciudadana se ha mostrado, así como sus alcances, en tanto a la vinculación de ésta con la toma de decisiones.

Basada en estas posibilidades como en los componentes teóricos de la transparencia y rendición de cuentas, la fragmentación del ejercicio del poder y la gobernanza, se diseñó una tipología sobre las posibilidades de programas, de acuerdo con sus resultados eventuales concentrado en tres estadios alcanzables, pero no fijos, es decir, que permite la movilidad de éstos entre sus tres tipos propuestos, siendo uno el deseable dada su capacidad de vinculación y ejercicio fragmentado del poder, su capacidad para rendir cuentas y transparentar el quehacer público, llegando al menos deseable caracterizado por su baja capacidad de fraccionar el ejercicio del poder y crear condiciones para la transparencia y rendición de cuentas, con una capacidad nula de vincular los intereses públicos. Con base en ello se pueden generar varios ejercicios comparativos, el primero, sobre la matriz y los contenidos en los diseños institucionales, los cuales dan luz sobre qué mecanismos son ofertados dentro de los programas con relación a las capacidades vinculatorias de las reglas del juego y los mecanismos participativos.

Los resultados de lo anterior permiten ubicarlo en una de las tres posibilidades de la tipología y, finalmente, el análisis de las reglas y su interacción con los actores permite dar cuenta en la matriz de análisis apoyada en los colores del semáforo con el que se busca mostrar la capacidad de los programas de ofertar espacios de gobernanza.

En un primer ejercicio, en la siguiente Tabla No. 31 se mostrarán los objetivos de cada programa, para ser contrastados entre ellos.

**Tabla No. 31**  
**Objetivos de los programas**

Programa	Objetivos del programa	Qué elementos de la gobernanza considera
Gobierno abierto para la Ciudad de Xalapa Capital	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Fomentar en las entidades y dependencias de la administración pública municipal y la ciudadanía la cultura de datos abiertos, su publicación, accesibilidad, su uso, reutilización y redistribución;</li> <li>➤ Fortalecer la participación ciudadana, la apertura gubernamental y rendición de cuentas;</li> </ul>	Participación ciudadana, Transparencia y Rendición de cuentas.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Establecer las disposiciones por las cuales la información pública serán datos abiertos;</li> <li>➤ Promover el buen gobierno, a través de la innovación gubernamental, transparencia y rendición de cuentas;</li> <li>➤ Fomentar la colaboración con las entidades educativas o de investigación académica, la sociedad civil organizada y el sector empresarial, para la conformación, desarrollo y evaluación de las políticas, planes y acciones, que permitan mejorar la gestión pública y la toma de decisiones en las políticas gubernamentales en materia de gobierno abierto;</li> <li>➤ Desarrollar medios digitales para facilitar el acceso a los servicios públicos que brinda la Administración Pública Municipal de Xalapa, que mejoren la calidad de vida de la ciudadanía; y</li> <li>➤ Cumplir con la política pública en la materia prevista en el Plan Municipal de Desarrollo.</li> </ul>	
Consejos Participativos Puebla	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados.</li> <li>➤ Promover la participación y colaboración de los habitantes y vecinos en todos los aspectos de beneficio social.</li> <li>➤ Proponer al Ayuntamiento todo tipo de actividades, acciones, planes y programas municipales, o en su caso, modificar los mismos.</li> <li>➤ Elegir al presidente del Consejo de Participación Ciudadana, de la terna propuesta por el Presidente Municipal.</li> <li>➤ Solicitar por escrito las contestaciones, informes y aclaraciones sobre sus proyectos, propuestas, quejas y peticiones turnadas al H. Ayuntamiento.</li> </ul>	Participación ciudadana, Transparencia y Rendición de cuentas.

<p>Presupuesto participativo Guadalajara.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Sentar las bases para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos de ser el centro las decisiones del Gobierno Municipal;</li> <li>➤ Capacitar y promover la interacción del ciudadano con las entidades gubernamentales, creando las condiciones para la discusión de los asuntos públicos;</li> <li>➤ Consensar la toma de decisiones de gobierno y la generación de políticas públicas con la sociedad en general, tomando en cuenta sus necesidades e inquietudes, para buscar el desarrollo sustentable, sostenible y equitativo de la población del Municipio,</li> <li>➤ Integrar a los ciudadanos en la implementación, ejecución y evaluación de los programas sociales municipales;</li> <li>➤ Establecer, regular y promover la participación ciudadana, sus mecanismos y procesos, así como las formas de organización social en el Municipio;</li> <li>➤ Impulsar el desarrollo de la participación ciudadana desde el ámbito municipal de gobierno frente a la Federación, el estado de Jalisco, los municipios metropolitanos y demás entidades gubernamentales que de dichas instancias se deriven;</li> <li>➤ Facilitar el funcionamiento y la toma de decisiones por parte de los organismos sociales para la participación ciudadana en el Municipio.</li> </ul>	<p>Participación ciudadana, Transparencia y Rendición de cuentas.</p>
---	--	---

*Fuente:* Elaboración propia con datos de los respectivos reglamentos de los programas en estudio.

Los objetivos son muy similares: la búsqueda de ofertar espacios de interacción entre la sociedad y el gobierno, a la vez que intentan fomentar acciones para el acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas, así como evaluar, diseñar y formar parte de la toma de decisiones.

Las diferencias radican en que tanto Puebla como Guadalajara tienen instrumentos normativos amplios y complejos, con articulación entre ellos, que a su vez forman parte del conjunto de normas y reglamentos que rigen el funcionamiento de la administración pública; mientras que en el caso de Xalapa, el reglamento se encuentra aislado del resto de su normatividad (que es la generalidad para este caso). Dentro de sus instrumentos de difusión digitales (páginas web), hacen referencia a objetivos diferentes a los expuestos en su marco normativo, los objetivos giran en torno a las siguientes ideas:

### Xalapa:

- Promover canales para la participación ciudadana.
- Formar espacios de interacción en el ejercicio de políticas públicas.
- Ser un mecanismo de transparencia y rendición de cuentas.
- Ser instrumento de un cambio en la forma de hacer gobierno basado en la gobernanza.

### Puebla:

- Mecanismo de consulta a la sociedad dirigido a la problemática sentida.
- Herramienta de empoderamiento ciudadano que dota de voz.
- Ser un espacio de transparencia y rendición de cuentas.
- 

### Guadalajara:

- Ser un mecanismo de democracia directa.
- Empoderar al ciudadano en la toma de decisiones vinculantes y generación de mandatos.
- Promotor de cumplimiento de responsabilidades ciudadanas.
- Instrumento de gobernanza.

Si bien la redacción de estos objetivos difiere de los anteriores, la esencia de los mismos radica en la capacidad de ofertar espacios participativos. Para los dos primeros se hace referencia a espacios de empoderamiento social; en el tercero, a un instrumento de democracia directa que tiene la cualidad de generar un mandato. Para observar de mejor manera cuales son los componentes que darán vida a la participación ciudadana y sus alcances según la norma, se hace uso de la matriz en la cual se analiza el tipo de instrumento y la capacidad vinculante de los mismos, se mostrarán en el respectivo orden como se han presentado los estudios de caso, para después realizar en análisis comparativo.

En la matriz de resultados podemos observar cómo se comportan los diseños institucionales en cuanto a contemplar los mecanismos que fueron enlistados en el segundo capítulo. Xalapa y Puebla tienen un comportamiento muy similar, la diferencia entre estos municipios radica en que Xalapa muestra

el comportamiento de esta forma gracias al resto de normatividad tanto estatal como local, para Puebla esto no es así, la mayor parte de instrumentos contemplados están dentro de su Código Reglamentario para el Municipio (Coremun), que es el cuerpo normativo del gobierno de Puebla. Caso similar es Guadalajara, que, además, su instrumento está ligado a las figuras que ahí se contemplan.

**Tabla No. 32**  
**Matriz de resultados**

Xalapa						
Interfaz societal	Tipología sobre la participación Ciudadana					
	Interfaces Cognitivas			Interfaces Políticas		
Fases de Políticas Públicas	Contribución	Transparencia	Comunicación	Mandataria	Transparencia	Cogestiva
Toma de Decisiones	rojo	rojo	amarillo	amarillo		
Diseño y formulación de Políticas Públicas						
Implementación	rojo	rojo	amarillo			
Monitoreo, Evaluación y seguimiento	rojo	rojo	amarillo	amarillo	verde	
Puebla						
Interfaz societal	Tipología sobre la participación Ciudadana					
	Interfaces Cognitivas			Interfaces Políticas		
Fases de Políticas Públicas	Contribución	Transparencia	Comunicación	Mandataria	Transparencia	Cogestiva
Toma de Decisiones	rojo	rojo	amarillo	amarillo	verde	
Diseño y formulación de Políticas Públicas						
Implementación	rojo	rojo	amarillo	amarillo		
Monitoreo, Evaluación y seguimiento	rojo	rojo	amarillo	amarillo	verde	
Guadalajara						
Interfaz societal	Tipología sobre la participación Ciudadana					
	Interfaces Cognitivas			Interfaces Políticas		
Fases de Políticas Públicas	Contribución	Transparencia	Comunicación	Mandataria	Transparencia	Cogestiva
Toma de Decisiones				amarillo	verde	verde
Diseño y formulación de Políticas Públicas			amarillo	amarillo		
Implementación					verde	verde
Monitoreo, Evaluación y seguimiento				amarillo	verde	

*Fuente:* Elaboración propia con datos de los respectivos reglamentos de los programas en estudio.

Los motivos por los cuales tanto Xalapa como Puebla no llegan a la zona verde, es porque sus instrumentos tienen, en su mayoría, naturaleza consultiva; es decir, sus niveles de vinculación son limitados al intercambio de información, pero no forzosamente se contemplan en la toma de decisiones.

Para el caso de Guadalajara, también cuenta con instrumentos consultivos, pero están ligados a espacios participativos jerarquizados dentro de los cuales, al subir el nivel de representación, toman mayor capacidad vinculante, aclarando que el ejercicio consultivo es obligatorio entre las diferentes figuras participativas contempladas. Por otra parte, también contempla varios instrumentos de democracia directa, acompañados por espacios de control y evaluación, tanto semivinculante como vinculantes, con la salvedad de que el espacio vinculante, depende si y sólo si, de la voluntad y capacidad de los actores. Analizados de esta forma los programas de Puebla y Xalapa, se consideran programas que pueden oscilar entre la parte no vinculante y la semivinculante, si sólo se observa la normatividad local. Esta situación se modifica para el caso de Xalapa y se quedaría en la parte no vinculante con posibilidades mínimas de avanzar hacia ejercicios semivinculantes y, por su parte, Puebla se muestra como programa semivinculante con posibilidades de avanzar hacia espacios vinculantes.

En este sentido, tanto Xalapa como Guadalajara pueden tener ejercicios con mayores variaciones referente a su comportamiento y estabilidad del programa, ya que son programas jóvenes que provienen de gobiernos con mayor alternancia (cambio de partido en el gobierno), que el caso de Puebla que es un programa ya con una década de ejercicio y con poca alternancia en el gobierno local.

Finalmente, el comportamiento del programa ofertado en Guadalajara muestra mayor capacidad vinculante dado lo novedoso del diseño institucional que liga los espacios participativos como mecanismos de comunicación y consulta, no sólo entre gobierno y sociedad, también entre sociedad. Asimismo, dentro de las facultades de los espacios participativos se encuentran contempladas herramientas de democracia directa, así como cuerpos colegiados con capacidad en la toma de decisiones, y facultades de evaluación y seguimiento.

Otra forma peculiar que contiene la normatividad de los programas de Xalapa y Puebla, son los espacios de participación destinados en consejos consultivos. En éstos se premia la capacidad técnica intelectual para poder participar en dichos consejos, la cual se concentra en la academia, dando cierto

peso de representatividad de la sociedad civil. Para el caso de Guadalajara, directamente en la ejecución del programa de presupuesto participativo, no se contempla un consejo como tal propio de éste, pero dentro de la etapa consultiva del programa para la detección de necesidades y prioridades, esta tarea recae en varios organismos de representación vecinal, para finalmente, dar la responsabilidad al Consejo de Participación Ciudadana, el cual, es el encargado de seleccionar las prioridades para realizar la propuesta al cabildo.

Como se puede observar, las formas de representación en los programas se encuentran desagregadas en el caso de Guadalajara, que sin dejar de lado la condición de conocimientos previos para el desarrollo de funciones, desagrega en un mayor número de espacios representativos sus formas administrativas de representación, dando espacio a todo ciudadano para poder intervenir en alguna fase de sus políticas; por el contrario, en los casos de Xalapa y Puebla, privan los requisitos técnicos e intelectuales para dar apertura a la participación, sin esta condición, no se puede formar parte de los espacios participativos de los programas.

## **7.2 Generalidades de los diseños institucionales**

Los diseños institucionales, entre otras cosas, son las reglas bajo las cuales los programas se desarrollan para dar certeza jurídica de su existencia, así como sustento a las acciones de los actores, fija los objetivos y acciones que se desarrollarán para cumplirlos, dan pauta para acciones correctivas y/o de punitivas en su caso, así como los canales y medios de acción y comunicación que se utilizarán dentro del programa, duración de éste, metas y tiempos de consecución, formas de evaluación, medios de interacción, definición de actos, tiempos y formas de su intervención, renovación y/o ratificación, formas de interacción con otras áreas de la administración pública o sociedad civil. Asimismo, establece los alcances del programa y sus mecanismos de funcionamiento, definición de zonas de influencia y conformación de espacios de vinculación o no vinculación entre actores, mecanismos y medios para su ejecución.

Dentro de las formas más comunes encontramos espacios de interacción no vinculante limitados a formas de intercambio de información, como buzones de quejas y denuncias,

solicitudes de información (unidades de transparencia), foros de consulta y recorridos para la recolección de información, así como los mecanismos de comunicación a través de redes sociales que permiten solicitar información, realizar peticiones o generar denuncias. Estos componentes se enlistan con mayor detalle en el segundo capítulo de la presente investigación, hacen referencia a las primeras dos interfaces societales y no representan espacios vinculantes entre actores; esta clase de herramientas se encuentran en los tres programas en estudio.

El que contiene mayores espacios de este tipo es el programa de Gobierno Abierto para la Ciudad de Xalapa, ya que parte de su naturaleza es el intercambio de información, en particular la dotación de información, la cual se oferta previa solicitud de la misma, de acuerdo a sus normas; el problema es que no contempla espacios de interacción mayores al consumo de información. Esta parte recae en un consejo consultivo destinado a generar propuestas del manejo y tipo de información.

Para el caso de Puebla, los medios consultivos se dejan al manejo discrecional de los consejos, los cuales tienen la facultad de hacer levantamientos de información, sondeos y foros, esta información es utilizada para los fines de los consejos que, entre otras, está la de orientar la acción pública, sin que ello se convierta en una forma de mandato, para la misma.

En Guadalajara, el constructo es más complejo, el programa contempla una forma de consulta vinculante, que genera un mandato a la administración pública para ejercer una cantidad determinada de su presupuesto en una obra determinada.

Al ser una forma de naturaleza de democracia directa será observada con un poco de mayor precisión en espacios siguientes. Así, la función consultiva radica en diferentes formas de organización de la participación ciudadana, desde espacios básicos como el barrio y colonia, hasta la representación mayor que es un Consejo de Participación Ciudadana del municipio de Guadalajara que divide al municipio en siete sectores geográficos y administrativos. De cada uno de éstos se elige un representante quien será el obligado a dar voz a todo el sector, recolectando información de las formas de organización más básicas. Estas consultas y propuestas llegan a cabildo a través del consejo municipal.

Las formas de procesar información e interactuar con la misma, se ubican en las siguientes dos interfaces societales (comunicación y mandataria) perteneciendo una a las formas no vinculantes y otra a las formas semivinculantes.

En el caso de Gobierno Abierto para la Ciudad de Xalapa, en las funciones de su consejo se concentran en estos componentes, ya que se limita a realizar acciones consultivas sobre los tipos de información que se ofertarán, así como las acciones complementarias para promocionar el uso de las herramientas tecnológicas, pero es importante recalcar que dichas funciones son consultivas y no generan acciones vinculantes. Sin embargo, si pueden formar parte en la ponderación de toma de decisiones, lo que representa espacios semivinculantes.

La toma de decisiones se concentra en los integrantes del consejo que forman parte de la administración pública local, el cual es encabezado por el presidente municipal, lo que anula la autonomía del consejo y lo muestra como un ejercicio horizontal de toma de decisiones.

En el caso de Consejos de Participación Ciudadana de la ciudad de Puebla, los instrumentos consultivos permiten debatir la toma de decisiones, además que cuentan con la facultad de llamar a rendir cuentas a funcionarios de primer nivel; derivado de estas acciones también se contempla la facultad de denuncia ante la dependencia local de control (Contraloría Municipal).

La capacidad punitiva o de revocación en la toma de decisiones no está contemplada como facultad para estos consejos, por esta razón no son considerados como vinculantes, pero sí dan amplia capacidad de negociación a los actores sociales, sin que represente aún la capacidad de veto. Por lo que se refiere a su nivel de autonomía, dentro de los consejos no hay integrantes de la administración pública local, sólo funge la instancia normativa como apoyo logístico dentro de éstos, dando total autonomía en su funcionamiento.

Para el caso de Guadalajara el presupuesto participativo, como se menciona anteriormente, cuenta con espacios consultivos, a través del consejo de participación ciudadana, en donde los

diversos asuntos son expuestos a cabildo para que éste a su vez tome la decisión pertinente. Aquí es importante mencionar que para la etapa de toma de decisión final, si bien ésta recae en el aparato administrativo, éste último tendrá que fundar y motivar dicha acción, sea aprobatoria o para desechar la propuesta de la ciudadanía. De resultar esto último, el consejo podrá reponer la propuesta o corregir la anterior para ser nuevamente expuesta ante cabildo, así el aparato gubernamental no podrá tomar una decisión sobre una acción que no haya sido propuesta previamente por la instancia de participación. Desde aquí se encuentran ejercicios semivinculantes.

En cuanto a su autonomía, los consejos, independientemente de su nivel de representación, están formados por ciudadanos de todas las unidades administrativas del municipio, la instancia normativa que en este caso es la Secretaria de Participación Ciudadana, sólo funge como apoyo técnico y logístico. En algunos casos intervienen otras áreas de la administración pública según la naturaleza de la necesidad, pero, en todo caso, sólo propician asesoría técnica o legal para hacer eficiente la toma de decisiones en los espacios participativos destinados para el municipio de Guadalajara, lo que también dota de un amplio espacio de autonomía.

Finalmente, para los espacios vinculantes, –últimas dos interfaces de tipo político–, el municipio de Xalapa contempla dentro de su diseño, los mecanismos de interacción para la toma de decisiones, los cuales ya dentro del cuerpo normativo no son contemplados como tal y se limita a la participación ciudadana como mecanismos consultivos.

Para el caso de Puebla, normativamente no tienen funciones que sean contempladas dentro de este supuesto más allá de la naturaleza de los propios consejos, que si bien tienen facultades para llamar a los servidores públicos a rendir cuentas y generar propuestas de mejora, cambio o sustitución de acciones y políticas, éstas no son vinculantes y mucho dependerá de las capacidades de los actores para alcanzar mayores logros que sean considerados como vinculantes.

Por su parte, el presupuesto participativo del Municipio de Guadalajara, además de todos los ejercicios consultivos

anteriores que oscilan entre las primeras interfaces, la etapa final de consulta se considera un espacio de democracia directa, que si bien está limitada a un ejercicio previo de consulta a través del ejercicio del pago predial como medio para acceder al derecho a decidir (que será abierto a otro tipo de pago de impuestos y derechos), sí genera un mandato para la administración pública, que, una vez determinado, será acompañado por otros espacios de participación destinados al control y evaluación de la ejecución de dicho mandato, como son las contralorías ciudadanas y la supervisión del consejo de participación ciudadana de Guadalajara.

Finalmente, en los tres programas se hace un intento por dotar de cierta representatividad en el ejercicio de éstos, cabe señalar que, a menor cantidad de actores, puede representar un espacio con mayor factibilidad de cooptación o simulación (lo cual no forzosamente es así), por tanto, podemos entender que a mayor representatividad mayor fraccionamiento del poder.

El programa con menor representación ciudadana es el ofertado por el municipio de Xalapa, ya que ésta se limita a un número reducido de académicos (3), que no forzosamente representan a la sociedad, y organizaciones de la sociedad civil (1), que además son seleccionados a propuesta del presidente municipal; por lo anterior el diseño de este consejo de participación no cuenta con una representación alta de la sociedad de Xalapa.

El caso de Puebla, a diferencia del anterior, la selección de los participantes en los consejos se realiza a través de convocatoria abierta a toda la ciudadanía, pero los requisitos para poder participar limitan una mayor representación ciudadana, ya que cuentan con la limitante de la experiencia y manejo de los temas propios de la naturaleza de cada consejo, es decir, contar con conocimientos sobre evaluación de desempeño sobre las acciones del gobierno local, de no contar con ello, no se estará en la posibilidad de participar. Por ello mucha parte de la ciudadanía queda fuera de esta posibilidad; la mayor parte de participantes se concentran en actores académicos y de la sociedad civil que genera acciones de tipo evaluativo. Por estas razones, la representación social se ve limitada y concentrada en un tipo específico de actores.

Finalmente, el caso del Municipio de Guadalajara, tiene varios espacios de representación, pero en el caso particular de la consulta del programa de presupuesto participativo, la representatividad queda en manos de aquellos que cumplen en tiempo y forma con sus obligaciones fiscales, lo que puede dejar a parte de los sectores menos favorecidos de estos espacios de participación. Pero, se cuenta con mayor cantidad de actores y sectores representativos de la geografía del municipio con respecto a los anteriores, lo que es muy notorio, más si se considera toda la etapa previa para la selección de prioridades, la representación es mucho mayor.

Como se mencionó anteriormente, esta parte de la representación es importante, porque, en teoría, muestra una mayor fragmentación del poder. Por lo tanto, se supone la intención del gobierno local de no centralizar el control sobre la toma de decisiones desde el diseño de los programas, igualmente se muestra una mayor disposición por no concentrar el ejercicio de poder y dar mayor peso a la participación ciudadana como un elemento legitimador.

Lo siguiente es observar el funcionamiento de los programas, la capacidad de los actores para la apropiación de los espacios y manejo de estrategias y llevar a cabo acciones más justas cercanas al bien común, o la cooptación de espacios y concentración del ejercicio del poder en actores bien definidos que, generalmente, pertenecen a la clase política en ejercicio del poder público.

### **7.2.1 Interacción del diseño institucional y los actores**

Todo ejercicio de política pública (o programa que es parte de éstas) tiene una intencionalidad, es decir un objetivo que, citando a Merino (2013), como generalidad es romper con el *statu quo*, pero el triunfo o fracaso de las políticas no sólo depende de su diseño (y el proceso de creación de la agenda), por lo tanto la parte normativa de la política, por si misma, no genera los cambios esperados. Mucho de esto estará en función de las capacidades, intenciones y acciones de los actores que intervienen dentro de la ejecución de las políticas y programas públicos.

Aun con el mejor diseño posible, sin la ejecución idónea y el compromiso de los actores, los objetivos difícilmente podrán ser alcanzados. Por esta razón es que resulta necesario observar el desempeño de los actores en el desarrollo de los programas, analizar sus posturas respecto a los alcances del programa y su concordancia con los objetivos planteados a ser alcanzados. Con ello, es posible que la interacción de los actores en la ejecución de los programas públicos pueda generar muchas variaciones con respecto a lo que puede permitir suponer el diseño de los mismos. Así, un buen diseño no asegura una buena ejecución, y un mal diseño no asegura resultados pesimistas, aunque se supone que la generalidad deberá concordar los resultados con la calidad del diseño.

Es posible analizarlo de mejor manera si se aborda el análisis de los programas desde una metodología comparativa, ya que además de mostrar los bondades y limitaciones en los diseños de los programas, también muestra el comportamiento de actores dentro de los mismos, observando con ello, cómo el comportamiento de los actores juega con los espacios y herramientas con las que cuenta, con intenciones varias, que pueden ir desde la simulación hasta la consecución de espacios de negociación, llegando a influir en la toma de decisiones y vetar éstas si no concuerdan con los objetivos de los actores. También se observa la postura bajo la cual se lleva su acción, identificando las intenciones sobre los posibles beneficios que se obtienen de su interactuar, que en términos de esta investigación puede mostrar la visión del ejercicio del poder, si es con una visión individual/grupal o visión social del poder. Los efectos que estas acciones tienen, entre otros objetivos, es abatir los niveles de rechazo que existe por parte de los sectores sociales sobre las acciones de los gobiernos (crisis de legitimidad) y, por otra parte, puede generar efectos legitimadores, o disminuir la crisis de credibilidad.

Lo anterior puede ser identificado en lo que Bassols (2011) llama la micropolítica, basada en relaciones conflictivas y de choque entre estos actores que debaten por obtener la mejor decisión en relación con los intereses de grupo y/o individuales. En esta interacción se pueden observar las herramientas y estrategias bajo las cuales se desarrollan los actores por alcanzar sus metas y fines.

Con la identificación de las estrategias se pueden analizar los alcances de la interacción, según los diseños que permitan dicha interacción y las formas a través de las cuales se busca destrabar los espacios de limitación, en función a la toma de decisiones.

Es pertinente dar cuenta de estos espacios comparando los comportamientos de los actores en la ejecución del programa, su actitud ante las limitaciones, sus intencionalidades y niveles de conflicto, que permitan dar luz sobre la dirección que toma y podrá desarrollar la ejecución del programa, relacionándolo con su posible capacidad para generar espacios de gobernanza.

En este sentido, si la acción de los actores no gubernamentales está orientada a la visión social del poder, tratando de maximizar sus prerrogativas otorgadas en el programa con el fin de generar un contrapeso social en la toma de decisiones en el espacio público, así como velar por sus objetivos y fines comunes, los resultados como mínimo serán los planteados en el programa, mismos que no siempre concuerdan con una visión social del poder, o en un empoderamiento de la sociedad para el ejercicio de ciudadanía. Si se le suma la postura de los actores gubernamentales los que pudieran estar en la posición de limitar las capacidades de influencia ciudadana (vinculación), los resultados pueden ser de un conflicto, que paralice la acción pública o, dependiendo de las capacidades de los actores, la supremacía de uno sobre otro para definir el resultado de la acción.

Por el contrario, si los actores sociales son apáticos o tienen intereses comunes con actores gubernamentales, los efectos serán simulados y los efectos alcanzados mucho dependerán de las estrategias comunicativas de los actores gubernamentales para dar como resultado mayor o menor aceptación de la ciudadanía, ya que no siempre el accionar de los programas están destinados a la sociedad gobernada, pueden estar destinados a otros actores con diversos fines, como la obtención de categorías, cargos que permitan captar la atención tanto de actores locales como externos, la consecución de fondos por parte de organizaciones no gubernamentales o cubrir compromisos con grupos específicos.

Para sintetizar lo anterior, se considera lo siguiente en cuanto al diseño institucional, de acuerdo con la tipología propuesta, considerando 3 tipos de diseño:

1. Programas con poca o nula vinculación. Aquí se considera que no se reconoce la ciudadanía en términos de herramientas para el ejercicio del poder de los actores no gubernamentales.
2. Programas con capacidades semivinculantes. Se otorgan capacidades acotadas para el ejercicio de ciudadanía dentro del diseño institucional, de tal forma que limiten la influencia de los actores no gubernamentales, en términos de vetar la toma de decisiones o capacidades punitivas y de control.
3. Programas con capacidades vinculantes. Se considera el reconocimiento de la ciudadanía en forma amplia, de forma tal que se otorgan garantías desde el diseño para que actores no gubernamentales puedan influir en la toma de decisiones, con capacidades punitivas y de control.

Es importante acotar que no siempre el diseño corresponde con el papel que juegan los actores gubernamentales, esto bajo el supuesto de que si se cuenta con un diseño con nula capacidad vinculante, la lógica indicaría que la intencionalidad de los actores gubernamentales es cooptar la participación o controlarla. Pero si se cuenta con diseños con capacidades semivinculantes o vinculantes, no forzosamente la intencionalidad de los actores gubernamentales corresponderá con el tipo de diseño, ya que cabe la posibilidad por parte de dichos actores de intentar cooptar o controlar la participación.

Por otra parte, es necesario reconocer el papel de los actores no gubernamentales, concentrándonos en dos escenarios posibles (un tanto reduccionista) suponiendo que:

- Permiten la cooptación y la simulación, promoviendo intereses particulares.
- Los ciudadanos se comportan proactivos a la participación ciudadana.
-

En ese sentido también podemos clasificar a los actores no gubernamentales de la siguiente manera:

- Actores con participación intermitente, se consideran participantes que pueden tener vínculos con los actores gubernamentales o estar relacionados dentro de los beneficiarios de los programas ofertados por el gobierno local, o forman parte de sus estructuras políticas no vinculadas a la administración, pero si a algún actor en específico de ésta o a su instituto político. Por lo anterior, su autonomía es muy limitada o nula.
- Actores con participación parcial, se entiende a participantes de sectores sociales específicos, en su mayoría provenientes de organizaciones no gubernamentales o pertenecientes a la academia, dado esto, cuentan con una representación de intereses específicos sobre temas particulares, lo que no necesariamente representan a un sector mayoritario de la sociedad, en este sentido, se entienden como parciales. Este tipo de participación es guiada desde el diseño institucional del programa, privilegiando los requisitos ligados a conocimientos técnicos e intelectuales sobre dichos temas de interés. Por otra parte, su autonomía no se considera como una constante, mucho dependerá de los mecanismos de selección previstos en las normas propias del programa.
- Actores con participación permanente, en este grupo se consideran a participantes proactivos con requisitos mínimos para acceder a la participación, el ideal para este tipo de participación es privilegiar los grupos mixtos de participantes, sus capacidades técnicas e intelectuales, de tal forma que el aprendizaje sea una constante y el debate de intereses de la sociedad tenga la mayor representación social posible. Los diseños de este tipo no se limitan a un solo instrumento, por el contrario, ligan varios de éstos de forma transversal, lo que permite una mayor cantidad de actores que, a su vez, fragmenta en mayores actores la carga del ejercicio del poder y la representación social, y con ello la posibilidad de ampliar la percepción de legitimidad del ejercicio público también se verá beneficiada. En cuanto a su autonomía, el supuesto es que ésta será alta, al ser una participación con altos niveles de fragmentación con representación de sectores diversos, además, los participantes provienen de convocatorias abiertas y públicas.

Para representar los posibles resultados de la interacción de los actores y escenarios antes descritos se muestran las siguientes tablas (No. 33, 34 y 35), en las que se presentan de forma sintética los escenarios que pueden resultar en la ejecución de los programas.

En la tabla No. 33 se muestran los resultados que pueden surgir de la interacción de los actores gubernamentales desde la intención que éstos pueden tener sobre los ejercicios participativos, mostrada en cada uno de los escenarios que representa la tipología propuesta para este análisis. Se destaca que el mejor escenario posible es cuando la participación ciudadana no es positiva para los actores gubernamentales, es la parálisis.

Por el contrario, cuando su visión es positiva, los escenarios tienden a ser positivos en tanto a la capacidad vinculante, no así, forzosamente, si la participación ciudadana no es permanente con altos índices de representación.

**Tabla No 33**  
**Resultados posibles vistos desde la intención de los actores gubernamentales**

Intención de los actores gubernamentales	Tipo de diseño institucional según su nivel de capacidad vinculante.		
	Programa con capacidad nula de vinculación	Programa con capacidad media de vinculación	Programa con capacidad de vinculación
	resultado posible	resultado posible	resultado posible
Control de la participación ciudadana	Cooptación y/o simulación	Posible cooptación y/o simulación	Posible parálisis
Proactivos en la participación ciudadana	Posibilidad de generar espacios semivinculantes o vinculantes	Posibilidad de generar espacios semivinculantes o vinculantes	Posibilidad de generar espacios vinculantes

*Fuente:* Elaboración propia.

La siguiente tabla (No. 34) da cuenta de los posibles escenarios vistos desde el tipo de participación de los actores sociales:

**Tabla No. 34**  
**Resultados posibles vistos desde la intención de los actores no gubernamentales.**

Intención de los actores no gubernamentales	Tipo de diseño institucional según su nivel de capacidad vinculante.		
	Programa con capacidad nula de vinculación	Programa con capacidad media de vinculación	Programa con capacidad de vinculación
	resultado posible	resultado posible	resultado posible
Participación ciudadana intermitente (parcializada)	Cooptación y/o simulación	Posible cooptación y/o simulación	Posible parálisis, cooptación y/o simulación.
Participación ciudadana Parcial (sectorizada)	Posibilidad de generar espacios semivinculantes sectorizados	Posibilidad de generar espacios semivinculantes sectorizados	Posibilidad de generar espacios vinculantes sectorizados
Participación ciudadana Permanente (transversal)	Posibilidad de generar espacios semivinculante o parálisis	Posibilidad de generar espacios semivinculante o vinculantes	Posibilidad de generar espacios vinculantes con visión social del poder

*Fuente:* Elaboración propia.

Como se puede observar los escenarios menos deseables en términos de gobernanza se generan cuando los actores sociales son parciales (nula autonomía), lo que da como resultado una simulación de las acciones participativas y cooptación de las acciones de actores no gubernamentales. En el segundo escenario los resultados son más promisorios, ya que se espera de una participación mucho más tecnificada, menores posibilidades de cooptación, pero con niveles bajos de representación.

Finalmente, el tercer escenario muestra resultados más variados, que van desde la posibilidad de parálisis, hasta acciones vinculantes con visión social del poder, dado el supuesto de que la participación transversal genera mayor capital y espacios de presión que permiten, entre otras cosas, escenarios de negociación en tanto a la toma de decisiones, llegando a la capacidad de veto y generación de acciones de punición y control, dotando de mayores equilibrios al ejercicio de poder.

A continuación, se muestra la tabla (No. 35) que contiene los escenarios posibles desde la perspectiva de los niveles de representación de los actores sociales:

**Tabla No. 35**  
**Resultados posibles vistos desde los niveles de representación social de los actores no gubernamentales**

Representación de los actores no gubernamentales	Tipo de diseño institucional según su nivel de capacidad vinculante.		
	Programa con capacidad nula de vinculación	Programa con capacidad media de vinculación	Programa con capacidad de vinculación
	resultado posible	resultado posible	resultado posible
Actores sociales con nula representación social (vinculados a los intereses gubernamentales)	Cooptación y/o simulación	Cooptación y/o simulación	Cooptación y/o simulación
Actores sociales con mediana representación social (grupos de organizaciones con representatividad por temas de interés)	Posibilidad de generar espacios semivinculantes sectorizados por temas de interés	Posibilidad de generar espacios semivinculantes sectorizados por temas de interés	Posibilidad de generar espacios vinculantes sectorizados por temas de interés
Actores con alta representatividad social (mayor fraccionamiento con participación de diversos sectores sociales y regionales)	Posibilidad de generar espacios semivinculantes o parálisis	Posibilidad de generar espacios semivinculantes o vinculantes con visión social del poder	Posibilidad de generar espacios vinculantes con visión social del poder

*Fuente:* Elaboración propia.

La nula representación supone la cooptación de la participación, por ello los resultados son muy similares al primer escenario de la tabla anterior que hace referencia a la participación parcial y, en ese sentido, sin autonomía. En el segundo ejercicio, se muestra de igual forma con mucha similitud a la parte de participación intermitente, pero con posibilidades de que los intereses que defienden también sean demandados por un sector importante de la sociedad.

Finalmente, se muestra el escenario en el cual el supuesto es una mayor fragmentación del poder, con resultados que suelen ser más deseables. Ésta se caracteriza por grupos amplios de ciudadanos con características diversas en tanto a niveles socioeconómicos, escolaridad y zonas geográficas, organizados

en diversos instrumentos que funcionan de forma transversal y las decisiones giran en torno al debate de necesidades, las que resultan con mayor demanda o interés, resultaran susceptibles de ejecutarse. Esto permite suponer un número mayor de participantes, así como la representación de una mayor diversidad de expresiones sociales, así, de alguna manera, se asegura además de mayor representación, una fragmentación del poder más extensa, alcanzado mayor legitimidad en el proceso de toma de decisiones, más y mejores herramientas de presión sobre el aparato público, que permiten suponer mayor capacidad de veto y control por parte de los sectores sociales.

Con lo anterior se escenifican los posibles resultados de la interacción entre diversos tipos de participación con niveles distintos de representación, así como la tipología de programas según su capacidad de vinculación en el diseño institucional y las intenciones de los actores gubernamentales.

En el siguiente apartado se expone el comportamiento de los tres estudios de caso expuestos en esta investigación, en relación a su capacidad para la generación de espacios de gobernanza.

### **7.2.2 Alcances de los programas como promotores de gobernanza**

La capacidad de los programas en estudio para generar espacios de gobernanza en los gobiernos locales basados en acciones de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, radica en las herramientas que ofrece el diseño de cada programa, y de cómo estas son aprovechadas por los actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales, con el fin de alcanzar sus fines. En ambos tipos de actores, las intenciones pueden ser variadas, desde alcanzar escenarios de gobernanza, hasta simular los espacios participativos en la búsqueda de mayor percepción de legitimidad y aceptación social.

En este sentido, tanto la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, se observan como elementos que permiten reconocer las capacidades ciudadanas para ejercer poder; si éstas funcionan en pro de la sociedad, dotaran de mecanismos y herramientas de control sobre el quehacer público, de lo contrario pueden funcionar como elementos

legitimadores en la promoción de resultados por parte de la instancia gubernamental en cuestión. También pueden empoderar a grupos específicos, pertenecientes a la sociedad civil, pero que no necesariamente representan el interés común de una sociedad determinada. Con esto podemos decir que el escenario posible y deseable para que los programas se puedan considerar como promotores de gobernanza, radica en la capacidad de que éstos otorguen a la sociedad para organizarse y, a través de esto, fragmenten el poder, no sólo entre la sociedad, sino en las estructuras gubernamentales, de tal forma que la toma de decisiones no se concentre en un número mínimo de actores, además de generar una transversalidad de la misma forma, tanto en las estructuras gubernamentales, como en las estructuras sociales.

Los posibles riesgos que enfrentamos en este tipo de ejercicios, es que se llegue a una parálisis en el quehacer público, o en un escenario menos pesimista, pero no muy deseable, que se entorpezca o aletargue el actuar dentro de lo público.

Desde una perspectiva de equilibrios de poder no suena del todo negativo, ya que supone la capacidad de veto por parte de la sociedad, así como evitar la imposición por parte de los sectores gubernamentales de acciones no deseadas o demandadas por parte de los sectores sociales.

Así, con estos equilibrios, lo importante es encontrar como evitar la inacción por parte de los actores, que puede redundar en el deterioro del *statu quo*, sin que esto sea una generalidad. Dicho esto, se presentan los resultados encontrados en el análisis de los tres programas que aquí se han desarrollado desde una perspectiva comparada, que nos permita identificar las virtudes de cada programa en vías de dotar de horizontes de acción que minimicen el riesgo de parálisis y maximicen las posibilidades de generación de espacios de gobernanza al interior de los gobiernos locales. De forma similar a lo descrito en la sección anterior se hace uso de las tablas en las cuales se crea la matriz de análisis, ahora con la particularidad de mostrar junto a las señaladas en la sección mencionada, la parte que describe de forma gráfica los alcances de los programas una vez analizado tanto el diseño institucional como su interacción con los actores.

Para continuar con el orden planteado en el desarrollo de esta investigación, se presentan de forma individual en dicha matriz para el primer caso Xalapa, seguido de Puebla y Guadalajara, para finalizar con el comparativo de los tres casos expuestos.

**Tabla No. 36**  
**Matriz de análisis del Programa de Gobierno Abierto para la Ciudad de Xalapa Capital**

Xalapa						
Interfaz societal	Tipología sobre la participación Ciudadana					
	Interfaces Cognitivas			Interfaces Políticas		
Fases de Políticas Públicas	Contribución	Transparencia	Comunicación	Mandataria	Transparencia	Cogestiva
Toma de Decisiones	rojo	rojo	amarillo	amarillo		
Diseño y formulación de Políticas Públicas						
Implementación	rojo	rojo	amarillo			
Monitoreo, Evaluación y seguimiento	rojo	rojo	amarillo	amarillo		
Capacidad para generar espacios de gobernanza						
Tipos de diseño de programas sobre transparencia y rendición de cuentas	Difusión proactiva, Transparencia opaca o difusa			Difusión responsiva, Transparencia clara		
	rojo	rojo	amarillo	amarillo		
	Rendición de cuentas blanda, o rendición de cuentas social			Rendición de cuentas dura o, Rendición de cuentas transversal		
	rojo	rojo	amarillo	amarillo		
	Perspectiva individual del poder, con nula o poca fragmentación del ejercicio del poder			perspectiva social del poder con mayor fragmentación del ejercicio del poder		
	rojo	rojo				

*Fuente:* Elaboración propia.

Como se puede observar, el municipio de Xalapa a través del programa estudiado, cuenta tanto en la perspectiva de tipo de transparencia como de rendición de cuentas con la posibilidad de ofertar espacios semivinculantes, el mayor problema se encuentra en la parte de la perspectiva del poder, la cual se muestra en la zona roja.

Esto se debe principalmente al diseño de sus mecanismos participativos, más que a su capacidad de difundir información. Su mecanismo de participación se encuentra en el escenario de participación parcial, pero con poca o nula representatividad,

ya que la selección de los participantes dentro del consejo consultivo, primero, nace de propuesta del presidente municipal y es aprobada por cabildo, donde difícilmente podrá encontrar oposición para su nombramiento ya que sólo requiere de mayoría simple y, dada la naturaleza en la composición del cabildo, cuenta con ésta automáticamente, desde que un determinado partido político gana la elección.

Segundo, la representación recae tanto en sectores especializados de la sociedad civil organizada, como en el sector académico vinculado al tema, donde no necesariamente contará con la visión de la ciudadanía. Por el contrario, en el supuesto de no ser cooptados, contarán con una visión sectorizada de los intereses a desarrollar.

Tercero, la naturaleza consultiva del instrumento participativo lo ubica en el escenario de capacidades semivinculantes, con facultades acotadas que no permiten un ejercicio de poder por parte del sector social de forma amplia con capacidad de veto o negociación en la toma de decisiones, mismas que se concentran en actores gubernamentales que, a su vez, forman parte y dirigen el instrumento participativo.

Por lo tanto, si bien este programa fue privilegiado y premiado por instituciones académicas y organizaciones no gubernamentales de carácter nacional e internacional por su capacidad de innovación, no cuenta con la aceptación por parte de la ciudadanía, y a decir de los actores sociales del programa, la intencionalidad por parte del sector gubernamental fue el presentarse como un gobierno innovador, abierto al escrutinio público a través de herramientas tecnológicas que no necesariamente están al alcance de su población, además de estar alejado de las demandas que la sociedad requiere de la acción pública para los habitantes del municipio de Xalapa.

Por ello, es posible ubicarlo en la parte de intencionalidad por parte de los actores gubernamentales que buscan controlar la participación ciudadana, lo que se ratifica con el diseño del instrumento participativo (Consejo Consultivo para el Gobierno Abierto de la Ciudad de Xalapa), el cual acota las funciones de los actores sociales a temas de consulta y propuesta, sin que esto tenga alguna vinculación con los espacios de toma de decisiones.

De forma similar, dentro de la investigación con los actores sociales del programa, se menciona que si bien no existe una simulación del todo, ya que sí existen espacios consultivos, la intención del programa no fue, ni es, la de dotar a la población de herramientas para mejorar la evaluación del quehacer público, ya que el formato y en general la información existente en los repositorios del gobierno abierto, no siempre permiten una análisis de dicha información por parte de ciudadanos de a pie, pues requiere de conocimientos técnicos en el manejo y procesamiento de información. Y si bien han existido espacios de capacitación, éstos no son dirigidos a la población en general y de forma similar la difusión del programa no ha sido la deseada.

Por estas razones no es posible ubicar al programa como una herramienta para la apertura de espacios de gobernanza efectiva, pero sí cuenta con espacios que pueden ser utilizados para mejorar y, en ese sentido, ser direccionados a proporcionar mayores herramientas del gobierno abierto que el uso de tecnologías de información, y pueden dotar de mejores herramientas para la rendición de cuentas y la transparencia como mecanismos de control y equilibrio del poder, en otras palabras de reconocimiento del poder ciudadano.

**Tabla No. 37**  
**Resultados Programa de Gobierno abierto para la Ciudad de Xalapa Capital**

<b>Programa de gobierno abierto para la Ciudad de Xalapa Capital</b>		
<b>Resultado</b>	<b>Intención actores gubernamentales</b>	Cooptación y/o simulación
	<b>Intención actores no gubernamentales</b>	Posibilidad de generar espacios semivinculantes sectorizados
	<b>Representación social.</b>	Posibilidad de generar espacios semivinculantes sectorizados por temas de interés.

*Fuente:* Elaboración propia.

El siguiente caso es el de los Consejos Participativos del Municipio de Puebla, recordando que este programa se compone de 16 consejos sobre temas y áreas específicas de la administración pública. En un primer ejercicio se observa la normatividad que es aplicable a los 16 consejos, en un segundo ejercicio se observa su funcionamiento a través del análisis del consejo de desempeño gubernamental, ya que éste tiene la particularidad de analizar la información generada por el gobierno en forma de índices e indicadores.

La tabla representativa de este programa queda de la siguiente manera:

**Tabla No. 38**  
**Matriz de análisis del programa Consejos Participativos del Municipio de Puebla**

Puebla						
Interfaz societal	Tipología sobre la participación Ciudadana					
	Interfaces Cognitivas			Interfaces Políticas		
Fases de Políticas Públicas	Contribución	Transparencia	Comunicación	Mandataria	Transparencia	Cogestiva
Toma de Decisiones	rojo	rojo	amarillo	amarillo	verde	
Diseño y formulación de Políticas Públicas						
Implementación	rojo	rojo	amarillo	amarillo		
Monitoreo, Evaluación y seguimiento	rojo	rojo	amarillo	amarillo	verde	
Capacidad para generar espacios de gobernanza						
Tipos de diseño de programas sobre transparencia y rendición de cuentas	Difusión proactiva, Transparencia opaca o difusa			Difusión responsiva, Transparencia clara		
	rojo	rojo	amarillo	amarillo	verde	
	Rendición de cuentas blanda, o rendición de cuentas social			Rendición de cuentas dura o, Rendición de cuentas transversal		
	rojo	rojo	amarillo			
	Perspectiva individual del poder, con nula o poca fragmentación del ejercicio del poder			perspectiva social del poder con mayor fragmentación del ejercicio del poder		
rojo	rojo	amarillo				

*Fuente:* Elaboración propia.

Las virtudes de estos programas se observan en la parte de transparencia, gracias a la capacidad de acceso a información por parte de los consejos y, en especial, por el Consejo de Desempeño Gubernamental que, además, realiza una semievaluación sobre la utilidad y veracidad de los mismos, al tiempo que tiene la facultad de escudriñar su metodología y validez. En forma similar puede consultar sobre acciones específicas y la justificación de la toma de decisiones sobre las preferencias que el gobierno muestra en sus acciones.

En cuanto a la rendición de cuentas, podría tener resultados similares si recordamos que los consejos tienen la capacidad de interpelar las acciones tomadas por actores gubernamentales de primer grado, exceptuando a los que llegaron a la administración pública a través de elecciones, lo que excluye a un grupo esencial en el proceso de toma de decisiones y la rendición de cuentas. Además de estas limitaciones, se agrega la falta de capacidad de punición, es decir, se cuenta con la capacidad de convocatoria obligatoria, pero se carece de la capacidad de punición o denuncia en un proceso distinto al indicado por la contraloría local. Esto limita en forma importante las capacidades de rendición de cuentas, la capacidad de veto y/o punición. Con esto también es posible apreciar que no basta con acceso a mayores y mejores estándares de transparencia, el paso a seguir son las herramientas de control y punición que doten de dientes a la ciudadanía, esto se convierte en herramientas para el uso del poder y generación de espacios de gobernanza.

Al dar cuenta de los resultados de la fragmentación en el ejercicio del poder, se muestra una falta de herramientas para este ejercicio, pero sí da las bases para avanzar hacia diseños que contemplen este tipo de ejercicios. Para ejemplificar estos resultados se expone la siguiente tabla (No. 39):

**Tabla No. 39**  
**Resultados Programa Consejos de Participación Ciudadana para Puebla**

Programa Consejos de Participación Ciudadana para Puebla.		
<b>Resultado</b>	<b>Intención actores gubernamentales</b>	Posible cooptación y/o simulación/parálisis
	<b>Intención actores no gubernamentales</b>	Posibilidad de generar espacios semivinculantes sectorizados
	<b>Representación social.</b>	Posibilidad de generar espacios semivinculantes sectorizados por temas de interés.

*Fuente:* Elaboración propia.

Los resultados en la parte donde se observa la intención de actores gubernamentales que se comportan mucho más sensibles a las necesidades y demandas surgidas de los espacios de participación, sin que éstos sean completamente abiertos a favor de actores no gubernamentales. Aun con estas limitaciones se observaron evidencias donde la acción conjunta de los 16 consejos que componen el programa logró vetar decisiones del cabildo en tanto a la modificación del cuerpo normativo del programa.

Finalmente mostramos de forma individual los resultados observados a través del análisis del funcionamiento del Programa de Presupuesto Participativo de Guadalajara, sus diversos componentes y las etapas del mismo. La matriz (tabla No. 40) que muestra su comportamiento queda de la siguiente manera:

**Tabla No. 40**  
**Matriz de análisis del Programa Presupuesto Participativo de Guadalajara**

Guadalajara						
Interfaz societal	Tipología sobre la participación Ciudadana					
	Interfaces Cognitivas			Interfaces Políticas		
Fases de Políticas Públicas	Contribución	Transparencia	Comunicación	Mandataria	Transparencia	Cogestiva
Toma de Decisiones				amarillo	verde	verde
Diseño y formulación de Políticas Públicas			amarillo	amarillo		
Implementación					verde	verde
Monitoreo, Evaluación y seguimiento				amarillo	verde	
Capacidad para generar espacios de gobernanza						
Tipos de diseño de programas sobre transparencia y rendición de cuentas	Difusión proactiva, Transparencia opaca o difusa			Difusión responsiva, Transparencia clara		
				amarillo	verde	
	Rendición de cuentas blanda, o rendición de cuentas social			Rendición de cuentas dura o, Rendición de cuentas transversal		
				amarillo	verde	
	Perspectiva individual del poder, con nula o poca fragmentación del ejercicio del poder			perspectiva social del poder con mayor fragmentación del ejercicio del poder		
				verde	verde	

*Fuente:* Elaboración propia.

El diseño institucional del programa resulta innovador, no tanto por sus contenidos y los alcances del programa, sino por estar ligado a formatos de participación diversos que, entre otras cosas, tienen facultades específicas como las de control y vigilancia, las de consulta, las de representación, y las vinculantes como las de denuncia y toma de decisiones, mismas que están contenidas en el Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza del Municipio de Guadalajara, a decir de las autoridades locales éste tiene dos finalidades, primero dotar de herramientas que permitan reconstruir el tejido social, y segundo, dotar a la ciudadanía como gobierno de herramientas destinadas a mejorar las relaciones entre gobierno y gobernados, dotando a los ciudadanos de facultades reales de control y vinculación.

Este diseño institucional, por lo tanto, liga los programas participativos a casi la totalidad de herramientas contenidas

en él, además de dotar de mecanismos de democracia directa, dentro de los cuales se encuentra el Programa de Presupuesto Participativo, pero como se muestra en el estudio de caso del mismo, éste se alimenta y apoya del resto de herramientas y mecanismos contemplados en el reglamento, tanto en los espacios de consulta y representatividad, como en la de toma de decisiones y control de éstas y su ejecución.

Así observamos que, en la transparencia y rendición de cuentas, éste se vincula a consejos de contraloría ciudadana, y la capacidad de veto por parte del consejo de participación ciudadana del Municipio de Guadalajara. Éste último acompaña durante el proceso de selección de prioridades, así como en la ejecución, dando espacios de interacción e intercambio de información, lo que dota de espacios de transparencia clara, en tanto a la rendición de cuentas, los actores sociales pueden interactuar en todo momento (previo acuerdo de agenda), para solicitar información y aclaraciones; de ser necesario un proceso de denuncia o desacuerdo cuentan con los canales institucionales con todos los actores gubernamentales. En la última instancia el consejo puede generar denuncias ante instituciones externas al gobierno local.

De forma similar, ante una negativa en las demandas de la sociedad, el organismo encargado de toma de decisiones, que en este caso es el cabildo, está obligado a notificar al cuerpo colegiado social de dicha negativa motivando y fundamentado la razón de la negativa; pero no puede en ningún momento, tomar una decisión que no haya sido propuesta por el consejo ciudadano para ser llevadas a la consulta ciudadana del presupuesto participativo. Por esta razón, se considera con una capacidad de rendición de cuentas dura.

Finalmente, la parte de la perspectiva social del poder se considera amplia por la intervención de espacios de interacción entre ciudadanos desde los mecanismos consultivos básicos como los consejos de barrio, pasando por asambleas ciudadanas y el consejo municipal de Guadalajara como el primer filtro de necesidades, por lo tanto, la decisión no está concentrada en un solo organismo o mecanismo, sino que está sometida a un debate amplio el cual tienen una capacidad considerable de dar representatividad a las propuestas resultantes.

Por otra parte, la consulta, a través de realizar el pago de obligaciones fiscales en el gobierno local, el resultado de esta consulta es ampliamente vinculante, ya que funciona como mecanismo de democracia directa. Por esta razón se considera que tiene una capacidad alta de fragmentar el poder y generar mandatos (vinculación) ante la autoridad local. Por lo que, no sólo se fragmenta la representación social, también se fragmenta la capacidad de toma de decisiones entre sociedad y gobierno.

Las características del programa y el marco normativo común sobre la participación ciudadana, el cual tiene la capacidad de ser ampliamente transversal entre la sociedad, entre ésta y la autoridad local y, entre la propia autoridad, eliminando la concentración de la toma de decisiones en actores específicos y diversificando a los actores, las facultades de éstos, y la fragmentación en tanto a la toma de decisiones y deslinde de responsabilidades es, finalmente, lo que proporciona las condiciones y herramientas que dan como resultado ejercicios vinculantes.

**Tabla No. 41**

<b>Programa Presupuesto Participativo Guadalajara</b>		
<b>Resultado</b>	<b>Intención actores gubernamentales</b>	Posibilidad de generar espacios vinculantes
	<b>Intención actores no gubernamentales</b>	Posibilidad de generar espacios vinculantes con visión social del poder
	<b>Representación social.</b>	Posibilidad de generar espacios vinculantes con visión social del poder

*Fuente:* Elaboración propia.

Otra condición a resaltar es que los actores gubernamentales emanan de un partido que no había gobernado en el municipio (redes poco desarrolladas), lo que evita un control de los actores, al menos en lo que se observa del programa hasta el momento de este ejercicio, lo que aumenta la autonomía de los actores sociales, quienes también se muestran motivados por

la novedad del marco normativo y las capacidades que éste les otorga en los términos antes mencionados.

Ahora se mostrarán los concentrados de información en forma de tabla dando las características por cada programa, en cada uno de los aspectos considerados como agentes detonadores de condiciones para la gobernanza en los gobiernos locales.

### **7.3. Resultados sobre la transparencia, rendición de cuentas y participación en los programas en estudio**

Los programas ofertan capacidades diferentes de vinculación, pero a su vez, la interacción de los actores con los marcos normativos permite la modificación de éstos o sus alcances, no sólo en espacios que se pueden considerar como positivos para la conformación de espacios de gobernanza, sino también en casos contrarios. Esto se puede observar de mejor manera si se analizan los posibles resultados por cada una de las variables consideradas como agentes de fragmentación de poder, como son la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

**Tabla No. 42**  
**Concentrado de resultados de la interacción**

Programa municipal	Programa de Gobierno abierto para la Ciudad de Xalapa Capital	Programa de Consejos participativos de Puebla	Programa Presupuesto participativo Guadalajara
<b>Resultados de interacción</b>			
<b>Intención de los actores gubernamentales</b>	Control de la participación ciudadana a través de la selección de participantes y límites en las facultades (simulación)	Participación relativamente autónoma con bajos niveles de representatividad y límites en sus facultades (posibilidad de cooptación o parálisis)	Participación autónoma con altos niveles de representatividad y facultades amplias de vinculación
<b>Intención de los actores no gubernamentales</b>	Incerteza dentro de la dinámica gubernamental respetando las reglas del juego, sin tratar de incidir en su modificación o intervenir en procesos de toma de decisiones, con poca representatividad social.	Busca incidir en los procesos de control y toma de decisiones, con capacidad de interpelar las mismas pero son alcances mayores, con poca representatividad y altas características técnicas e intelectuales	Participación ampliamente representativa, con capacidad de incidencia activa y dinámica, que busca incidir en la toma de decisiones, la ejecución de las mismas y su seguimiento
<b>Representación de los actores no gubernamentales</b>	Muy baja representación y sectorizada	Representación baja, pero con mayor dinámica. Sectorizada	Ampliamente dinámica y fragmentada.

*Fuente:* Elaboración propia.

La tabla No. 42 muestra las diferencias de la interacción de los actores con el marco normativo y los programas, se observa que los diseños son importantes, pero también es trascendente la intencionalidad de los actores según su autonomía y representatividad, específicamente encontramos que para el caso de Xalapa, la dinámica de los actores no es la mejor característica, por el contrario, se conforman con seguir las reglas sin mayor interacción, por lo que los ejercicios de simulación son mucho más fáciles de ejecutar. A diferencia de Puebla que, –si bien cuentan con facultades limitadas y específicas de consulta– han logrado vetar acciones y decisiones a través de la interacción de los actores y su dinámica de acción, la cual se ve limitada al no contar con capacidad de representación y convocatoria de sectores diversos de la sociedad poblana.

Para el caso de Guadalajara, el diseño es mucho más noble en cuanto a otorgar espacios de vinculación y herramientas para vetar las decisiones gubernamentales, pero también cuenta con mayor fragmentación en la interacción con la diversificación de facultades y responsabilidades de los actores sociales, evitando la captura por sectores específicos de los espacios participativos. Por lo tanto, no sólo se fragmenta el poder entre la sociedad y el gobierno, también se fragmenta en la sociedad y en el gobierno, con esto se reduce de forma importante la posibilidad de concentración de ejercicio de poder.

La siguiente tabla No. 43 muestra los resultados por cada una de las variables que ya habían sido mostrados anteriormente, pero de forma individual, ahora se muestran en conjunto con la intención de exponer cómo se comportan, así como los alcances de la interacción y los resultados alcanzados en el momento analizado referente a la transparencia, rendición de cuentas y fragmentación del poder.

Con esto podemos observar los resultados diferenciados, sobre todo si consideramos las disimilitudes en los diseños institucionales, que no siempre concuerdan con los objetivos planteados dentro de los mismos. En esta parte se demuestra la intencionalidad de los actores gubernamentales que, finalmente, impacta en los alcances de los programas. Como se observa, la variante más favorecida en los tres programas es el desarrollo de la transparencia y mecanismos de acceso a la información, pero carentes de herramientas vinculantes, la ausencia de éstas termina afectando al resto.

**Tabla No. 43**

**Comparación de los resultados encontrados en transparencia, rendición de cuentas y fragmentación del poder**

Xalapa						
Capacidad para generar espacios de gobernanza						
Tipos de diseño de programas sobre transparencia y rendición de cuentas	Difusión proactiva, Transparencia opaca o difusa			Difusión responsiva, Transparencia clara		
	rojo	rojo	amarillo	amarillo		
	Rendición de cuentas blanda, o rendición de cuentas social			Rendición de cuentas dura o, Rendición de cuentas transversal		
	rojo	rojo	amarillo	amarillo		
	Perspectiva individual del poder, con nula o poca fragmentación del ejercicio del poder			perspectiva social del poder con mayor fragmentación del ejercicio del poder		
	rojo	rojo				
Puebla						
Capacidad para generar espacios de gobernanza						
Tipos de diseño de programas sobre transparencia y rendición de cuentas	Difusión proactiva, Transparencia opaca o difusa			Difusión responsiva, Transparencia clara		
	rojo	rojo	amarillo	amarillo	verde	
	Rendición de cuentas blanda, o rendición de cuentas social			Rendición de cuentas dura o, Rendición de cuentas transversal		
	rojo	rojo	amarillo			
	Perspectiva individual del poder, con nula o poca fragmentación del ejercicio del poder			perspectiva social del poder con mayor fragmentación del ejercicio del poder		
	rojo	rojo	amarillo			
Guadalajara						
Capacidad para generar espacios de gobernanza						
Tipos de diseño de programas sobre transparencia y rendición de cuentas	Difusión proactiva, Transparencia opaca o difusa			Difusión responsiva, Transparencia clara		
				amarillo	verde	
	Rendición de cuentas blanda, o rendición de cuentas social			Rendición de cuentas dura o, Rendición de cuentas transversal		
				amarillo	verde	
	Perspectiva individual del poder, con nula o poca fragmentación del ejercicio del poder			perspectiva social del poder con mayor fragmentación del ejercicio del poder		
				verde	verde	

Fuente: Elaboración propia.

Los diseños institucionales en general, promueven acciones de transparencia opaca, pero dejan espacios para poder avanzar hacia transparencia clara, los casos de Guadalajara y Puebla cuentan con mayor diversidad y autonomía, ya que ambos provienen de convocatorias públicas; en el caso de Xalapa, son a propuesta del titular del ejecutivo local. Esto permite entender parte del comportamiento de los actores, así como las intenciones gubernamentales sobre la participación ciudadana.

La mayor fragmentación de los actores en el caso de Guadalajara, así como la transversalidad de las herramientas participativas, aumenta la posibilidad de generar transparencia responsiva, pero no es por *default*, ya que depende de la capacidad y dinámica de los actores no gubernamentales para dar uso a las capacidades que otorga el cuerpo normativo de donde se desprende el programa, en lo observado, tanto el diseño del programa, así como el accionar de actores gubernamentales con pocas redes de control, han dado como resultado, mayores percepciones de transparencia.

En cuanto a la rendición de cuentas, el Programa de Gobierno Abierto genera el supuesto de mayores herramientas para juzgar el accionar público, sobre todo si ligamos la idea de que, a mayor información, mayor capacidad para evaluar; pero tiene la limitante del acceso a las herramientas para acceder a la información, así como la necesaria capacidad técnica para procesarla. Por otra parte, el instrumento participativo cuenta con capacidades muy limitadas para poder acceder a estadios de rendición de cuentas.

El caso de Puebla es más promisorio en este sentido, cuenta desde el diseño con capacidad para formular rendición de cuentas blanda, además de permitir espacios de rendición de cuentas transversal y hasta capacidad de veto, esto dependiendo de la interacción de los actores, ya que desde el marco normativo del programa, estas capacidades se encuentran limitadas.

Guadalajara cuenta con mayores herramientas para dotar de transparencia a su actuar; como ya se ha mencionado, la transversalidad del marco normativo permite la interacción de herramientas en diversos programas, ya que se ha considerado a la participación ciudadana también de forma transversal, dando muchos espacios de interacción con capacidades tanto semivinculantes como vinculantes.

Por otra parte, se acompaña con lo obligatorio por parte de los actores gubernamentales de dotar la información necesaria para el accionar de los actores no gubernamentales, con la capacidad de interpelar dichos contenidos en caso de encontrar inconsistencias y/o anomalías. Aquí la responsabilidad recae en los actores sociales quienes tendrán que apropiarse de dichas

herramientas, con la finalidad de generar mayores espacios de control y rendición de cuentas. Hasta el momento en lo observado en el programa analizado, el sector social de Guadalajara ha hecho un uso correcto de estas herramientas, dando como resultado percepciones de rendición de cuentas dura.

Finalmente, la parte de participación y apropiación por parte de la sociedad sobre los programas, el de menor participación es Xalapa, si se considera la participación dentro de los ejercicios de capacitación, el número de participantes se incrementa, pero es una participación parcial y ampliamente sectorizada, donde el uso de la información no tiene fines de control o vinculación con la administración pública. La parte vinculatoria como se ha mencionado es limitada y parcial.

Puebla cuenta con mayores espacios de participación con diseños más autónomos, la búsqueda de representatividad se da en la división de los espacios participativos por temas de interés, pero es limitada al cumplimiento de una serie de características en su mayoría técnicas, por lo que carece de representatividad de muchos sectores sociales, así como la acotación en sus alcances vinculatorios.

Guadalajara, por su parte, específicamente el programa de presupuesto ciudadano, en la parte de democracia directa, limita el derecho a decidir al cumplimiento de responsabilidades fiscales, lo que deja una parte importante de la ciudadanía sin esta posibilidad (las razones son diversas); aun con esta limitante, cuenta con una capacidad importante de convocatoria. Pero como ya se ha mencionado, el programa es acompañado por otra serie de acciones consultivas y propositivas en las cuales la intervención de la sociedad es mucho mayor y con mayores capacidades de representatividad.

Hasta ahora el programa que muestra mayores capacidades para la formación de espacios de gobernanza, de acuerdo con lo observado y analizado, es el de Presupuesto Participativo de Guadalajara, esto se debe, entre otras cosas, a tres variantes importantes:

- a) la transversalidad e innovación de su marco institucional;
- b) la capacidad de generar redes sociales que impulsen el proyecto de gobierno a falta de redes institucionales del partido en el poder, y
- c) vincular los beneficios del programa a la promoción de un ejercicio de ciudadanía amplio, dentro del cual el cumplimiento de obligaciones está ligado a promoción de derechos que, además, funge como promotor de educación cívica.

Por lo que refiere a los otros dos programas, el caso de Puebla cuenta con actores más activos y comprometidos con sus obligaciones, mismos que han identificado espacios de oportunidad y ahora pugnan por migrar hacia estadios de mayor representación y capacidades de control otorgadas desde el diseño de los instrumentos participativos.

Xalapa, si bien se muestra como un ejercicio de simulación, ahora cuenta con la posibilidad de sacar más beneficios del programa, ya que se espera un cambio de partido en el poder, por lo tanto, las intenciones de los actores pueden modificarse y migrar hacia mejores estadios en un caso positivo; de lo contrario se podría dar la posibilidad de que el programa desaparezca, o se mantenga en ejercicios de simulación. Con esto se muestra la importancia de los diseños de mecanismos participativos que, entre otras cosas, dejan ver la intencionalidad de los actores gubernamentales, pero con las demandas actuales y las crisis recurrentes en las relaciones entre gobierno y sociedad, se convierten en espacios que pueden dotar a los actores sociales de herramientas para mejorar las capacidades de los ciudadanos para ejercer el poder, el contar con ciudadanos comprometidos y activos puede dotar de espacios de gobernanza.

Así, estos procesos no son definidos y constantes, pero sí son áreas de oportunidad para participar en la micropolítica y, en general, influir en la política, de tal forma que la balanza del poder genere ejercicios con resultados vinculantes en tanto a coparticipación y corresponsabilidad.

## **REFLEXIONES FINALES**

El estudio de un concepto normativo como la gobernanza y su implicación real en los procesos de toma de decisiones en los gobiernos locales presenta varias complejidades, sobre todo si entendemos que observar la micropolítica dentro de estos procesos resulta poco visible. Esto porque existen ciertas resistencias por parte de los actores por no hacer claras las motivaciones y fundamentaciones de sus acciones, de igual forma, la intención real que se busca no siempre coincide con lo que se comunica.

Este supuesto es el que permite ligar la idea de gobernanza con la de transparencia, como elemento que accede, en cierta forma, a dar cuenta de la intencionalidad de las acciones, como medio de aclarar los procesos de toma de decisión. Pero, si esto es posible, no basta con dar certeza de las motivaciones, fundamentos e intenciones, si la gobernanza supone ejercicios de equilibrio de poder, la certeza antes mencionada no genera por sí misma la capacidad de incidir en los procesos decisorios; así, es posible ligar la necesidad de nuevas herramientas para ejercer la capacidad de incidencia y vinculación.

La rendición de cuentas es una de estas herramientas que puede dotar de estos mecanismos de intervención con la capacidad de incidir en los procesos de toma de decisión. Si bien la transparencia puede dotarnos de la capacidad de veto en cuanto a la aceptación de las acciones de gobierno, la rendición de cuentas puede dotar de dientes a los ciudadanos, de tal forma que esa capacidad de veto no se limite a la aceptación o rechazo del ejercicio de gobierno, también puede dotar de mecanismos de control y punición que lleven a modificar dichas acciones, hacia orientaciones de mayor demanda social y por consecuencia de mayor aceptación. Esto, a su vez, se liga con la idea de poder y los mecanismos para ejercerlo, dando una visión más amplia del accionar público y su vinculación con la sociedad, así como los resultados que de ésta se puedan generar, por ejemplo: legitimidad, control, dominio, parálisis, conflicto, negociación, entre otros, que se presentan como resultado del ejercicio del poder. Sobre todo si se entiende el concepto de gobernanza un tanto alejado de la idea normativa y un tanto romántica sobre los equilibrios del poder, ya que éste, como

una generalidad, se desarrolla en marcos de acción plurales y diversificados, caracterizados por espacios desiguales de poder, lo que en estricto sentido es gobernanza, pero el concepto que permite normar comportamientos hacia equilibrios en el ejercicio del poder, es el ligado a la buena gobernanza o gobernanza democrática. Lo que encontramos en ese sentido, es que para observar la micropolítica y la microfísica del poder, es mucho más funcional el evitar los espacios normativos del concepto de gobernanza como igual a bueno o deseable, y observar el poder como mecanismo de interacción y control entre las sociedades y los individuos y entre éstos y las instituciones.

Lo anterior con el objetivo de probar dichas bondades y no asumirlas a través del uso normativo del concepto, ya que con ello, se corre el riesgo de interpretar que basta con mecanismos de redes para organizar a la sociedad y las instituciones quedan al margen. Con lo aquí observado, se demuestra en cierta forma, que los marcos normativos de las instituciones (las reglas del juego) si tienen un papel preponderante en la promoción y organización social, hasta como promotor de redes que permitan fragmentar los espacios de interacción y toma de decisiones, por lo tanto, no son prescindibles, hablando en términos de lo que normativamente se entiende por gobernanza.

Entonces, teóricamente la gobernanza puede ser vista como la capacidad latente con la que cuentan los ciudadanos para hacer valer dicha condición (ciudadanía). Así, la gobernanza es un conjunto de postulados teóricos (condiciones) bajo las cuales es posible ejercer poder a través de técnicas y herramientas distintas a las utilizadas por los sectores privado y gubernamental, de tal forma que se alcancen equilibrios más o menos constantes de poder bajo los cuales es posible desarrollar estadios de vida más justos, entendidos éstos, como emanados de relaciones vinculante entre sociedad y gobierno, en las que decisiones y resultados son impugnables por los actores y, en ese sentido, ambos sectores serán coparticipes y corresponsables. Al igual que la idea de poder, la gobernanza es entendida como un proceso constante y, por lo tanto, variable, dentro del cual se encontrarán diferentes formas y alcances, ya que esto dependerá de las características de los actores y las dinámicas sociales, así como de los contextos bajo los cuales las relaciones gobierno y sociedad se desarrollan.

Por lo tanto, la gobernanza funciona como instrumento en la búsqueda de soluciones con resultados parciales, válidos para el momento y espacio que se aplica. Así, los diseños funcionan como un referente que no es aplicable a cualquier espacio, es decir, no genera soluciones universales y exentas de efectos no deseados, esto no sólo será por falla en los diseños institucionales, sino y con mayor frecuencia, por la interacción de los actores tanto en lo formal como en lo informal.

Así, en un ideal, lo justo o lo más deseable estará en función de la posibilidad de generar equilibrios de fuerzas, cimentados en mecanismos que doten de capacidad organizativa a la sociedad de la forma más representativa posible, como en la no centralidad del poder en las instituciones públicas. Es decir, en una amplia fragmentación del poder, como un modelo ideal, desde lo normativo del concepto, pero en la parte positiva, es necesario dar cuenta de la interacción de los actores y mostrar las intencionalidades, que son la que dan rumbo a la toma de decisiones y orientan el ejercicio del poder. Esto puede complicar los procesos de toma de decisiones, así como los ejercicios de rendición de cuentas, ya que supone un ejercicio compartido de la responsabilidad y, en ese sentido, la creación de consensos, al intervenir mayor cantidad de actores, se puede hacer menos eficiente, pero puede resultar más eficaz. Por otra parte, al ser una decisión con altos niveles de consenso, supone una mayor cantidad de responsables de la decisión, no así del ejercicio de la misma en un estricto sentido. Esto puede confundir las responsabilidades al momento de rendir cuentas.

Si esto no resulta lo más cercano al ideal, lo que podemos observar es un reacomodo de fuerzas, que dotan de mejores posiciones a sectores específicos que cuentan con mayores herramientas y técnicas para ejercer el poder, en este sentido, los beneficios serán sectorizados y segregadores.

Por lo tanto, las bondades de la gobernanza se encuentran, en teoría, en la capacidad para regenerar y reorganizar los nexos sociales, es decir, en la posibilidad de crear solidaridad social y, a la vez, solidaridad entre sociedad y gobierno que, en otras palabras, es la capacidad para crear valor público.

El estudio que se presenta toma como parte central del problema, la crisis cada vez más constante entre sociedad y gobierno, que ha dado como resultado el alejamiento entre ellos, de tal forma que parecieran pertenecer a realidades distintas. Por esta razón, resulta fácil comprender que la sociedad no se sienta representada, dado que en muchas de las acciones públicas no se comparte la idea de necesidad sentida entre la sociedad y gobierno.

Si a esto sumamos ejercicios de poder abusivos y una constante en las acciones de corrupción entre el sector privado y el gobierno (sin estar totalmente exento el sector social), resulta justificable el alejamiento de la sociedad o, por otra parte, sectores más o menos pujantes en la lucha por cambiar las formas de relación del poder, su ejercicio y consecuencias.

Dentro de las demandas realizadas en ese sentido, se encuentran las que exigen mayores espacios de vinculación, sustentados en la transparencia y la rendición de cuentas, como mecanismos de sanear la relación gobierno y sociedad, es decir, de controlar el poder público a través de la fragmentación del mismo evitando, así, el abuso del poder.

En respuesta a estas demandas, los tres órdenes de gobiernos han diseñado políticas y programas que ofertan transparencia y rendición de cuentas, pero los resultados no han sido los deseados, ya que existen mecanismos de resistencia que llevan a la simulación de estas acciones, con diseños a modo y/o de cooptación de actores.

Las acciones de simulación y cooptación dan como resultado, en algunos casos, mejores percepciones de legitimidad, pero en medida que mayor cantidad de actores intervienen en estos procesos y dan cuenta de la intencionalidad del aparato gubernamental, permiten que dicha percepción de legitimidad se diluya o mitigue. En alguna forma, esto es, más transparencia, por lo tanto, la intervención de actores especializados en el tema es importante, pero requiere ser acompañada de sectores diversos de la sociedad. Así se ha logrado modificar programas hasta el punto donde los diseños de las reglas del juego pueden estar a favor de espacios de poder para los ciudadanos, dotándolos de herramientas para ejercerlo, las capacidades de éstos son variables, que pueden ir desde los diseños orientados

a la cooptación y simulación, hasta espacios con capacidad de veto, impugnación y punición por parte del sector social.

Ejemplo de esto son los programas aquí analizados, que nos muestran escenarios diferenciados de los alcances de la interacción social a través de diseños de reglas del juego distintas, pero destinadas, en teoría, a dotar a la sociedad de herramientas para ejercer el poder, o lo que se denomina empoderamiento de la sociedad.

Los diseños que desde el marco normativo impiden la concentración del poder y ofrecen espacios fragmentados de representación y ejercicio del poder, no suelen ser una constante, por el contrario, es más común encontrar diseños en los cuales las capacidades y facultades de la sociedad es acotada y terminan concentrando la toma de decisiones en un aparato centralizado de gobierno que, casi siempre, recae o pasa por el tamiz del presidente municipal.

Si lo que se busca es generar espacios de ejercicio de poder coincidentes con la idea normativa de gobernanza, la capacidad de los instrumentos para crear canales de comunicación entre ciudadanos, así como de debate y consulta de necesidades resulta esencial, los hallazgos de los estudios permiten afirmar que no basta con la participación especializada (concentrada en actores con capacidades técnicas e intelectuales), ya que ésta puede generar de forma simplificada tres resultados posibles, un tanto alejados de la idea de gobernanza.

1. Ejercicio del poder sectorizado concentrado en la participación especializada, que, finalmente, es una forma de cooptación del poder.
2. La falta de capacidad para impugnar decisiones si se cuenta con poca o nula capacidad de representación y, en ese sentido, capacidad limitada de convocatoria sobre otros sectores sociales que doten de mayor fuerza.
3. Simulación y cooptación de los ejercicios participativos, sobre todo en los casos que la selección de los actores recae en el aparato gubernamental.

Estos resultados no son limitativos, son enunciativos, pero en alguna forma muestran la generalidad de los ejercicios

participativos de los cuales se ha dado cuenta por parte de la academia y la sociedad civil organizada. Es importante destacar que pueden existir diseños de este tipo que den mejores resultados, pero no puede ser considerado como una constante.

Por otra parte, se observó que la legitimidad también puede ser buscada desde el diseño de mecanismos de empoderamiento real, por llamarle de alguna forma, una sociedad rota y sin credibilidad en su gobierno puede resultar en una bala de cañón para cualquier ejercicio de gobierno, la falta de orden y estabilidad se puede presentar como una constante.

Si esto es así, el diseño de los mecanismos participativos transversales sustentados en la autonomía de los ciudadanos resulta una herramienta que permite transmitir responsabilidad a la sociedad para organizarse y, con ello, formar parte de la toma de decisiones, su ejecución, evaluación y control de las acciones de gobierno. Esto sustituye la falta de capacidad de ciertos actores gubernamentales que cuentan con redes reducidas en la sociedad que gobiernan, aumentan su legitimidad y permite recuperar la confianza entre la sociedad, y de ésta con su gobierno. Esto permite ampliar la idea del papel de la sociedad, ya que la demanda de transparencia y rendición de cuentas, como herramientas para ejercer el poder desde la sociedad pareciera una constante de las demandas generalizada, pero nada menos cierto que esto. Las demandas sociales son tantas y tan diversas, entre las más comunes, encontrados a través de los sondeos no representativos que se realizaron en los centros administrativos de los municipios en estudio, como en los lugares más concurridos de los mismos, se encuentran: la demanda por seguridad pública, ordenamiento y mejora del transporte público, recolección de residuos sólidos y acceso a espacios laborales. Una parte menos significativa demandaba la apertura del gobierno hacia la sociedad como medio para combatir la corrupción o, en general, el combate a ésta.

Por esta razón, es complejo ubicar el diseño de programas que en alguna forma permitan generar espacios de gobernanza, ya que el ejercicio pleno de ciudadanía, ligado a la idea de gobernanza, necesita para su desarrollo cubrir una serie de demandas y necesidades que no necesariamente giran en torno a la transparencia y rendición de cuentas.

Pero el desarrollo de éstas como una constante, es posible que dé como resultado el desarrollo de ejercicios de gobierno más eficientes y eficaces en el sentido de atacar a la corrupción, con ello, ofertar programas dirigidos hacia las necesidades más demandantes de la sociedad de forma más efectiva, pues la ausencia de controles sobre estos ejercicios, han dado como resultado casos vergonzosos de corrupción, como el del propio Estado de Veracruz, que no sólo desvió recursos a placer, sino que también simuló acciones que pusieron en riesgo la vida de sus habitantes al sustituir material médico por agua, por mencionar alguno.

Con esto podemos abrir otra discusión, ahora relacionada con el diseño de los programas y su forma de llegar a la agenda gubernamental. Como ya se dio cuenta, el caso de Xalapa, fue un programa diseñado por el aparato gubernamental, sin estar relacionado con las demandas y necesidades de los jalapeños, lo que dio como resultado un programa desvinculado de la sociedad y, por tanto, con ejercicios de simulación, en alguna forma controlada, dejando en manos de sus aparatos comunicativos los alcances del programa al interior del municipio, pero con buena aceptación al exterior, al grado de ser reconocido por organismos académicos y ONG's.

Pero un caso similar fue el del presupuesto participativo en Guadalajara –programa nace de la experiencia que el titular de la administración pública local tuvo en un ejercicio similar en un municipio vecino– sin ser ampliamente consensuado con la ciudadanía de Guadalajara, pero dicha experiencia le permitió suponer sus alcances en tanto a legitimar su ejercicio y organizar a la sociedad, de tal forma que tomó a la participación ciudadana como una herramienta de gobierno para generar confianza y condiciones de gobierno, dicho por ellos, esto es generar gobernanza y gobernabilidad.

Lo que en el ejercicio de estudio se puede afirmar parcialmente, recordando que es un ejercicio de un programa muy nuevo, así como la política general de participación ciudadana, misma que necesita ser analizada a través del tiempo para observar como madura y los resultados que ésta produce. Su similitud en el diseño en cuanto a la formulación de la agenda no dio resultados semejantes, por el contrario, son totalmente opuestos.

El caso de Puebla, al ser un programa mucho más maduro, se encuentra estancado en una especie de parálisis, en la búsqueda de un diseño más amigable con las capacidades y facultades de la participación ciudadana, que proporcione herramientas para una mayor representación social y mecanismos de impugnación, veto y punición del accionar público.

Lo anterior permite observar que en espacios más o menos estables de periodos de gobierno de un mismo color (que supone cierto nivel de redes que permiten gobernabilidad) el promover espacios de acceso a herramientas para el ejercicio de poder por parte de la ciudadanía es mucho más complejo, ya que no resulta una prioridad para el gobierno en turno. Así el desarrollo de reglas de juego que promuevan estos espacios necesitará de mayor presión por parte de la ciudadanía, quienes tendrán, a su vez, que buscar la mayor representatividad posible que incremente su capacidad de presión y capacidad de negociación.

En ese sentido, es importante resaltar el papel de la fragmentación del poder y su relación con la capacidad de representación, si la intención es romper con ejercicios de concentración de poder, la lógica que debería imperar es la de fragmentarlo en la mayor parte con los posibles de actores. De lo contrario, solo se estará empoderando a un sector o una parcialidad de la sociedad y, al ser parcial, lo más natural es que sus decisiones sigan esa lógica de parcialidad. Esto nos lleva a la discusión sobre los diseños organizacionales de forma jerárquica, ya que como se muestra, los diseños horizontales son ahora más deseables, pero es necesario dar cuenta de sus resultados.

Por ahora dar cuenta de los alcances del diseño organizacional en tanto a la información y tiempo de ejecución de los programas, nos permite mencionar que, en el papel, sí es más deseable un diseño horizontal, hasta el momento de entrada en tanto a legitimidad, es más funcional, no se puede afirmar lo mismo en tanto a eficacia y eficiencia, dado lo corto del programa en Guadalajara, y en Puebla por las limitaciones organizacionales en términos jerárquicos. Para el primer caso no es posible percibir el impacto en términos de eficiencia y eficacia, para el segundo, éstas no se han podido desplegar dado que existen limitaciones en el diseño en tanto a rendición de cuentas dura y, además, bajos niveles de representación en su integración

del consejo, por lo que no logra permear en la legitimidad del ejercicio público, dado su corto alcance de rendir cuentas y transparentar el ejercicio, el cual se ha concentrado en sectores específicos de las sociedad poblana.

Esta forma de fragmentación suena de entrada complicada, como organizar a grupos sociales diferenciados y de tamaños diversos, algo que aparentemente tan complejo se desarrolla en el cuerpo normativo para la participación ciudadana de Guadalajara, dando herramientas diversas desde la simple consulta, hasta el ejercicio de democracia directa, no sólo el presupuesto participativo, en los municipios conurbados de la capital tapatía, ya se realizó el primer ejercicio de ratificación o revocación de mandato. Así, la transversalidad de su diseño organizacional no forzosamente se traduce en mayor eficiencia y eficacia, pero sí en mayor legitimidad.

La forma de estructurar la organización fragmentada de la sociedad se concentró en la división tanto administrativa como geográfica de la sociedad de Guadalajara, tomando variables socioeconómicas que dotaran de espacios más o menos semejantes y con la capacidad de dar representación a todos los sectores sociales. Éstos fueron organizados de forma escalonada, para que, en cascada, las necesidades encuentren eco, primero entre la sociedad, segundo de ésta ante la autoridad, respetando en todo momento la autonomía en estos procesos. Con ello los primeros debates se dan en el espacio social, una vez realizado esto, el siguiente paso es acordar con la autoridad, diseño horizontal que no deja de ser jerárquico, pero que ha mostrado eficiencia en la organización de la sociedad como medio de comunicación; los resultados de la interacción que resulta de tal ejercicio, aún no son del todo visibles, por ahora sólo podemos dar cuenta de la percepción social, que al momento es de aceptación, pero también manifiestan ciertas reservas a poder observar los resultados que se originen de ello.

El diseño no es perfecto, ya que en alguna manera, los mecanismos ofertados no dotan de las mismas capacidades y responsabilidades a los participantes, pero en cierta medida dota de mayor representación y, en ese sentido, se fragmenta el proceso de toma de decisiones entre los ciudadanos, dada la responsabilidad de defender estas decisiones a un grupo

mucho más reducido de ciudadanos, quienes en una primera apariencia pueden ser vistos como los de mayor capacidad de ejercicio de poder, pero igualmente de obligaciones, una de ellas, la rendición de cuentas. Pero como se mencionó anteriormente, no está exento de generar efectos no deseados, como podría ser el exceso de concentración de poder para la toma de decisiones por parte del consejo.

De alguna forma, el diseño responde a la lógica de la democracia representativa, a través de la cual se delega en un grupo reducido la responsabilidad de representar a la sociedad, ya que el trato con todos los ciudadanos sería prácticamente imposible, no sólo el tomar decisiones, sino el proceso de comunicación.

Los riesgos de cooptación y simulación se controlan de mejor manera en este tipo de diseños, pero no aseguran que no se puedan generar, ya que los espacios representativos y consultivos pueden ser politizados por actores que busquen desacreditar el ejercicio de gobierno por así convenir a sus intereses. Por lo tanto, este tipo de diseño no asegura evitar la cooptación y la simulación, pero sí dota de mejores herramientas para limitarlo.

Finalmente, sobre el futuro de los programas, el más incierto es para el programa de gobierno abierto de Xalapa, ya que al no estar ligado a la sociedad, y parte de la que participó en éste no se apropió del mismo, al enfrentar el cambio de gobierno, que además implica el cambio de partido político en el gobierno, corre el riesgo de permanecer igual, sin modificación ni utilidad real para la creación de valor público, o en el escenario más fatal, desaparecer.

El caso de los consejos participativos del municipio de Puebla es el programa más consolidado, pero se encuentra estancado en las limitaciones de su diseño en cuanto a la posibilidad de otorgar dientes, los actores sociales están buscando los canales para lograr avanzar, quedando en una parálisis por el momento, pero con buenas oportunidades para migrar a mejores herramientas que permitan fraccionar el poder.

Por otra parte, el programa más prometedor es el Presupuesto Participativo, pero ello no radica en el programa en sí, sino a una política de participación diseñada en Guadalajara buscando

consolidar el ejercicio de gobierno, dadas las limitaciones del partido en el poder de redes en las distintas expresiones sociales del municipio, mostrando como la necesidad de vínculos que permitan el ejercicio del poder es latente, más aún cuando no se cuenta con el capital social para soportar y legitimar el ejercicio de poder. Para que esta necesidad de vínculos para el ejercicio de poder no se pierda, (que puede dar como consecuencia el poder fragmentado), será importante que la sociedad lo entienda como un derecho y no una prebenda ligada al partido en el poder, de ser así, se apoderara de las herramientas que le permiten fragmentar el poder y ser parte de la toma de decisiones y las responsabilidades que de éstas emanen, generando equilibrios, que pueden llevar a ejercicios de gobierno que concuerden con la idea normativa de la gobernanza.

Las limitaciones de este ejercicio radican en la dificultad para crear escenarios a más largo plazo de la realidad estudiada, es decir, es posible ofrecer hipótesis sobre los destinos y formas que pueden tomar los programas, pero no es posible generar determinismos sobre cuál será el accionar de la sociedad en “x” o “y” escenario. Es decir, la mayor parte de hallazgos sólo es válida para el tiempo y espacio estudiado.

Pero esto no quiere decir que dichos hallazgos no puedan presentar ciertas generalizaciones que sean válidas para escenarios similares, las que se han presentado sobre las condiciones necesarias para desarrollar espacios de gobernanza y la validez de la necesidad de la participación ciudadana en términos amplios, teniendo como herramientas a la transparencia y rendición de cuentas como medios para ejercicio del poder, así como contrapeso al mismo.

O la identificación de variables a través de los diseños institucionales, que si bien, los resultados no dependen totalmente de éstos, ya que un diseño que promueva acciones de gobernanza por sí mismo no asegura su cumplimiento, pues depende de la dinámica social, la intención de los actores gubernamentales así como otros actores políticos e, incluso, actores económicos, los cuales son de vital importancia para que la ciudadanía genere las condiciones iniciales para la creación de espacios de gobernanza.

Por lo que se refiere al uso normativo del concepto, así como al análisis de las variables, se encuentra una relación importante entre el diseño institucional de los programas, la fragmentación del poder y la representatividad, pero éstas no son de fácil tratamiento dentro del diseño. Por ejemplo, entre mayor es la fragmentación del diseño participativo por parte de los ciudadanos, en igual medida se fragmenta la capacidad de incidencia de ciertos actores, dado que independientemente de que tan fragmentada se encuentre la organización social para su participación y, en ese sentido, una mayor participación se obtenga del proceso, por cuestiones prácticas y funcionales de la organización, ésta tiende a desarrollarse en espacios jerárquicos. Por lo tanto, un diseño en el cual todos los ciudadanos, independientemente del espacio participativo, cuenten con el mismo nivel de influencia y capacidad de incidencia, resulta por demás complejo, por no decir imposible, dados los recursos con los que se cuenta, y el tamaño de las sociedades, el intentarlo podría hacer completamente ineficiente e ineficaz al aparato administrativo y a la propia sociedad.

Con ello, se busca aclarar que los equilibrios de poder, como tal, entendiéndolo que todos los ciudadanos independientemente del sector al que pertenezca por su actividad (social, público o económico), tenga exactamente la misma capacidad de incidencia de cualquier otro, resulta una utopía, por razones de capacidades, herramientas, actitudes y aptitudes, intereses y deseos.

Por esta razón, es que es necesario aclarar o mostrar en forma de lo posible en términos empíricos, como se dan las relaciones de poder entre actores y que resultados arrojan, que formas organizacionales acomodan a que espacios públicos y sociedades y cuales otras resultan nocivas, que incentivos funcionan en determinados espacios, que variables juegan, para con ello, si se continúa utilizando conceptos normativos como en este caso el de gobernanza, sean como modelos utópicos que, como lo dice su nombre, normen y proporcionen un horizonte a los diseños organizacionales como espacios deseables, pero que se acompañen de datos empíricos que permitan adoptar los mecanismos y acciones que pueden ser funcionales en la búsqueda por alcanzar ese utópico normativo.

Esto a partir de encontrar las mejores herramientas y diseños organizacionales, que busquen estos equilibrios artificiales dentro de los espacios sociales y la arena pública, entre el diseño institucional de la oferta de programas públicos, los formatos de mayor representación social y diseños horizontales lo menos jerárquicos posibles.

De igual forma, abre las puertas a nuevas interrogantes como:

¿Qué tan eficiente son la transparencia y rendición de cuentas para formar espacios de control y contrapeso al ejercicio público, o en la promoción de ejercicios de cogobierno y corresponsabilidad, es decir, en la fragmentación del poder?

¿Cuáles son las acciones que los actores políticos pueden tomar en caso de alternancia, en los ejercicios de una política pública participativa como la que se presenta en el municipio de Guadalajara?

¿Cuáles serán las respuestas de los actores sociales ante el ejercicio más o menos constante de programas y políticas promotores de gobernanza?

¿Cuáles son las intenciones a largo plazo en la promoción de estos tipos de política participativa?

¿Qué tan eficiente resulta la administración pública bajo ejercicios de poder fragmentado?  
Y, en ese sentido ¿qué tan deseable resulta la gobernanza?, por mencionar algunas.

## Bibliografía

- Ackerman, John M. (2005). Social accountability in the public sector. A conceptual Discussion, en: *Social Development Papers*, Paper No. 82, The World Bank, Washington, D.C., March, USA
- (2006). Sociedad civil y Rendición de cuentas, en: *Ackerman et al., Elecciones y Ciudadanía en el Distrito Federal*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México.
- [coordinador] (2008). *Más allá, del acceso a la información. Transparencia y rendición de cuentas*, Siglo XXI, UNAM, Universidad de Guadalajara, México.
- Aguilar, Luis (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica, México.
- (2007). El aporte de la política pública y la nueva Gestión pública a la gobernanza, en: *XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct. - 2 nov. 2007
- (Compilador) (2010). *Política Pública*, Fondo de Cultura Económica, Siglo XXI, México D. F.
- (2010a). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad Proyecto México, México.
- (2012). La eficacia gubernamental: pasado y futuro, en: Ramos, J.M. y Guillén, Tonatiuh [Coordinadores] (2012). *Gobernanza por resultados en México: Eficacia directiva 2006-2012*, El colegio de la Frontera Norte, México.
- (2013). Gobernanza Transfronteriza: una observación conceptual, en: Barajas, María del Rocío y Aguilar, Luis. Coordinadores (2013). *Interdependencia, cooperación y gobernanza en regiones transfronterizas*, Colegio de la Frontera Norte, México
- Anaya, Vicente, (Coordinador) (1997). *Política, Gobierno y Administración Municipal*. (Diccionario). Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México.

- Arellano, David y Cabrero, Enrique (2011). Introducción, en: Cabrero, Enrique y Arellano, David [Coordinadores] (2011). *Los gobiernos municipales a debate, Un análisis de la institución Municipal a través de la encuesta INEGI 2009*. CIDE, México.
- Arellano, David et al (2011). Gobierno y administración pública municipal: un panorama de fragilidad institucionalizada, en: Cabrero, Enrique y Arellano, David (Coordinadores) (2011). *Los gobiernos municipales a debate, Un análisis de la institución Municipal a través de la encuesta INEGI 2009*. CIDE, México.
- Barzelay, Michael (1998). *Atravesando la Burocracia una nueva perspectiva de la administración pública*, Fondo de Cultura Económica, México D. F.
- Bassols, Mario (2011). Gobernanza: Una mirada desde el poder, en: Bassols, Mario, y Mendoza Cristóbal [coordinadores], *Gobernanza Teoría y prácticas colectivas* Anthropos UAM, México
- Bardhan, Pranab (2005). Democracia local y gobernanza, en: *Instituciones y Desarrollo*, No. 16, Vol. 1, febrero.
- Bobadilla, Mariana; Martha Ileana Espejel, Francisco Lara Valencia, Saúl Álvarez, Borrego, Sophie Ávila Foucat y José Luis Fermán Almada (2013). Esquemas de evaluación para instrumentos de política ambiental, en: *Política y Cultura*, 40, UAM unidad Xochimilco, México, pp. 99-122.
- Borja, Jordi (1987). *Descentralización y participación ciudadana*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, España.
- Brenner, Ludger (2011). Retos para la gobernanza ambiental México: el caso de la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca, en: Bassols, Mario, y Mendoza Cristóbal Coordinadores (2011). *Gobernanza Teoría y prácticas colectivas* Anthropos UAM, México.
- Cabrero, Enrique y Arellano, David [Coordinadores] (2011). *Los gobiernos municipales a debate, Un análisis de la institución Municipal a través de la encuesta INEGI 2009*. CIDE, México.

- Nava, Gabriela (1999). *Gerencia Pública Municipal, Conceptos Básicos y estudios de caso*. Miguel Ángel Porrúa, CIDE, México.
- (2005). *Acción pública y desarrollo local*, FCE, México.
- y Orihuela, Isela (2011). Finanzas municipales en México: Los problemas a superar y los dilemas a enfrentar, en: Cabrero, Enrique y Arellano, David [Coordinadores] (2011), *Los gobiernos municipales a debate, Un análisis de la institución Municipal a través de la encuesta INEGI 2009*. CIDE, México.
- Cadena, Cecilia, (2013). Capacidad institucional para la transparencia: ¿suficiente para la rendición de cuentas? Caso de los municipios del Estado de México y Oaxaca, en: *Rc et Ratio*, Año VI, No.6, enero julio de 2013.
- Canto, Manuel [Compilador] (2010). *Participación Ciudadana en las Políticas Públicas*. Biblioteca Básica de Administración Pública, Siglo XXI, México D. F.
- Cejudo, Guillermo y Ríos, Alejandra (2010). La rendición de cuentas del Gobierno Municipal [en línea]: Merino, Mauricio, López, Sergio y Cejudo, Guillermo, *La estructura de la rendición de cuentas en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2800>, ISSN 9786070212350
- Colomer, Josep y Negretto, Gabriel (2002). *La Gobernanza de la Democracia Presidencial*, consultado en: [www.bibliojuridica.org/libros/1/346/8.pdf](http://www.bibliojuridica.org/libros/1/346/8.pdf)
- Cunill, Nuria (1996). La participación ciudadana, en: *Antología: Participación ciudadana*, Centro de Servicios municipales “Heriberto Jara”, A. C. y Fundación Friedrich Ebert, México D. F., pp. 69-76
- (1997). *Repensando lo Público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD. Nueva Sociedad, Venezuela.
- (2004). “La democratización de la administración pública: los mitos a vencer”, en *Política y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, CLAD, Buenos Aires.

- Davies, Jonathan S. (2011). Repensando las redes: gobernanza como hegemonía, en: Bassols, Mario, y Mendoza Cristóbal Coordinadores (2011). *Gobernanza Teoría y prácticas colectivas*, Anthropos UAM, México.
- De Sousa Santos, Boaventura de (coord.) (2005). *Democratizar la democracia, Los caminos de la democracia participativa*. Fondo de Cultura Económica, México.
- , Avritzer Leonardo (2005). Introducción: para ampliar el canon democrático, en: Sousa Santos, Boaventura de (coord.) (2005). *Democratizar la democracia, Los caminos de la democracia participativa*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Díaz, Ana y Ortiz Ángeles (2011). Participación Ciudadana y gestión pública en municipios mexicanos: un proceso estancado, en: Cabrero, Enrique y Arellano, David (compiladores) (2011). *Los Gobiernos Municipales a Debate: Un análisis de la institución Municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*, CIDE, México D.F.
- Font, Joan, et al. (2010). Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica, en: Canto, Manuel [Compilador] (2010). *Participación Ciudadana en las Políticas Públicas. Biblioteca Básica de Administración Pública*, Siglo XXI, México D.F.
- Foucault, Michel (1993). *Microfísica del poder*, Ediciones La Piqueta, Madrid.
- Fox, Jonathan (2008). Transparencia y Rendición de Cuentas, en: Ackerman, John M. (coordinador (2008), *Más allá, del acceso a la información. Transparencia y rendición de cuentas y Estado de derecho*, Siglo XXI, UNAM, Universidad de Guadalajara, México.
- , Haight, Libby (2007). Las reformas a favor de la Transparencia: Teoría y práctica, en: Fox Jonathan, Haight, Hofbauer Helena, Sánchez Tania (Coordinadores) *Derecho a Saber Balance y perspectivas cívicas*, (pp.29-66), FUNDAR, México D.F.
- Garcés, Mario (2001). *Democracia y poder local*, Eco Educación y Comunicaciones, Santiago.

- Gil-García, J. Ramón y Martínez, M. Gabriela (2011). Tecnologías de información y comunicación en las administraciones públicas municipales de México, en: Cabrero, Enrique y Arellano, David [Coordinadores] (2011), *Los gobiernos municipales a debate, Un análisis de la institución Municipal a través de la encuesta INEGI 2009*. CIDE, México.
- Goetz, Anne Marie & Rob Jenkins (2001). Hybrid forms of accountability Citizen engagement in institutions of public sector oversight in India, en: *Public Management Review*, Vol 3, Issue 3, pp. 363-383, UK.
- Gomá, Ricardo y Font, Joan (2001). La democracia local: un mapa de experiencias participativas, en: Font, Joan (Coordinador) (2001), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel Ciencia Política, Barcelona.
- Gramsci, A (1988). *Antología*, selección de traducciones y notas de Manuel Sacristán, Siglo XXI Editores, España.
- Guarneros, Valeria (2011). Localismo, neoliberalismo y poder: élites urbanas y prácticas culturales en Polonia y México, en: Bassols, Mario, y Mendoza Cristóbal Coordinadores (2011). *Gobernanza Teoría y prácticas colectivas*, Anthropos UAM, México.
- Guillamón, María Dolores; Ríos, Ana María y Vicente, Cristina (2011). Transparencia financiera de los municipios españoles. Utilidad y factores relacionados, *Auditoría Pública*, No. 5, pp. 109-116. Universidad de Murcia.
- Gurza, Adrián e Isunza Ernesto (2010). Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación, en: Isunza, Ernesto y Gurza Adrián (2010). *La innovación democrática en América Latina, tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, CIESAS, Universidad Veracruzana, Xalapa, Veracruz, México.
- Herrera, Hugo. (2011). *Legitimidad, transparencia y gobernanza. Análisis de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán*, consultado en: <http://caipec.org.mx/wp-content/uploads/2011/03/Legitimidad-transparencia-y-gobernanza.-Análisis-de-los-gobiernos-de-los-municipios-semi-urbanos-del-Estado-de-Michoacán.pdf>. Recuperado el 10 de marzo de 2015.

- Hevia, Felipe e Isunza, Ernesto (2010). La perspectiva de la interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México, en: Olvera, Alberto J. (2010). *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*. La casa Chata, Ciesas Universidad Veracruzana, D. F. México.
- Hevia, Felipe (2010). Construcción de ciudadanía en los programas de transferencia condicionada: el caso del programa Progres-Oportunidades de México, en: Isunza, Ernesto y Gurza, Adrián, Coordinadores (2010). *La innovación democrática en América Latina tramas y nudos de la representación, la participación y control social*, Publicaciones la Casa Chata Ciesas, Universidad Veracruzana, Veracruz, México.
- Hood, Christopher (2010). Accountability and Transparency: Siamese twins, matching parts, awkward couple?, *West European Politics*, Vol. 33, No. 5, pp. 989-1009, September, Taylor & Francis.
- Instituto Federal Electoral (2014). Informe País sobre la calidad de la Ciudadanía en México. Con la colaboración de El Colegio de México. Consultado el 25 de noviembre de 2015, en: [http://www.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Informe\\_pais\\_calidad\\_ciudadania\\_IFE\\_FINAL.pdf](http://www.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Informe_pais_calidad_ciudadania_IFE_FINAL.pdf)
- Isunza, Ernesto, (2010). Para analizar los procesos de democratización: Interfaces societales, Proyectos políticos y rendición de cuentas, en: Canto, Manuel, [compilador] (2010). *Participación Ciudadana en las Políticas Públicas*. Biblioteca Básica de Administración Pública, Siglo XXI. México D. F.
- (2006). Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas, en: Ernesto Isunza y Alberto J. Olvera (coordinadores), *Democratización, rendición de cuenta y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- y Olvera, Alberto J. (2006). *Democratización, rendición de cuenta y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, Miguel Ángel Porrúa, México

- Kooiman, J. (1993). Findings, speculations and recommendations, en: J. Kooiman (ed.), *Modern Governance: Government-Society Interactions*, London: Sage.
- López-Ayllón, S., & Arellano Gault, D. (2008). *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, CIDE, México.
- Lynn Jr. Laurence E. (2011). Reforma a la Gestión Pública: Tendencias y perspectivas, en: Pardo, María del Carmen (Comp.) (2011). *De la administración pública a la Gobernanza*. El Colegio de México, México D. F.
- Marinetti, M (2003). *Governing beyond the centre: A critique of the Anglo-governance school*, Political Studies.
- Martínez, Gabriela (2014). La contraloría social en las administraciones públicas estatales mexicanas y su relación con otros elementos, en: *Rc et Ratio*, Año V/no.9/julio-diciembre de 2014, Poder Legislativo del Estado de México, ISSN: 2007-8633.
- Maxwell, J. (1996). *Qualitative research design. An interactive Approach*, London, Sage publications. Consultado en: <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/guemure/bibliografia/Maxwell1.pdf>
- Mayntz, Renate (2002). Los Estados nacionales y la gobernanza global, en: *Reforma y Democracia*, No. 24, octubre, CLAD, Venezuela.
- Méndez, Irma (2012). Democracia, gobernanza y redes: una aproximación al papel de las instituciones de representación en México, en: Porras, Francisco (Coordinador) (2012). Introducción, *Gobernanza y redes de política en espacios locales de México*, Contemporánea sociología, Instituto Mora, México.
- Merino, Mauricio (2008). La transparencia como política pública, en: Ackerman, John (coordinador), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, Siglo XXI Editores, México.

- (2006). Los gobiernos municipales de México: El problema del diseño institucional, en: Alberto Aziz Nacif (Coord.) *El Estado en México. Herencias y Cambios*, Volumen I. CIESAS, México.
- Meijer, A. (2013). Understanding the complex dynamics of transparency. En: *Public Administration Review*, 73(3), 429-439.
- Mill, J. St. (1978). *A System of Logic*, 3 vols., Toronto: Univ. of Toronto Press.
- Morata, Francesc (2002). Gobernanza Multinivel en la Unión Europea, en: *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 8-11 octubre, Lisboa, Portugal.
- Nohlen, Dieter (s/d). *Método Comparativo*, consultado en: [https://www.rzuser.uni-heidelberg.de/~k95/es/doc/diccionario\\_metodo-comparativo.pdf](https://www.rzuser.uni-heidelberg.de/~k95/es/doc/diccionario_metodo-comparativo.pdf), el día 12 de agosto de 2017.
- Nohlen, Dieter (2003). *El contexto hace la diferencia*, ed. por C. Zilla, UNAM, México.
- O'Donnell, Guillermo (1998). Accountability Horizontal, en: *Ágora* núm. 8, pp. 5-34.
- Olvera, Alberto (coord.) (2010). *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*. CIESAS-Universidad Veracruzana, México.
- Olvera, J Alberto (2009). La participación ciudadana y sus retos en México. Un breve estudio del desarrollo de la cultura y de las instituciones participativas y diagnóstico de su problemática actual, con la propuesta para hacer funcionales las instancias de participación democrática. Entregable 2 del Contrato Simplificado 6800002163
- Olson, Mancur (1992). *La lógica de la acción colectiva: los bienes públicos y la teoría de grupos*, Limusa, México.
- Ortega Uribe, Tamara y Marín Troncoso, Tomás (2011). Transparencia en la Gestión Municipal de los Barrios: Una perspectiva ciudadana, en: *Revista Iberoamericana de estudios Municipales*, Año II, No. 3 Primer Semestre marzo 2011. pp. 123-149.

- Osborne, David y Gaebler, Ted (1992). *La revisión del gobierno: influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Paidós Ibérica, Barcelona, España
- Paes, Ana Paula (2010). Entre el gerencialismo y la gestión social: en busca de un nuevo modelo para la administración pública brasileña, en: Insunza, Ernesto y Gurza Adrián [coordinadores] (2010), *La innovación democrática en América Latina tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, CIESAS Universidad Veracruzana, Xalapa, Veracruz, México.
- Penaglia, F. Emanuel (2012). La paradoja del poder: ¿elitización o empoderamiento colectivo?, en: *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana, Volumen 11, N° 32, 2012, p. 105-118.*
- Peschard, Jaqueline (2006). Prólogo en: D. Selee, Andrew y Leticia Santín (2006). *Democracia y Ciudadanía. Participación ciudadana y deliberación pública en gobiernos locales mexicanos*, Woodrow Wilson International Center of Scholars, Ágora, Estados Unidos.
- Peters, B. Guy (2011). Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles, en: Pardo, María del Carmen (Compiladora) (2011). *De la administración pública a la Gobernanza*. El Colegio de México, México D. F. p.p. 69-95.
- Peters, B. Guy 2010. Governance, Meta-governance, en: Cristina Zurbriggen y Freddy Mariñez Navarro (coords.), *Cambio de política en gestión de redes institucionales, ¿un nuevo modelo de gestión?*, EGAP/Porrúa (en prensa), México.
- Peters, B. Guy (2005). Gobernanza y Burocracia Pública: ¿Nuevas Formas de Democracia o Nuevas Formas de Control?, en: *Foro Internacional*, Vol. XLV, No. 4, COLMEX, México.
- Pineda, Luis (2006). La participación de la ciudadanía, condición necesaria para el desarrollo de la gobernabilidad, en: Selee, Andrew D. y Leticia Santín (2006). *Democracia y Ciudadanía. Participación ciudadana y deliberación pública en gobiernos locales mexicanos*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Ágora, Estados Unidos.

- Porras, Francisco (2007). Rethinking local governance: hierarchies and networks in Mexican cities, en: *European Review of Latin American and Caribbean studies* 83, Center for Latin American Research & Documentation (CEDLA), Octubre.
- (2012). Introducción, Gobernanza y redes de política pública en México, en: Porras Francisco Coordinador (2012), *Gobernanza y redes de política en espacios locales de México*, Contemporánea sociología Instituto Mora, México.
- (2011). ¿Sistema continuum, modo o marco general?: la anglo-gobernanza en México, en: Bassols, Mario, y Mendoza Cristóbal (Coordinadores) (2011). *Gobernanza Teoría y prácticas colectivas*, Anthropos UAM, México.
- Ramírez, Edgar y Ramírez, Jesús (2010). Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma del gobierno, en: Cabrero, Enrique (Compilador) (2010), *Administración Pública*, Biblioteca Básica de Administración Pública D. F. México
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Buckingham, Open University Press.
- Ríos, Alejandra (2011). Transparencia gubernamental, en: Cabrero, Enrique y Arellano, David (compiladores), *Los Gobiernos Municipales a Debate: Un análisis de la institución Municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*, CIDE, México D. F.
- Rivero, Ángel (2006). ¿Del gobierno local a la gobernación municipal? La participación y la deliberación democráticas en perspectiva histórica, en: D. Selee, Andrew y Leticia Santin (2006). *Democracia y Ciudadanía. Participación ciudadana y deliberación pública en gobiernos locales mexicanos*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Ágora, Estados Unidos.
- Saldaña, Elisa María, y Llerenas, Vidal (2006). *Análisis del “Sistema de Evaluación de Participación Ciudadana y Transparencia” y mejora del programa “Municipios por la Transparencia”*. Consultado en: <http://www.ciesas.edu.mx/diplomado/finales/An%20del%20SEPAT.pdf>, el día 1 de julio de 2014.

- Sartori, G. (1984). *La política, lógica y método en las ciencias sociales*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Schedler, Andreas (1999). Conceptualizing Accountability, en: Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner, *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México.
- Selee, Andrew D. y Leticia Santín (2006). *Democracia y Ciudadanía. Participación ciudadana y deliberación pública en gobiernos locales mexicanos*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Ágora, Estados Unidos.
- Smulovitz, Catalina & Peruzzotti, Enrique (2000). Societal Accountability in Latin America, en: *Journal of Democracy*, vol. 11, No. 4, pp. 147-158.
- Sommano, M. F. (2013). Democracia, abstencionismo y participación no electoral, en: *México: democracia y sociedad, más allá de la reforma electoral*, El Colegio de México/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), México.
- Stoker, G. (1998). Governance as Theory: Five Propositions, *International Social Science Journal*, L (155), 17-28.
- Subirats, Joan (2001). Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas, en: Font, Joan (Coordinador) (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*, Editorial Ariel, España.
- Tonon, Graciela (2011). La utilización del método comparativo en estudios cualitativos en ciencia política y ciencias sociales: diseño y desarrollo de una tesis doctoral, en: *Kairos, Revista de Temas Sociales*, ISSN 1514-9331. Año 15, N° 27, mayo 2011.
- Valencia, Omar (2015). Principio de publicidad y sujetos obligados: los portales electrónicos en ciudades capitales mexicanas, en: *XX Congreso Internacional del CLAD*, noviembre, Lima Perú, pág. 14; ISBN: 978-980-6125-80-3.

- y Martínez, Gabriela (2014). ¿La gobernanza puede ser un elemento que contribuye a mejorar las capacidades institucionales de los Municipios?, en: *XIX Congreso CLAD*, Quito Ecuador 2014, ISBN 978-980-6125-79-7
- Valencia, Salvador (Sin Año). Gobierno local y Municipal Latinoamericano, consultado en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2921/27.pdf>, el día 10 de julio de 2014.
- Vázquez, Francisco (2009). De la microfísica del poder a la gubernamentalidad neoliberal. Notas sobre la actualidad filosófico-política de Michel Foucault *ContraHistorias. La otra mirada de Clío*, 12 (mayo-ago. 2009), pp. 71-92
- Vergara, Rodolfo (2005). *La transparencia como problema*, Cuadernos de Transparencia, IFAI, México D. F.
- Villoria Manuel (2012). *El buen Gobierno, La transparencia en los gobiernos locales: una apuesta de futuro*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Publicación 2/2012
- Webber, M. (1967). *El político y el científico*, Libro de bolsillo, Alianza Editorial, España.
- Yin, Robert. K. (1984). *Case Study Research: Design and Methods, Applied social research*, Methods Series, Newbury Park CA, Sage.
- (2014). *Case Study Research. Design and Methods*, 5th Edition, Newbury Park CA, Sage.
- Ziccardi, Alicia (2010). Sobre Participación Ciudadana en las Políticas Públicas del Ámbito Local, en: Canto, Manuel, (Compilador) (2010). *Participación Ciudadana en las Políticas Públicas*. Biblioteca Básica de Administración Pública D. F. México.
- (2002). La participación ciudadana en la gestión municipal. Notas a partir de la Encuesta sobre Desarrollo Institucional, en: Santín del Río, Leticia (2002) *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*, Yoloxóchitl Casa Chousal, México, pp. 43-74
- (1996). *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM y Miguel Ángel Porrúa, México.

## Fuentes electrónicas

<http://www.ags.gob.mx/>  
<http://www.mexicali.gob.mx/xxi/pages/Ayuntamiento.php>  
<http://www.lapaz.gob.mx/>  
<http://www.municipiocampeche.mx/>  
<http://www.saltillo.gob.mx/>  
<http://mejoraclick.colima.gob.mx/>  
<http://www.tuxtla.gob.mx/>  
<http://www.municipiochihuahua.gob.mx/Transparencia>  
<http://utim.municipiodurango.gob.mx/>  
<http://www.guanajuatocapital.gob.mx/>  
<http://transparencia.chilpancingo.gob.mx>  
<http://www.pachuca.gob.mx/>  
<http://transparencia.guadalajara.gob.mx/>  
<http://www.toluca.gob.mx/>  
<http://www.morelia.gob.mx/>  
<http://www.cuernavaca.gob.mx/>  
<http://www.tepic.gob.mx/>  
<http://portal.monterrey.gob.mx/>  
<http://municipiodeoaxaca.gob.mx/>  
<http://pueblacapital.gob.mx/>  
<http://www.municipiodequeretaro.gob.mx/>  
<http://www.opb.gob.mx/inicio/>  
<http://sanluis.gob.mx/>  
<http://culiacan.gob.mx/>  
<http://www.hermosillo.gob.mx/>  
<http://villahermosa.gob.mx/>  
<http://www.ciudadvictoria.gob.mx/index.php>  
<http://www.capitaltlaxcala.gob.mx/>  
<http://xalapa.gob.mx/>  
<http://www.merida.gob.mx/municipio/index.htm>  
<http://capitaldezacatecas.gob.mx/>  
[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detallephp?codigo=5391143&fecha=04/05/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detallephp?codigo=5391143&fecha=04/05/2015)



**Gobernanza, transparencia y rendición  
de cuentas: un análisis de programas**

Se terminó de imprimir en  
Noviembre de 2020, en los talleres de  
Altergraf, en Antonio García Cubas #118,  
Col. Obrera, Del. Cuauhtémoc, CDMX  
[altergraf.ventas@hotmail.com](mailto:altergraf.ventas@hotmail.com)

La edición consta de 500 ejemplares

Distribución a cargo del INAP

