

Contraloría social y decisiones de política pública en el ámbito local: binomio necesario

**(Social surveillance and public policy decisions in the local field: duality
needed)**

Enrique Jiménez Oliva* Aldo A. Martínez Hernández**

Enviado: 11/09/2016

Aceptado: 12/11/2016

RESUMEN

Este trabajo desarrolla la perspectiva política, misma que utiliza elementos de los diversos marcos interpretativos de la política pública. Lo anterior somete a debate la obcecada necesidad de analizar la política desde una única perspectiva, lo cual frecuentemente se hace. Esta visión analítica conduce a la solución de las grandes preguntas que la realidad social exige sin postergación alguna. La política y su interpretación se tienen que complejizar para poder comprender el ejercicio del poder *per se* y el poder ejercido desde la toma de decisiones que involucra el bien colectivo. La tesis que entretiene este trabajo abona y se nutre de la construcción de figuras ciudadanas como actores protagónicos de la toma de decisiones en lo público, pero fundamentalmente en la transparencia y rendición de cuentas del proceso y los resultados del ejercicio democrático de la decisión política.

Palabras clave: *contraloría social, transparencia y rendición de cuentas, gobernanza democrática, gobierno local*

ABSTRACT

This paper develops a political perspective, it uses elements of various interpretative frameworks of public policy. This then discussed the stubborn need to analyze politics from a unique perspective, which is often done. This analytical approach leads to the solution of the big questions that social reality demands without delay any. The policy and its interpretation must be complejizar to understand the exercise of power per se and power exercised from decisions involving the collective good. The thesis that interweaves this work pays and draws on the construction of citizen figures as leading actors of the decision-making in public, but mainly in the transparency and accountability of the process and the results of the democratic exercise of political decision. Democratic legitimacy and social trust are powerful dialectical elements in this part of the political cycle. The social, political culture, role and structure of the state, the exercise of power and the principles that accompany it, among others, of the variables that determine the effectiveness of the results of decisions on the exercise of power and therefore the use of public resources.

Key words: *social control, transparency and accountability, democratic governance.*

JEL CLASIFICATION: O2

* Candidato a doctor en el programa "Estado de Derecho y Gobernanza Global" de la Universidad de Salamanca (USAL), España. Docente e investigador del Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores de las Ciencias Administrativas (IESCA) de la Universidad Veracruzana y miembro desde el 2015 de la Red IGLOM. Correo electrónico: ejimenezoliva@gmail.com

** Candidato a doctor en el programa "Estado de Derecho y Gobernanza Global" de la Universidad de Salamanca, España (USAL). Actualmente es asistente de investigación en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Salamanca y miembro investigador de FLACSO España. Correo electrónico: aldomahe@usal.es

I. INTRODUCCIÓN

Una de las maneras más atinadas de mejorar la confianza social en las instituciones políticas es que éstas generen las condiciones para un desarrollo social integral, fundamentalmente de los sectores con mayor grado de vulnerabilidad. En otras palabras, que se tomen las adecuadas decisiones de política pública, y que estas se diseñen desde un marco de gobernanza, de tal suerte que su correcta implementación genere una eficacia política externa -resultados- que mejoren la calidad de vida de la sociedad.

La bibliografía existente al respecto, y los informes de organizaciones sociales e instituciones multilaterales indican categóricamente que la premisa antes señalada no es necesariamente así, argumentando que la calidad de vida de amplios sectores sociales en el mundo se ha ido deteriorando paulatinamente. Esto es un hecho de carácter multifactorial y complejo, sin embargo y en el ánimo de acotar y precisar, parece claro que el fenómeno de la corrupción en general, pero particularmente al seno de las referidas instituciones políticas, es un factor determinante de la falta de eficacia política que se observa en los escasos resultados de desarrollo de los colectivos socialmente más vulnerables.

Como señala Casar (2015:5) existen diversos elementos alrededor del concepto de corrupción, algunos muy poco precisos, pero lo que sí sabemos son básicamente tres cosas: la percepción sobre la corrupción, particularmente la que campea en el sector público, crece año con año; en las mediciones de percepción de los problemas que aquejan al país, la corrupción se ha posicionado como uno de los principales problemas; y que la impunidad que acompaña a la corrupción se ha mantenido constante.

El planteamiento desarrollado en este trabajo, asume que la estrategia de combate a este fenómeno debe ser desde el ámbito local mediante el fortalecimiento de la participación ciudadana⁸⁹ y su institucionalización en figuras de **contraloría social** que le den

sentido democrático a todas las fases de la toma de decisiones de carácter público. La tesis de la cual parte este trabajo es construida mediante el intercambio de conocimientos y perspectivas tanto académicas como empírico-populares que señalan que las instituciones políticas, la llamada "clase política" y claro está, los políticos, están actualmente en la parte más baja de credibilidad social.

Las discusiones especializadas en los laboratorios de ideas o también llamados "Think Tanks", así como las acaloradas conversaciones en ámbitos de participación política comunitaria, ambas potenciadas por la amplia efectividad de las redes sociales, manifiestan de manera evidente y con datos, el mal uso del poder político para maximizar los beneficios individuales o de grupo por encima de los beneficios colectivos que, dicho sea de paso, es la razón de ser del Estado. Así lo señala Brugué (2009:121) quien menciona que es común hablar y escuchar del descrédito de la política; es una realidad ante la que no sabemos cómo reaccionar.

El debilitamiento de la política no es, sin embargo, una noticia irrelevante pues se pone en peligro algo tan fundamental como la propia capacidad para resolver los problemas colectivos. Pero, además, provoca la pérdida del interés y la convicción esencial e inherente al ser humano de participar en asuntos que le son de su incumbencia como ente social, es decir, en los asuntos públicos.

Sin política no somos capaces de construir nada en común. Siempre hemos necesitado de la política para poder convivir en sociedad, para potenciar la esencia colectiva de una correlación comunitaria siendo diferentes; hoy, esa necesidad es especialmente acuciante (Innerarity, 2006:137).

Sin embargo, la realidad social actual, caracterizada por su alto dinamismo y constante evolución, además de una gran complejidad exige, sin duda, adaptaciones permanentes en la construcción del conocimiento, y sobre todo en el entendimiento del mismo. Esto es

⁸⁹ Se entiende como participación ciudadana a todas aquellas prácticas políticas y sociales a través de las cuales la ciudadanía pretende incidir sobre alguna dimensión de aquello que es público (Parés 2009:17). Es

decir, cuando un colectivo logra insertar en la agenda política un tema de su interés, entonces podemos hablar de participación ciudadana; si no, nos quedamos en la esfera de la participación social.

particularmente visible en el campo cognitivo de la política en donde el real entendimiento de ésta implica de un procesamiento multivariado y complejo; holístico. Es más que claro que la agenda política actual ha rebasado la posibilidad de respuestas de los políticos; claro, respuestas que sean resolutorias de los principales problemas colectivos que interesan y preocupan. La política según Beck (1998) citado por Brugué en Parés (2009: 122) ha perdido su poder porque éste reside hoy en la capacidad de moverse de un sitio a otro, de su capacidad de deslocalización, mientras que aquella parece anclada territorialmente sin ofrecer proyectos o respuestas de construcción colectiva a problemas, efectivamente, colectivos o públicos que importan mucho en la sociedad actual.

La política y así mismo las respuestas que se gestan al seno de la ciencia política deben construirse a partir de la diversidad sociocultural, del carácter interdependiente de los problemas económicos actuales como la desigualdad y la pobreza, y sin duda, desde la solidaridad como base axiológica de todo modelo político y de decisiones públicas. En este sentido, la política tiene que voltear a sus orígenes y concebirse en razón de las personas y de sus problemas colectivos, y pensar en el uso del poder para resolverlos.

Una de las aristas abordadas desde hace mucho tiempo por la ciencia política tienen que ver con el estudio de la calidad de la democracia: (Huntington, 1975; Morlino, 2012; Barreda, 2004, 2005, 2011). Al respecto, Olvera (2011) comenta que uno de los elementos que caracterizan a los gobiernos democráticos, la democracia electoral, por si sola tiene pocas capacidades de transformación de la vida pública en beneficio de una mejor calidad de vida. Tampoco garantizan una *democracia plena* la creación e institucionalización de espacios públicos para el debate de las ideas.

Estos logros democráticos sin duda deben estar acompañados de un proceso trasversal de aculturamiento político basado en la participación activa y comprometida de la ciudadanía. En este sentido se hace referencia a nuevas formas de hacer ciudadanía bajo el contexto de una neoparticipación ciudadana en escenarios de

gobernanza democrática. Para estos fines, la dimensión micro, el espacio territorial local es el adecuado para un análisis a profundidad y, como se ha señalado, multidimensional, acerca de este tema; que, además, permita visualizar en el corto o mediano plazo, resultados al respecto. Ante esto ha de comprenderse que la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas sí importa; es fundamental no solo para un fidedigno diagnóstico de los problemas colectivos sobre los cuales la política debe actuar, sino también para darle legitimidad social a las decisiones que se tomen. Si algo es delicado en las decisiones públicas es la asignación y vigilancia de los fondos públicos; no solo porque, por definición, estos sean escasos, sino porque de la eficiente y transparente aplicación depende el incremento o disminución de la desafección política. En este sentido, la figura ciudadana de *contraloría social* resulta por demás necesaria. Concebirla como tal es ya un gran avance; institucionalizarla es crucial; hacerlas eficientes y eficaces es el gran reto.

II. LA DESAFECCIÓN POLÍTICA, CONTEXTO DINAMIZADOR DE LAS CONTRALORÍAS SOCIALES

La tendencia decreciente en la confianza y desafección política expresada por la sociedad desde la última década del siglo pasado y la primera de éste, sugiere cuestiones extremadamente importantes sobre las bases de la legitimación y las perspectivas del régimen democrático ¿Qué tipo de relación existe entre esta caída de la confianza en la política y la legitimidad democrática? ¿En qué medida el descrédito de la política y sus instituciones como los partidos, el Parlamento y la clase política hace inviable la consolidación del régimen democrático? (Pereira, 2000:23).

El descrédito pone fuertes obstáculos a la consolidación de la democracia; no se puede hablar de la constitución de bases legítimas y estables para la democracia en un escenario de crisis de confianza en la política y sus instituciones (Pereira, 2000:23); y menos aun cuando la eficacia política se ha considerado como una variable que puede determinar en gran medida que la gente participe en los procesos políticos (Campbell, Gurin y Miller, 1954; citados por Saris y Torcal, 2009:2).

Actualmente el acceso a los espacios políticos en los cuales se llevan a cabo la toma de decisiones de carácter público requiere de estructuras colectivas que aglutinen los esfuerzos e iniciativas individuales, y que fortalezcan el capital social existente mediante la consolidación de redes sociales de confianza y solidaridad.

Por otra parte, tampoco la competencia electoral equitativa -uno de los elementos que cualifican una democracia- es suficiente para mejorar la percepción social respecto a su rendimiento. Como señala Ugalde (2016: 20) con datos de Latinobarómetro, que la satisfacción con la democracia en México ha caído de un 41% en 2006, a un 19% en 2015. Misma tendencia decreciente muestra la confianza en las instituciones políticas en el mismo período de tiempo: en los partidos políticos disminuyó de 30% a 16%; la confianza social en la policía cayó de un 31% a un 24%; la del gobierno también vino a la baja al pasar de un 47% a un marginal 21%.

Del Tronco (2011:229) señala que la persistencia de valores no democráticos es el elemento determinante de la desconfianza social hacia las nuevas - y viejas, diríamos- instituciones. En este sentido agrega Torcal (2005: 3) que los factores políticos de carácter institucional; la falta de correspondencia entre funcionamiento, logros y expectativas de la ciudadanía; o la reiteración de escándalos políticos son factores que minan cada vez más la posibilidad de reducción de la brecha de desconfianza que existe en todos los sectores sociales, fundamentalmente, entre aquellos más y mejor informados, acerca de las llamadas instituciones democráticas.

La hipótesis que considera que la participación ciudadana en las esferas del poder decisonal resultará de gran aliento para mejorar los niveles de confianza en los sistemas políticos modernos. En México, una figura de participación ciudadana que ha probado su valía es la llamada *Contraloría Social*, en delante CS. *El Diario Oficial de la Federación* establece los lineamientos para la promoción y operación de la CS en los programas federales de desarrollo social y prevé como principios rectores de la política social, entre otros, los de utilizar sistemas de evaluación y seguimiento que permitan monitorear y mejorar los programas, promover

la coordinación de acciones entre las dependencias y organismos del Gobierno Federal, así como los distintos órdenes de gobierno, y transparentar la asignación y el gasto de los recursos.

En el mismo documento legal, en su Art. 71, indica como funciones de las figuras de CS las siguientes:

- I. Solicitar la información a las autoridades federales, estatales y municipales responsables de los programas de desarrollo social que considere necesaria para el desempeño de sus funciones;
- II. Vigilar el ejercicio de los recursos públicos y la aplicación de los programas de desarrollo social conforme a la Ley y a las reglas de operación;
- III. Emitir informes sobre el desempeño de los programas y ejecución de los recursos públicos;
- IV. Atender e investigar las quejas y denuncias presentadas sobre la aplicación y ejecución de los programas,

Y la define como:

"el conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan las personas, de manera organizada o independiente, en un modelo de derechos y compromisos ciudadanos, con el propósito de contribuir a que la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos se realicen en términos de transparencia, eficacia, legalidad y honradez, así como para exigir la rendición de cuentas a sus gobernantes".
"es el mecanismo de los beneficiarios, para que de manera organizada, verifiquen el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social"

La función central de las CS es establecer un *control social* dentro de los marcos de la toma de decisiones gubernamentales, pero también de la implementación de las mismas. Es una forma de fortalecer la debilitada democracia representativa ya que promueve, por un lado, la concientización ciudadana acerca de su deber y corresponsabilidad social; y, por otro lado, la participación activa o neoparticipación política en la esfera de la toma de decisiones públicas para el beneficio colectivo y no para el beneficio particular o de grupos de poder.

El control social ressignifica y legitima las formas institucionales clásicas de vigilar el quehacer gubernamental, y en todo caso de señalar los casos de malos manejos de los recursos públicos. Por tanto, la contraloría

social es un mecanismo que contribuye a que la gestión gubernamental se realice en términos de transparencia, eficacia y honradez.

En el contexto político-institucional del estado de Veracruz, la participación ciudadana en las figuras de CS en el ámbito municipal, presenta unos matices particulares debido a la cultura política local que le da una caracterización muy específica a los procesos democráticos de planeación y toma de decisiones, con características también específicas de intensidad⁹⁰ y formas de la participación ciudadana. De acuerdo a la Ley, los Ayuntamientos están obligados a constituirlos de manera plural y democrática y no a modo. Decir a "modo" es referir a que puedan ser instancias ciudadanas que puedan ser "controladas" desde el gobierno.

Esta práctica desviada del objetivo de las CS es más común de lo que se quisiera en los gobiernos locales, y como acción que contrarreste esta deformación institucional el ORFIS lleva a cabo campañas de capacitación, sensibilización y promoción de la participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas y en la vigilancia de los recursos públicos que ejercen los gobiernos locales. Las CS municipales son instancias que deben concebirse y comprenderse como "necesarias" en un modelo de gobernanza que, vía la vigilancia y participación política activa, coadyuve al buen manejo de los recursos públicos por parte de los gobiernos locales, un ejercicio transparente y de permanente rendición de cuentas. Hacer esto propiciará también y de manera muy importante a fortalecer una cultura de participación ciudadana y de corresponsabilidad social.

Los gobiernos locales deben instalar un Comité de Contraloría Social por cada una de las obras públicas que se realice. Este Comité es el ente ciudadano, elegido mediante asamblea general, responsable de supervisar que dicha obra pública se lleve a cabo de acuerdo a lo planeado y presupuestado, haciendo hincapié en el expediente técnico y

⁹⁰ Concepto que se usa en Parés, M, 2009, *Participación y calidad democrática; evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Barcelona: Ariel. Este concepto refiere a la intensidad participativa de la ciudadanía en la

la normativa correspondiente que la sustenten.

De acuerdo a Boiero (2003:12) la participación ciudadana en las decisiones de carácter público le aporta legitimidad política en la administración pública, refuerza los valores del agente público, así como los valores éticos en la gestión pública. Sin embargo, en ocasiones el discurso y algunas posiciones gubernamentales locales señalan que este tema despierta poco interés en el grueso de la ciudadanía la participación ciudadana corresponsable en el es un tema poco atractivo. Argumentan que se convoca a asambleas comunitarias y que asisten muy pocos y normalmente los mismos.

Nos parece que esto es parcialmente cierto. Sabemos que la participación ciudadana tiene sus costos, el fundamental es el tiempo. Sin embargo se ha vuelto práctica común en la gestión local pues parten de una concepción equivocada al pensar la participación ciudadana como una práctica que alentará la toma de decisiones. En este sentido, constituyen los *Comités de CS "a modo"* de tal suerte que no se conviertan en una piedra en el camino para la gestión gubernamental - intereses y compromisos políticos- del presidente municipal.

Es claro que ante una cultura arraigada en la clase política de poca o nula transparencia y rendición de cuentas, este tipo de figuras ciudadanas genera una resistencia natural ante un riesgo de desempoderamiento político, o de la posibilidad de reducción de la capacidad de control gubernamental de las acciones ciudadanas. Estas son acciones *top down* que impiden el pleno desarrollo de una democracia participativa.

Sin embargo y de acuerdo a información proporcionada por el ORFIS la intensidad de la participación ciudadana es de alrededor de un 75% pero lo que hace que se reduzca son las diferentes estrategias y acciones gubernamentales dilatorias y de bajo compromiso resolutivo de las iniciativas ciudadanas, así como la falta de información gubernamental ya sea acerca de los derechos

esfera pública, y hace referencia también a la escala de la participación creada por Arnstein (1969).

ciudadanos a participar en las decisiones públicas, como de los propios mecanismos de participación.

Conocer esta información, en tiempo y forma, posibilita hacer uso de instrumentos o mecanismos de acción colectiva; algunos complejos, otros básicos como las cartas de intención ciudadana, dirigidas al Ayuntamiento, expresando el interés individual o grupal de formar parte de los Comités de Contraloría Social para contribuir al fortalecimiento de las políticas públicas, o en todo caso, su rediseño.

Existen pues, tres figuras de participación ciudadana consideradas en la Ley para coadyuvar al desarrollo de un *buen gobierno local*, las cuales se sintetizan en el siguiente cuadro:

Cuadro 1
Esquema síntesis de las tres figuras de participación ciudadana más relevantes en el contexto de la gestión municipal

Figura de participación ciudadana	Está integrada por:	Funciones
Consejo de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN)	Ciudadanos <i>Nota: son propuestos por el Presidente Municipal y avalados por el Ayuntamiento en sesión de cabildo</i>	Incide en la fase de planeación Participa en la aprobación del programa de obras municipales. Lleva a cabo acuerdos con el Presidente Municipal y con el Director de Obra Pública
Consejo de Desarrollo Municipal (CDM)	-Consejeros Ciudadanos -Autoridades Municipales <i>Nota: los integrantes son propuestos y avalados por la comunidad en asamblea.</i>	Incide en las fases de aprobación e implementación del programa de obra pública financiado por el FISM
Comité de Contraloría Social (CCS)	Representantes de los beneficiarios de las obras <i>Nota: los integrantes son electos en asamblea comunitaria.</i>	Control y vigilancia del correcto ejercicio de los fondos asignados para tal o cual obra pública municipal.

Fuente: Elaboración propia

Sin embargo y a pesar de lo antes señalado, el proceso de gestión local no está exento, para nada, de actos simulados en las conformaciones de los diferentes consejos y comités ciudadanos que, en la mayoría de los casos, se hacen bajo criterios políticos y no técnicos. Por ejemplo, es muy frecuente encontrarse que los COMPLADEMÚN está integrados por los "cuates" de los presidentes municipales con quienes éste tiene compromisos políticos; que los Consejos de Desarrollo Municipal (CDM) son constituidos a modo del Director (a) de Obras Públicas municipales; y que los Comités de Contraloría Social (CCS) están conformados por aliados políticos del presidente municipal en las diferentes comunidades y/o colonias.

Ante esto y sobre esto, los ciudadanos tienen el derecho pleno a participar en estas u otras figuras de participación ciudadana; así lo establece la Ley, y las figuras de CS son el instrumento operacionalizador de ese instrumento legal. No obstante lo anterior, es fundamental e impostergable reforzar los marcos jurídicos que obligan a los ayuntamientos a fomentar la participación ciudadana; no debe quedar ningún vacío legal que las autoridades locales usen a su favor en el sentido de la *no potenciación* de las iniciativas sociales para participar en las diferentes fases de la gestión pública local.

Se debe también, en este contexto de rediseño institucional, agregar al marco jurídico de las entidades fiscalizadoras, instrumentos que les den atribuciones para incidir o coadyuvar a la mejora de las prácticas gubernamentales referidas al informe de resultados de las políticas públicas implementadas. Cabe señalar que en el contexto de la Administración Pública Federal sí hay instrumentos legales acabados que apuntan en el sentido antes dicho, y que han dado lugar, desde hace varios años, a la conformación de claras prácticas de promoción de la participación ciudadana. Esto no es así ni en los gobiernos estatales ni en los municipales.

III. DECISIONES PÚBLICAS LOCALES: ¿QUIÉNES Y CÓMO DECIDEN?

Uno de los pilares de los Estados democráticos modernos es la selección de los gobernantes mediante decisión popular, y la capacidad de los ciudadanos para influir directamente sobre el contenido de las decisiones políticas (Vallès, 2006:114). Estas decisiones políticas se estructuran en torno a problemas públicos, los cuales pueden ser abordados mediante diversos marcos conceptuales que permiten explicar la acción gubernamental desde diversos puntos nodales o centros de análisis.

Como introducción al análisis de las políticas públicas es necesario conocer los centros de atención en los cuales basa su razonamiento metodológico y explicativo. Así mismo, ubicar cuales son las bases argumentativas en las cuales se sustenta el análisis de política pública, sus conceptos y alcances que puedan dar luz al desarrollo de nuestro esfuerzo de análisis e intento de contrastación empírica. Los marcos interpretativos de política pública se ubican para su estudio en: a) *instituciones, las reglas del juego* (March y Olsen, 1997), b) *el proceso de decisión, destacando la decisión como centro de análisis* (Lindblom, 1996) y c) *las interacciones* (Rose, 1998). Una vez distinguido los centros de análisis de los marcos conceptuales en los que el análisis de política pública se enfoca, es necesario observar el problema público desde éstos centros de análisis.

El actuar de los actores políticos a nivel local, debemos verlo primeramente cómo una construcción institucional. La institución se ubica como pieza importante para la influencia y detección de problemas públicos, que por mandato constitucional está encargada de delinear el comportamiento de los actores que intervienen en el proceso de formación de la política pública. En éste sentido las instituciones encargadas de la prestación del servicio al verse dentro de un ambiente que puede perjudicarles deciden regular las decisiones de los actores encargados de la toma de decisiones para la solución de problemas.

Evidentemente las instituciones poseen un alto grado de interacciones y es aquí en donde el municipio autónomo tiene la capacidad de

decidir y actuar. El gobierno local será quien delimite los espacios de acción pública y sus subalternos para que tomen la decisión que satisfaga el problema público con base en la normatividad y sus facultades reglamentarias (March y Olsen, 1997).

Por otro lado, el flojo acoplamiento entre las subestructuras de la administración pública municipal, que son guiadas y constituidas por anarquías organizadas, limita la gobernabilidad. El gobierno municipal es un conjunto heterogéneo de organizaciones; su arquitectura institucional así lo indica. No es un ente fijo y limitado, si no por el contrario, en cada subestructura existen actores políticos con racionalidades diferentes, por lo tanto, maneras distintas de interpretar la realidad y de solucionar el problema público. Acción en la que influyen los actores políticos que intervienen. Los procesos son la forma más estable de la organización, pero estos están acotados y fiscalizados por su marco normativo.

Para el enfoque *racional* de la política pública, la administración pública municipal se debería centrar en la obtención de resultados definidos a través de la previsión de los medios más eficientes para alcanzar un objetivo predeterminados (Quattrone, 1988). Ya que éste enfoque capitula su análisis en la decisión, el gobierno municipal debe actuar en función de la satisfacción eficiente de las demandas sociales. Por este motivo, la solución de los problemas públicos sería el fin principal, mediante la selección de los mejores medios y la elección de la mejor alternativa.

En éste sentido el gobierno municipal se decidiría por el mejor proyecto de política en competencia y al menor costo posible. Invariablemente los actores participantes y tomadores de decisión en éste modelo poseen todas las herramientas necesarias ya que hay asistencia técnica. Por tal motivo la decisión se torna totalmente informada y controlada por los altos niveles jerárquicos. La delimitación de este enfoque prevé la claridad jerárquica de los tomadores de decisión y el cómo esta decisión puede controlar el contexto y la satisfacción total de los afectados. Cabe destacar que el proceso es lineal, se toman los objetivos claros, se revisan los mejores proyectos, las mejores opciones que presten el mejor servicio y al mejor precio, optimizando

costos y maximizando beneficios. La estrecha y eficaz comunicación entre y desde las subestructuras es fundamental.

Sin embargo, el enfoque racional a pesar de su capacidad explicativa y detonando la decisión más efectiva para la solución del problema, es poco útil en el análisis a nivel local, ya que no toma en cuenta los tiempos de la administración pública municipal y los limitados presupuestos municipales y el contexto socio-ambiental que no ha podido ser controlado (Graham, 2003).

En este sentido, el marco interpretativo *incremental*, surge a medida que la interacción con la realidad permite encontrar las soluciones que satisfagan mediáticamente. Siendo nuevamente el centro de análisis la decisión, este marco conceptual permite observar el cómo los tomadores de decisión no controlan el ambiente y poseen una racionalidad limitada. No se tiene toda la información necesaria, ni mucho menos las diversas alternativas que permitan la satisfacción eficientemente de la estructura social (Lindblom, 1996). Siendo una característica principal de este enfoque la relación de los intereses de cada actor, la decisión se torna en un contexto de incertidumbre y hostil, con cierto vejeo del uso intuitivo.

El gobierno municipal comúnmente implemente medidas para dar satisfacción mínima a los problemas públicos. Por otro lado, el tiempo de solución y los recursos escasos en este ámbito de gobierno juegan un papel importantísimo ya que solucionar el problema lleva a actuar en función del presupuesto (Schulman, 1975). Por lo tanto, se presta a negociaciones sobre las posibles licitaciones y las afecciones de intereses de los tomadores de decisión que los hace *salir del paso* e improvisar mediante el contexto y la contingencia (Lindblom, 1996). Sin embargo, este enfoque, se concentra en la decisión limitada de los actores políticos y olvida las interacciones negociadoras que se dan entre los mismos tomadores de decisión, éstas mismas que el siguiente modelo detona y pone como centro de análisis (Weible y Sabatier, 2009).

En este sentido, la acción pública municipal se define a sí misma para la resolución de las

percepciones distintas de los actores respecto a la correcta o ineficiente solución de problemas públicos locales. Por otro lado, debemos observar que cada organización municipal se constituye como un subsistema del sistema político ya que, siendo el nivel político-administrativo relativamente más pequeño, posee un contexto institucional y organizacional en el cual se desenvuelven los actores directamente con la sociedad y que influye en la formulación de la política pública puesto que cada una de las áreas que intervienen en ella se manejan bajo el establecimiento de creencias que los afectan y los constituyen (Weible, Sabatier y McQueen, 2009).

Aquí es donde el proceso de argumentación para la aceptación del problema e inclusión como un asunto de carácter público se centra en el discurso. Ahora bien ¿cómo cabría entender un problema público como acción de política pública y no como política pública? Primero, la política pública que emprende el gobierno municipal para solucionar el problema específico será resultado de las interacciones entre los actores. La interacción negociadora de los actores no sólo se daría al interior de la organización municipal ya que el conflicto se situaría entre los intereses del gobierno municipal y los intereses de otros grupos políticos y sociales.

Entendemos que para un nivel administrativo sin las capacidades presupuestales que posee el gobierno estatal o la misma federación, el nivel de análisis del municipio obedece a otro aspecto y conjunción de variables que lo explican. En este sentido, la negociación permanente en la que la política que ofrezca mejorar la situación problemática es la misma negociada entre los actores gubernamentales y grupos interesados. Choran (1974) menciona que el “*gobierno está para asegurar el acceso a los más organizados de forma eficaz, y ratificar los acuerdos y los ajustes elaborados entre los líderes de la competencia, el acceso de los grupos y sus reivindicaciones [...]*” Por lo tanto, el discurso se puede observar en dos dimensiones de *fondo* y *de forma*.

Formalmente es la manifestación de una acción de política pública factible y políticamente viable para la solución del problema, en donde la calidad se sitúa como

primordial elemento discursivo. Sin embargo, de fondo, reside la negociación conflictiva de los dos actores principales la organización gubernamental. Este juego discursivo permite a los actores ubicarse en la estructura, ganar recursos y ejercer el poder. Por lo tanto, el nivel de análisis de la política pública es limitado, ya que aquellas interacciones entre actores gubernamentales y grupos o actores, son excluidas, de igual forma el constante conflicto y negociación son desconocidas en los enfoques de política pública clásicos.

En este sentido, el cabal funcionamiento de las CS en el ciclo de la política pública en el ámbito local puede explicarse como la operacionalización del concepto de neoparticipación ciudadana, entendida ésta como una posición más activa y corresponsable de la sociedad en las diferentes fases de la toma de decisión pública. Es sin duda, un mecanismo de fortalecimiento democrático ya que incide positivamente en el Estado de Derecho del ciudadano y fuerza al aparato gubernamental a abrir los espacios de transparencia y rendición de cuentas.

IV. CONCLUSIONES

La prevalencia de problemas públicos locales se deben analizar a partir de las acciones de *policy*, diseño e implementación, que explican de una manera más integral y globalizante las variables que intervienen en la acción o inacción gubernamental municipal. Por lo tanto, la política pública no es un ejercicio lineal y racional, sino un ciclo conflictivo en donde los intereses son negociados dinámicamente y como reguladores de las interacciones de los actores. Las limitaciones que concentra el análisis de política pública constriñe a la política pública como un proceso determinado por etapas preestablecidas, sin tomar en cuenta los juegos en el que los actores denotan sus recursos de poder y su capacidad de llevar a la agenda pública sus intereses individuales haciéndolos colectivos.

Es claro que el análisis de política pública no observa aquellas estrategias de acción individual que las reglas del juego organizacional les permiten. En este sentido, la acción de política pública permite identificar esas características en las interacciones entre el gobierno y otros actores. Las figuras de

contraloría social buscan sintetizar la acción individual en acción colectiva que maximice el beneficio común por encima del beneficio individual propio de los contextos de opacidad. Su observación -ser vista- desde la esfera gubernamental como ciudadana resulta fundamental pues le da certeza de impacto hacia una mayor transparencia y rendición de cuentas del ejercicio de los recursos público, lo que a su vez generará un incremento en la confianza ciudadana.

La toma de decisiones públicas bajo un esquema de neogobernanza es un gran reto de acción política que implica sensatez, concientización de servicio público, y voluntad política para el fortalecimiento del Estado de Derecho y del beneficio colectivo. Las CS, a pesar de tener casi tres décadas de existencia en la gestión pública en México, sigue teniendo como gran reto el constituirse como la gran palanca de control ciudadano del bien público.

REFERENCIAS

- Aguilar, Luis, (2006). *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Allison, Graham T. (2003) "Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos", en Luis F. Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas públicas*, México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 119-200.
- Bardach, Eugene, (2003) "Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas", en Luis F. Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 219-233.
- Barreda, Mikel (2011) "La calidad de la democracia; un análisis comparado en América Latina", en *Política y gobierno*, núm. 2, págs. 265 - 295
- Boiero, Marta y Gabriela Estrada (2003) "Reforma del estado: transición hacia un nuevo modelo de gestión pública", documento de trabajo. Segundo Congreso Argentino de Administración Pública Sociedad, Estado y Administración: Reconstruyendo la estatalidad: Transición, instituciones y gobernabilidad.
- Brugué, Quim (2009). "Una Administración que Habla es una Administración que Piensa", en AA.VV. Participación Ciudadana para una Administración Deliberativa. Gobierno de Aragón, Zaragoza
- Casar, María, (2015). *México: anatomía de la corrupción*, México: CIDE - IMCO
- Cohen, Michael D. James G. March, y Johan P. Olsen, (1972), "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, 17 pp. 1-25.
- Choran, C. (1974). "Political Science and the Public Interest", *Journal of Politics*, 36, 327-355.
- David L. Weimer y Aidan R. Vining, (2004), *Policy analysis. Concepts and practice*. Upper Saddle River, Prentice Hall.
- del Tronco, José, "Las causas de la desconfianza política en México", *Perfiles Latinoamericanos*, vol.2, núm. 40, págs. 227 – 251 <http://www.scielo.org.mx/pdf/perlat/v20n40/v20n40a9.pdf>
- Diario Oficial de la Federación de México (2008, 11 abril). ACUERDO por el que se establecen los Lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los programas federales de desarrollo social.
- <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2813/lineamientos-para-la-promocion-y-operacion-de-la-contraloria-social.pdf>
- Forester, John (1996), "La racionalidad limitada y la política de salir del paso", en Luis F. Aguilar (ed.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 315-340.
- Gormley, William, (1987), "Institutional policy analysis: a critical review", *Journal of policy analysis and management*, 6 (2): pp. 153-169.
- Gormley, William, (2007). "Public policy analysis: ideas and impacts", *Annual review of political science*, 10, pp. 297-313.
- Hall, Peter y Rosemary Taylor, (1996), "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies*, 44 pp. 936-957.

- Heller, Nathaniel (2009). "Definiendo y midiendo la corrupción. ¿De dónde venimos, dónde estamos ahora y qué importa para el futuro?". *Reforma y Democracia*. No. 45. <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/045-octubre2-2009/heller>
- Hill, Kim. (1997). "In Search of Policy Theory", *Policy Currents*, 7 (1): 1-16. Innerarity, Daniel, (2006). *El nuevo espacio público*, Madrid: Espasa
- Lindblom, Charles E. (1996), "La ciencia de "salir del paso" en Luis F. Aguilar (ed.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 201-225.
- María Amparo Casar y Claudia Maldonado, (2009) "Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: Una aproximación desde la ciencia política", en Mauricio Merino et al., *Enfoques de política pública*, México, CIDE, pp. 217-250.
- March, James y Johan Olsen, (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. Fondo de Cultura Económica, México, Capítulos I-III.
- Merino, Mauricio. (2005) *La importancia de las rutinas (marco teórico para una investigación sobre la gestión pública en México*, DTAP, núm. 160, CIDE, pp. 1-20.
- Masuch, M. y P. Lapotin, (1989), "Beyond Garbage Cans: An AI Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, 34 pp. 38- 67.
- Olvera, Alberto (2011) "Reflexiones sobre la calidad de la democracia en México", IIH-S, UV. <http://es.slideshare.net/villamarcos/calidad-de-la-democracia-alberto-olvera>
- Parés, Marc (coord.).(2009). *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Pereira Porto, Mauro (2000). "La crisis de confianza en la política y sus instituciones: los medios y la legitimidad de la democracia en Brasil", *América Latina Hoy*, núm. 25, págs. 23 – 33, <http://hdl.handle.net/10366/72482>
- Pierson, Paul. (2005). "The Study of Policy Development", *Journal of Policy History*, 17 pp. 34-51.
- Quattrone, George y Amos Tversky, (1988), "Contrasting Rational and Psychological Analyses of Political Choice", *American Political Science Review*, 82 pp. 719-736.
- Rose, R. (1998) *El Gran Gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*, México, FCE.
- Schulman, Paul R. (1975). "Nonincremental Policy Making: Notes toward an Alternative Paradigm", *American Political Science Review*, 69
- Schneider, Anne y Helen Ingram, (1993), "Social Construction of Target Populations", *American Political Science Review*, 87 pp. 343-347.
- Schneider, Anne y Mara Sidney (2009) "What Is Next for Policy Design and Social Construction Theory?" *The Policy Studies Journal*, Vol. 37, núm. 1, pp. 103-119.
- Tobin, J., (1970), "Limiting the domain of inequality", *Journal of Law and Economics*, 13 pp. 263-277.
- Torben Beck y Barry Bozeman (2007) "Public values: an inventory", *Administration and Society*, 39 (3), pp. 354-381.

Torcal, Mariano (2005), "Partidos y desafección política", *DHIAL* núm. 14 https://www.academia.edu/712090/Partidos_y_desafecci%C3%B3n_pol%C3%ADtica

Ugalde, Luis (2016) "La democracia estancada (México 2006 - 2016)". *Nexos*, núm. 464, págs. 19 - 27

Vallès, Josep (2006). *Ciencia Política. Una introducción*. Barcelona: Ariel Ciencia Política

Weimer, David L. y Aidan R. Vining, (2004) *Policy analysis. Concepts and practice*, Upper Saddle River, Prentice Hall, capítulos 4, 5, 6, 7, 8.

Weimer, David L. y Aidan R. Vining, (2004), *Policy analysis. Concepts and practice*, Upper Saddle River, Prentice Hall, capítulo 10 y 11.

Weible, Christopher, Paul A. Sabatier y Kelly McQueen, (2009) "Themes and Variations: Taking Stock and the Advocacy Coalition Framework", *The Policy Studies Journal*, Vol. 37, núm. 1, pp. 121-140.