



Universidad Veracruzana

UNIVERSIDAD VERACRUZANA  
Facultad de Contaduría y Administración  
Maestría En Auditoría



“La participación ciudadana, elemento regulador en la aplicación de recursos públicos. Estudio de caso.”

**PROYECTO DE INTERVENCIÓN**

Para obtener el título de:

**Maestra en Auditoría**

PRESENTA:

Ingrid Herrera Oropeza

DIRECTOR:

M.A.F. Fredy Castro Naranjo

Xalapa-Enríquez, Veracruz

Julio-2016

## ÍNDICE

<b>RESUMEN</b> .....	3
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	5
<b>PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA</b> .....	7
<b>CAPITULO I: MARCO JURÍDICO Y MARCO CONTEXTUAL</b> .....	8
1.1 Marco Jurídico.....	8
1.1.1 Políticas Públicas.....	10
1.1.2 Participación ciudadana y rendición de cuentas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ....	11
1.1.3 La contraloría Social en la Ley General de Desarrollo Social .....	12
1.2. Marco Contextual .....	15
1.2.1 Ubicación .....	20
1.2.2 Población .....	20
1.2.3 Gobierno .....	21
<b>CAPITULO II: PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b> .....	23
2.1 Estado.....	23
2.2 Democracia.....	48
2.3 Participación Ciudadana .....	51
2.3 .1 Antecedentes en México.....	52
<b>CAPITULO III: ESTUDIO DE CASO</b> .....	62
3.1 Tipo de Investigación .....	62
3.2 Unidad de Investigación.....	63
3.3 Técnicas e Instrumentos de recolección de datos .....	63

---

3.4 Análisis de datos .....	66
<b>CONCLUSIONES</b> .....	86
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	88
<b>ANEXO</b> .....	92

## RESUMEN

La auditoría es un proceso sistemático para obtener y evaluar, de manera objetiva, las evidencias relacionadas con informes sobre actividades económicas y otros acontecimientos relacionados con las empresas tanto públicas como privadas, consecuentemente las entidades gubernamentales deben estar sujetas a dicho examen.

La auditoría al sector público comprende la evaluación de todos los niveles de gobierno; dicha auditoría puede ser ejecutada en distintos ámbitos, como son el legal, presupuestal, financiera, de desempeño, programático, técnica, social, entre otras.

La auditoría social es un proceso que permite a una organización evaluar su eficacia social y su comportamiento ético en relación a sus objetivos, de manera que pueda mejorar sus resultados sociales y solidarios y dar cuenta de ellos a todas las personas comprometidas por su actividad.

En ese sentido, la auditoría social busca involucrar a la sociedad en la vigilancia del cumplimiento de los objetivos de los entes, principalmente del ejercicio de los recursos públicos, cuya esencia radica en dar la posibilidad a los ciudadanos de que vigilen a sus autoridades permanentemente, ya que los recursos que manejan son aportados por la misma.

México se rige bajo un sistema democrático, el cual permite y promueve la interacción sociedad-gobierno. Es entonces cuando podemos hablar de participación ciudadana: cuando no sólo se pueden elegir los gobiernos de manera

democrática, sino que además los ciudadanos tienen espacios para opinar, incidir, vigilar y exigir el cumplimiento de la normatividad aplicable y la aplicación correcta de los recursos.

En México, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, se crea el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) el cual fomenta las actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil y es responsable del diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones y medidas para sus actividades. Asimismo, las Contralorías y Órganos de Fiscalización de los estados promueven la creación de comités ciudadanos.

En el Estado de Veracruz las instituciones que actualmente hacen énfasis en fomentar la Participación Ciudadana para vigilar el buen ejercicio del gasto público son la Contraloría General del Estado, a través de los Comités de Contraloría Ciudadana Adelante, y el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, mediante los Comités de Contraloría Social.

Cuando una población tiene un grado de confianza bajo sobre sus gobernantes, es importante que sean ellos quienes intervengan directamente en la vigilancia de los recursos públicos y con ello, el grado de confianza se incrementa.

---

## INTRODUCCIÓN

Un país está conformado por límites fronterizos, regiones, estados o departamentos, ciudades, distritos y municipios, así como de individuos que conforman una sociedad que comparte cultura, idioma, identidad y gobierno.

El gobierno que comparte una sociedad es una estructura conformada por personas y organismos, que dirigen de forma política y administrativa a un país, ayudados con recursos públicos, que son aquellos bienes con los que cuenta un país para realizar la función pública.

Es importante mencionar que los recursos públicos deben de ser empleados para el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad, y se deben de invertir en infraestructura, educación, salud, seguridad, investigación, etc., es decir, deben de invertirse de manera que permitan satisfacer las necesidades y demandas de la población.

Como es ampliamente conocido en ámbitos nacionales e internacionales, los recursos públicos no siempre se emplean de manera adecuada e incumplen la finalidad para la que fueron destinados, debido a prácticas de corrupción y malversación de recursos en los diferentes niveles de gobierno de la gran mayoría de los países, situación que afecta directamente al desarrollo de la sociedad, debido a que al no destinarse los recursos a los objetivos iniciales y principales, las necesidades y demandas de la población, carecen de la atención necesaria y suficiente, disminuyendo notablemente la calidad de las mismas.

La supervisión del ejercicio de los recursos públicos es un tema de gran importancia a nivel internacional, ya que resulta difícil, por no decir imposible, encontrar países en los cuales la sociedad confié plenamente en los representantes de sus gobiernos y las decisiones que estos toman en la aplicación de dichos recursos.

Cada país, en los diversos foros de prensa, de grupos de sociedad civil, foros internacionales, etc., busca que su imagen sea la mejor y minimiza o anula los actos de corrupción, los malos manejos, así como el descontento social existente respecto a la forma de manejar los recursos. Con esto es imposible fiarse de la imagen que un país proyecta de manera externa en voz de sus principales funcionarios, ya que no siempre es la más cercana a la realidad.

Es a partir de lo anterior que se plantea la importancia que tiene la ciudadanía al supervisar el correcto manejo de los recursos públicos, ya que al ser la principal beneficiada, es su derecho validar que los recursos públicos sean empleados de manera honesta, adecuada y oportuna.

Como referencia para la anterior aseveración, la contextualizamos en México, en donde actualmente hay instituciones gubernamentales que hacen especial énfasis en fomentar la participación de la ciudadanía para que monitoree la forma en la cual se aplican los recursos públicos.

## PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Actualmente los índices de percepción de confiabilidad de la ciudadanía sobre el uso de los recursos del erario en nuestro país es demasiado bajo, por lo que es importante emplear estrategias que permitan tener mayor seguridad sobre si los recursos públicos se aplican de manera correcta. Derivado a que es la propia ciudadanía quien desconfía de sus gobernantes, este estudio planea conocer si la participación ciudadana colabora a la regulación o fiscalización de estos recursos.

Para este estudio se eligió como ejemplo el municipio de Tlalnelhuayocan, Veracruz.



## **CAPITULO I: MARCO JURÍDICO Y MARCO CONTEXTUAL**

El desarrollo de esta investigación tiene como pilares el marco jurídico de la participación ciudadana y la rendición de cuentas y el marco contextual del municipio donde radican los individuos sujetos de estudio.

### 1.1 Marco Jurídico

México, aun cuando en el pasado se encontraba regido por una monarquía, desde el 31 de enero de 1824, mediante la expedición del Acta Constitutiva de la Federación, se dispuso que el gobierno adoptara la forma de republica representativa popular federal, lo cual no excluyo que en diversos periodos de gobierno se trasgrediera el concepto de democracia, el cual estaba implícito en el término popular.

En 1835 en el documento de Las Bases Constitucionales, se dispone que “El sistema gubernativo de la Nación es el republicano, representativo y popular.” Pero se siguieron dando las interpretaciones que satisficieran los intereses de las personas en el poder.

Es así como desde la consumación de su independecia en 1821 hasta agosto de 1855, México conoció diversas formas de gobierno, que iban desde la monarquía, la republica casi democrática, la republica aristocrática, monarquía disfrazada, etc.

Durante el Congreso Constituyente de 1856-1857, se realiza el proyecto del artículo 40, el cual señalaba la parte medular de la conformación de una república democrática, este proyecto fue aceptado totalmente en 1857, sin embargo en 1864 debido a la intervención francesa, México vuelve a ser una monarquía, la cual fue derrocada solo 3 años después, en 1867.

Esto da pauta para que el Congreso Constituyente de 1916-1917, aceptara la modificación que se planteó en 1857 del Artículo 40, en donde se plasma “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal”, lo cual continua en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

Es de esta manera en que México logra consolidar su gobierno como una democracia, en la cual la participación de la ciudadanía es un factor importante e indispensable.

J. Carpizo (2011) menciona que existe democracia en donde el orden jurídico, la legislación, es creado por los mismos a quienes se les va a aplicar; es decir, la voluntad representada en el orden legal del Estado, coincide con los gobernados. Por lo que podemos incidir que la sociedad es libre de hacer lo que deseé, siempre y cuando, se mantenga en estricto apego a la normatividad.

De igual manera, es importante considerar que la república es una propiedad del pueblo, de la comunidad, de la población y un pueblo no es cualquier agrupación de seres humanos reunidos de cualquier manera, sino, todo lo contrario, es una aglomeración de gentes en gran número, asociadas según un acuerdo o consentimiento común en lo que respecta a la justicia y derecho y a la comunidad de ciertos beneficios.

Es decir, el gobierno está fundado en el precepto de que sirve al pueblo y gobierna para él y debe proveer los medios necesarios y suficientes para satisfacer sus necesidades y demandas.

### 1.1.1 Políticas Públicas

Las políticas públicas se definen de acuerdo a lo señalado por Salazar (1994) como las sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones socialmente problemáticas. Asimismo, se basan y soportan en determinadas posturas políticas, filosóficas, sociales e ideológicas. De ahí que sean esas posturas por parte del Estado o de otros actores relevantes, los elementos que ayudan a calcular acerca de los posibles factores que fortalecen, debilitan y/o amenaza.

Por lo anterior, se puede afirmar que las políticas públicas son el medio utilizado por el Gobierno para dar respuesta a las situaciones socialmente problemáticas. De acuerdo con esta definición, las respuestas que ofrezca el estado a la población, deberán estar orientadas a buscar la mejor alternativa de solución, con la finalidad de que en caso que estas situaciones socialmente problemáticas no puedan tener una resolución total, al menos disminuir las inequidades y hacer más manejables para las autoridades.

Si bien el Estado es quien tiene el liderazgo institucional y funge como protagonista en la resolución de los problemas de la sociedad, no puede actuar de manera individual; es por ello que requiere de la presencia de otros actores, si es que pretende mejorar la efectividad de las políticas públicas. Es por ello que las políticas públicas son el producto una red de decisiones, estas determinaciones son elegidas por diversos actores, tales como son la ciudadanía, los partidos políticos, grupos sociales y comunitarios, asociaciones, en un complicado proceso

---

de construcción y mediación social entre el Estado y los diferentes actores de la sociedad.

En este proceso de toma de decisiones compartido entre estado y sociedad es donde se encuentra la columna vertebral de la participación ciudadana, la cual puede desarrollarse desde la perspectiva individual o como integrante de un grupo de representación social.

Dentro de la legislación de nuestro país se encuentra considerado el papel activo de la sociedad en el proceso de toma de decisiones resolutorias a las situaciones socialmente problemáticas.

#### 1.1.2 Participación ciudadana y rendición de cuentas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dentro del marco jurídico en México se sitúa como Ley Suprema a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual establece los derechos y obligaciones de los ciudadanos, así como las atribuciones de cada uno de los poderes del gobierno. Dentro de las obligaciones que confiere y derechos que otorga a la ciudadanía se encuentra el de participar activamente dentro del desarrollo de la comunidad en que se desarrolla.

De manera explícita la Carta Magna no cuenta con un artículo que señale como tal el derecho a que los ciudadanos colaboren de manera activa en el desarrollo de las actividades, sin embargo en algunos artículos hace alusión a ello, por ejemplo el artículo cuarto señala:

*Art. 4.*

*...Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.*

Además de lo anterior, la Carta Magna establece la creación de Comités de Participación Ciudadana para fines específicos, como en el artículo 113 que señala que dentro del Sistema Nacional Anticorrupción se establecerá un comité de esta índole, el cual estará integrado por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley.

Cabe destacar que la Ley Suprema de nuestra nación solo establece las bases generales para el desarrollo de las actividades de nuestro país y de manera adicional se han establecido leyes específicas, como es el caso de la Ley General de Desarrollo Social.

### 1.1.3 La contraloría Social en la Ley General de Desarrollo Social

De acuerdo con el artículo primero, la Ley General de Desarrollo Social tiene por objeto determinar las bases y fomentar la participación social y privada en la materia; garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social; señalar las obligaciones del Gobierno, en esta índole establecer las instituciones responsables del desarrollo social y definir

---

los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la Política Nacional de Desarrollo Social; entre otros.

Dentro de esta Ley se establece el título IV *Del Sistema Nacional de Desarrollo Social*, este sistema tiene por objeto de acuerdo al artículo 38:

- I. Integrar la participación de los sectores público, social y privado en el cumplimiento de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social;
- II. Establecer la colaboración entre las dependencias y entidades federales en la formulación, ejecución e instrumentación de programas, acciones e inversiones en materia de desarrollo social;
- III. Promover la concurrencia, vinculación y congruencia de los programas, acciones e inversiones de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, con los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social;  
  
Fomentar la participación de las personas, familias y organizaciones y, en general, de los sectores social y privado en el desarrollo social;
- IV. Coordinar las acciones orientadas a la consecución de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social, e
- V. Impulsar la desconcentración y descentralización de los recursos y acciones para el desarrollo social, la rendición de cuentas y el fortalecimiento del pacto federal.

Dentro de este título IV la ley establece en el capítulo sexto los lineamientos de la participación ciudadana, involucrando de conformidad con el artículo 61 a los tres niveles de gobierno, los cuales deberán garantizar el derecho de los beneficiarios y de la sociedad a participar de manera activa y corresponsable en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social.

Adicional a la intervención de los niveles de gobierno en nuestro país existen organizaciones que tienen por objeto impulsar el desarrollo social, es por ello que la legislación otorga las atribuciones para promover el desarrollo social y participación en las acciones relacionadas con el diseño, implementación y evaluación de las acciones, políticas y programas en la materia.

Es decir, adicional a la inclusión de la ciudadanía y de los tres niveles de gobierno, la participación ciudadana será regulada por organizaciones que colaboren con los ciudadanos a tener una intervención más organizada. Asimismo, el Gobierno Federal deberá invitar a este tipo de organizaciones, para lo cual deberá emitir una convocatoria de carácter público, misma que deberá especificar los requisitos, objetivos y modalidades para participar.

Con la finalidad de que estas organizaciones operen pro la participación activa de la ciudadanía, podrán recibir recursos del erario para operar programas sociales, con excepción de aquellas en que formen parte de los órganos directivos servidores públicos, sus cónyuges o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles; lo anterior con la finalidad de evitar algún conflicto de intereses y dar transparencia a los procesos. Estas organizaciones deberán estar formalmente constituidas ante la autoridad competente y cumplir con lo que establezca el reglamento respectivo.

Esta ley establece además el concepto de contraloría social, misma que define como el mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social.

De conformidad con el artículo 71, la contraloría social tendrá las funciones 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
- V. Presentar ante la autoridad competente las quejas y denuncias que puedan dar lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales relacionadas con los programas sociales.

## 1.2. Marco Contextual

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés), define a la corrupción de la siguiente manera:



---

*“La corrupción incluye soborno, fraude, apropiación indebida u otras formas de desviación de recursos por un funcionario público, pero no es limitado a ello.*

*La corrupción también puede ocurrir en los casos de nepotismo, extorsión, tráfico de influencias, uso indebido de información privilegiada para fines personales y la compra y venta de las decisiones judiciales, entre varias otras prácticas.”*

Asimismo, hace referencia a que es un fenómeno social, político y económico complejo que afecta a todos los países, dicho fenómeno debilita a las instituciones democráticas, frena el desarrollo económico y contribuye a la inestabilidad gubernamental.

Existe una organización no gubernamental llamada Transparencia Internacional (TI), la cual desde 1993 liderea la lucha contra la corrupción, mediante la promoción de la conciencia de sus efectos nocivos, asimismo, trabaja con el gobierno, empresas y la sociedad civil para desarrollar e implementar medidas efectivas para combatirla.

Desde 1995 esta organización publica anualmente el Índice de percepción de la corrupción; este índice se constituye de una escala del 0 al 100, siendo la puntuación más baja el más corrupto y la puntuación más alta, el menos corrupto. El estudio ofrece un ranking global en el que se hace constar la percepción de la corrupción en cada país, en este estudio participan 168 países. En índice publicado este año, y que corresponde al ejercicio 2015, se aprecia que ningún país tiene puntuación perfecta y al menos dos terceras partes de los países tienen

puntuaciones por debajo de 50; lo anterior demuestra que el problema de corrupción a nivel mundial es grave.<sup>1</sup>

Dentro del análisis del índice destacan Dinamarca y Finlandia, países con el Índice de percepción de la corrupción más bajo del estudio, con una puntuación de 91 y 90, respectivamente; seguidos por Suecia y Nueva Zelanda con calificación de 89 y 88, respectivamente; en el continente americano, Canadá es el país con el menor Índice de percepción de corrupción con una puntuación de 83; asimismo, Venezuela con 17 puntos es el país con menor índice de percepción de corrupción de América Latina.

¿Y cómo se ubica México en este ranking?, los resultados son desalentadores, ya que se encuentra en el lugar 95 de 167 países con una puntuación de 35, lo que lo ubica con un grave problema de corrupción, con la misma puntuación se encuentran Armenia, Mali y Filipinas.

Mónica Barrera en su libro, “¿Quién y cómo debe controlar y evaluar al gobierno?” menciona;

“A los valores y principios de libertad, la democracia, el desarrollo económico, el bienestar social, la calidad de vida, el equilibrio ecológico y la conservación de los recursos naturales, debe agregarse, en el campo político-administrativo, la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción.”

De acuerdo con la normatividad mexicana, los entes públicos deben informar acerca del uso de sus recursos a las entidades fiscalizadoras, sin embargo estas entidades realizan la fiscalización posterior a la aplicación de los recursos.

---

<sup>1</sup> Índice de la percepción de la corrupción.2015. Transparency International <http://www.transparency.org/cpi2015#results-table>

Si bien los recursos públicos son producto de las aportaciones de la ciudadanía, ésta también puede regular la aplicación de los mismos. Para ello, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, se creó el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), el cual fomenta las actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y es responsable del diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones y medidas para sus actividades. Con programas como el de Coinversión Social y la participación de las OSC en ellos, promueve acciones que atacan la pobreza y la vulnerabilidad social, para que la población que así lo necesite pueda salir adelante y vivir mejor. Además, ayudan a crear, capacitar, profesionalizar y fortalecer a las OSC para que tengan reconocimiento ciudadano y legitimidad social.

El INDESOL establece las bases para la organización de la sociedad y que en base a esta organización se persigan objetivos en común.

En el caso específico del estado de Veracruz, existen dos organismos que promueven el acercamiento de la sociedad, el Órgano de Fiscalización Superior del Estado con los Comités de Contraloría Social y la Contraloría General del Estado con los Comités de Contraloría Ciudadana.

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

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

Por otra parte la Contraloría General del Estado promueve la creación de los Comités de Contraloría Ciudadana Adelante, los cuales son instrumentos de participación social, para el control y evaluación de las obras, acciones, trámites o servicios de la Administración Pública Estatal.

Estos comités están debidamente constituidos por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal; que realizan funciones de seguimiento, supervisión, vigilancia y evaluación de obras, acciones o bien, de los trámites o servicios gubernamentales.

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

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

Estos comités son apoyados con capacitación, información y asistencia técnica, en la materia que se trate, por parte de la dependencia o entidad a la que corresponda.

Con la finalidad de conocer si la participación ciudadana coadyuva a la correcta aplicación de los recursos se realizó un estudio de caso en el municipio de Tlalnahuayocan, Veracruz.

### 1.2.1 Ubicación

El municipio de Tlalnahuayocan se encuentra en el estado de Veracruz, es uno de los 212 municipios de la entidad y tiene su ubicación en la zona centro del estado. Sus coordenadas son 19°32'47.1"N 96°58'30.73"O y está a una altura de 1640 msnm<sup>2</sup>. La extensión territorial es de 36.6 km<sup>2</sup>, cifra que representa el 0.1% de la extensión territorial total del estado. Se sitúa en la zona central sobre las estribaciones del Cofre de Perote y de acuerdo a la división local del estado, se encuentra dentro de la Región Capital. Comparte límites territoriales con los municipios de Acajete, Rafael Lucio, Banderilla, Xalapa y Coatepec. De acuerdo a la división regional del estado, este municipio pertenece a la región capital.

El clima del municipio es templado-húmedo, con una temperatura media anual de 18°C; la precipitación pluvial media anual es de 1,009mm. Se encuentra regado por pequeños arroyos tributarios del río Huitzilapan o de los Pescados, otros ríos, aunque son de poco caudal son: Sedeño, Amoyolapan, Río Sordo, Agüita Fría, Pixquiac y Xocoyolapan.

### 1.2.2 Población

El municipio de Tlalnahuayocan se encuentra integrado por 53 localidades, de las cuales 52 son rurales y una es urbana. La población asciende a 16,311 habitantes, de los cuales el 63 % se encuentra concentrado en localidades de tipo

rural. El 51.3 % de las personas que integran este municipio son mujeres; asimismo, el rango de edad con mayor número de habitantes de 15 a 19 años.

Cerca de 1,285 habitantes son analfabetas, lo que representa un porcentaje de 8 puntos porcentuales. Sin embargo, el grado máximo de estudios de la mayoría de la población es el bachillerato. Un 96 % de las casas habitación del municipio cuentan con los servicios de drenaje, energía eléctrica, servicio sanitario y agua entubada.

En relación al rezago social de los habitantes y los indicadores de pobreza son los siguientes:

- 10,050 personas se encuentran categorizadas como población en situación de pobreza, representando un 64.4 % del total de la población.
- 999 personas se clasifican como población no pobre ni en situación de vulnerabilidad, es decir, el 6.4 % de la población del municipio.

Es notorio el cambio tan extremista de la situación de la población, ya que la gran mayoría se encuentra en situación de pobreza, excluida por una pequeña proporción que se encuentra libre de situación vulnerable.

### 1.2.3 Gobierno

De conformidad con la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave cada uno de los municipios del estado se encontrará conformado por un presidente municipal, un síndico y regidores, estos últimos varían en cada municipio, estableciendo que como mínimo cada gobierno municipal debe contar con uno. De tal manera, el gobierno municipal de Tlalnelhuayocan se encuentra integrado por una presidenta municipal, un síndico y un regidor.

Por decisión del Congreso Local del Estado de Veracruz, los municipios actualmente duraran en el encargo por un periodo de cuatro años, del año 2014 al 2017. Durante este cuatrienio el municipio de Tlalnelhuayocan se conforma de la siguiente manera:

Presidenta Municipal: Mtra. Arianna Guadalupe Ángeles Aguirre.

Síndico Único: Lic. Cristopher Omar Alarcón Hernández

Regidor Primero: C. Isabel Ballesteros Gómez

---

## CAPITULO II: PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Previo al análisis de la participación ciudadana, es relevante comenzar con el esclarecimiento del estado y la democracia, toda vez que la participación ciudadana se encuentra ligada al “Estado Democrático”. De conformidad con lo señalado por Jáuregui (1994), una sociedad que aspira a desarrollar una auténtica democracia, supone una participación más activa y prepositiva; en donde los ciudadanos tienen plena conciencia de sus derechos y obligaciones.

Solamente, dentro de un marco democrático es donde puede desarrollarse la participación ciudadana, ya que ninguna otra forma de gobierno (totalitario, autoritario, etc.) respeta los derechos o garantías del ciudadano que permitan su expresión en la formulación, ejecución o evaluación de sus políticas.

### 2.1 Estado

El concepto de Estado es clave para atender la vida y organización política de cualquier sociedad, desde las más primitivas hasta las contemporáneas. Pero no es sencillo explicar lo que esto significa. Una definición tradicional, que muy frecuentemente se enseña en las escuelas, es “el Estado es la combinación de pueblo, gobierno y territorio”, cuando en realidad esa es la definición de un Estado nacional, es decir, de países como México, Estados Unidos, Francia, Japón o India.

Sin embargo, en términos políticos la noción de Estado tiene un significado diferente. Se refiere al conjunto de instituciones, es decir organizaciones y reglas, donde se concentra la facultad para tomar decisiones válidas para toda la comunidad. En ese sentido, no toda la población forma parte del estado. Solo un



grupo pequeño de la sociedad, formado por políticos, gobernadores, legisladores y jueces, conforma el estado. Al resto de la sociedad se le ha denominado tradicionalmente como “sociedad civil”, y se diferencia del Estado.

Pero antes de profundizar en las instituciones que configuran al Estado (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial) conviene entenderlo a partir de sus funciones, obligaciones, facultades y atribuciones, mismas que se traducen en el acto de tomar las decisiones que afecten a toda la comunidad sobre la cual ejerce la autoridad, además de procurar orden y seguridad a la misma.

El origen del Estado, de acuerdo a los clásicos de la política y en particular a Thomas Hobbes, filósofo inglés del siglo XVII, podría definirse como el acto de cesión voluntaria de cada individuo de sus derechos con la finalidad de crear una entidad muy poderosa, capaz de obligar a cada miembro de la comunidad a apearse a las reglas de convivencia, leyes y reglamentos, que le permitirán contar con un mínimo de seguridad personal, laboral, así como garantizar la posesión de sus propiedades. De no existir el Estado, se caería en los que Hobbes llama “el estado de naturaleza”, es decir, una situación en la que cada individuo es libre de hacer lo que le venga en gana pero, por lo mismo, estará expuesto a los abusos de los demás. Es una situación de “anarquía” (etimológicamente, sin poder), donde prevalece la “ley de la selva” o del más fuerte, situación que puede despojar a los más débiles de sus posesiones, libertad, o vida. En esta condición cada individuo tratará de protegerse de los demás, pero como no tendrá la fuerza suficiente para ello, además de estar en una situación permanente de inseguridad, inquietud, y temor, en cualquier momento podrá sucumbir al asalto de sus congéneres.

Además de ello, cualquier esfuerzo comunitario, es decir, el esfuerzo que requiere de la participación de muchos, ya que un solo individuo no puede

realizarlo, se hace imposible pues no existe coordinación entre los potenciales enemigos que desconfían unos de otros y están ocupados de salvaguardar los bienes más elementales como son propiedad, alimentos, familia y existencia. Igualmente, no será posible en dichas circunstancias que la comunidad de la que hablamos pueda tomar decisiones ante desafíos o peligros colectivos, como los desastres naturales o la invasión de otro grupo humano. Y es que, ante la imposibilidad de ponerse de acuerdo, la opinión o decisión que uno tome por su cuenta no se traducirá en una acción conjunta. Frente al hecho de que nadie tenga poder, o capacidad de tomar decisiones obligatoriamente colectivas para el conjunto de los miembros de la comunidad, nadie podrá tomar una decisión, o al menos una que sea aceptada por todos los demás y, por lo tanto, el resultado será la parálisis, el estancamiento y la incapacidad para reaccionar adecuada y oportunamente ante los desafíos comunitarios.

Ejemplos históricos de tan lamentablemente situación son las guerras civiles, como la sostenida en México entre liberales y conservadores (1858-1861), la secesión en Estados Unidos entre el Norte y el Sur (1860-1965) o la guerra civil española entre republicanos y monárquicos (1936-1939), por mencionar sólo algunas, donde la ausencia de una autoridad común y la falta de reglas de convivencia política aceptables para todas las facciones o sectores sociales provocó que al menos dos bandos, ya que pueden ser más, se confrontaran violentamente, dejando a los individuos en el desamparo y a la merced del abuso de los demás.

Otro ejemplo de un fenómeno típicamente anárquico en una revolución, suceso donde los insurgentes destruyen el Estado en turno y se apoderan del país en cuestión, creando así un vacío de poder que provoca la confrontación de todos contra todos, situación en la que no existe orden ni respeto por la ley, donde la vida de todos y cada uno peligra y no vale gran cosa. Ejemplos de esto son la

---

Revolución francesa de 1798, la mexicana de 1910, la china de 1911, la rusa de 1917 o la cubana de 1959. En todos estos casos durante grandes periodos de tiempo prevaleció el desorden, la parálisis, la violencia y la falta de reglas de convivencia y leyes que protegieran la propiedad o la vida misma. A tales periodos hay quienes los han denominado como “etapas del terror”, designación que toma su nombre de un periodo de la Revolución francesa pero que puede extenderse a revoluciones violentas. Un ejemplo más cercano en el tiempo, de un caso próximo a la anarquía o a la ausencia del Estado, se dio en Irak tras la caída del régimen de Saddam Hussein como consecuencia de la invasión anglo-americana en 2003, lugar donde la situación que creó la ocupación extranjera dejó a los iraquíes a merced de sí mismos, condición que llevo los individuos a defender, con rifle en mano, tanto la integridad personal y la de su familia, como su propiedad, debido a la inexistencia de un Estado que proporcionara la mínima protección.

Pero antes de vislumbrar cuál podría ser una solución satisfactoria, ante una situación tan desastrosa, conviene preguntarse, ¿Por qué el estado de total libertad individual, el “estado de naturaleza” o de anarquía en términos más precisos, provoca la guerra de todos contra todos, la no cooperación, la parálisis en la toma de decisiones?

La respuesta nos remota a las características de la naturaleza humana, o al menos a la que consideran ciertos teóricos del Estado que responde a esta incógnita.

Afirman Thomas Hobbes y otros teóricos del Estado moderno, como el florentino Nicolás Maquiavelo o el inglés John Locke, que por naturaleza los individuos buscan su propio placer y bienestar, y rehúyen el dolor y el malestar, afirmación que por sí misma no genera mayor problema.

Es normal y permisible que un ser humano, como todo ser vivo, busque satisfacer el hambre y apagar la sed, procure protegerse de un sol abrasador cubriéndose con un techo, o de un frío que cale los huesos con una manta o una hoguera. El problema social surge cuando un individuo, al buscar satisfacer sus deseos o necesidades, afecta el mismo interés de otro individuo. Es decir, cuando surge una situación, muy frecuente en la vida social, en la cual dos o más personas no pueden satisfacer o cubrir sus necesidades o conseguir sus particulares propósitos al mismo tiempo; y si alguno de ellos lo logra, el otro se verá, por esta misma razón, imposibilitado.

¿Qué ocurre en tales circunstancias? Como regla general, salvo excepciones, todo individuo preferirá cubrir sus necesidades antes que renunciar a ello a favor de los demás. Inclusive, muy fácilmente podrá caer en la tentación de afectar directamente el interés ajeno con tal de satisfacer el suyo. Es ahí donde el individualismo se transforma en egoísmo o particularismo, con una connotación moral claramente negativa. Pero como ningún individuo, salvo excepciones, sacrificará su interés personal para que los demás satisfagan el suyo, se establece una situación de conflicto potencial entre los aspirantes al mismo bien, que no pueden o no quieren compartir, y muchas veces aunque quieran, no podrán hacerlo debido a la indivisibilidad o escasez del bien en cuestión. Este conflicto, a nivel personal, puede expresarse como hostilidad y violencia, por ejemplo de un duelo con armas donde quien puede en pie dispondrá del bien en disputa, y eso mismo ocurrirá cuando la disputa involucre a dos o más bandos, como en el caso de una guerra civil, o a dos o más países, como en el de una guerra internacional.

Desde luego, por beneficio mutuo, los individuos, bandos o países cuyos intereses choquen con los de otros podrán buscar formas no violentas para decir cómo, quién y de qué manera se repartirá el bien buscado, pero difícilmente alguno de éstos simplemente renunciará a sus pretensiones. El arreglo pacífico

---

deberá partir del principio de que los involucrados, sean dos o más, buscarán quedarse con aquello que necesitan para satisfacer sus necesidades o deseos.

¿Pero qué sucederá entonces en una situación de anarquía, donde los individuos se relacionan libre y espontáneamente? Que en la medida en sus respectivos intereses choquen, incurrirán en la violencia, en el uso de la fuerza disponible para imponer su voluntad y satisfacer sus respectivos deseos aunque atropellen el interés, e incluso la integridad y la vida, de los demás. Como ya lo habíamos mencionado, esta situación terminará por no ser beneficiosa para ninguno de los miembros de esta comunidad en estado de anarquía donde nadie, ni siquiera el más fuerte, estará a salvo de los eventuales ataques de los demás.

Si la naturaleza humana fuese esencialmente altruista, y por lo tanto los individuos estuviesen dispuestos a sacrificar sus intereses por los de los demás, el estado de naturaleza del que habla Hobbes no sería la “ley de la selva”, sino un estado de ayuda mutua, fraternidad y cooperación espontánea donde nadie se vería motivado quitar a los demás lo que es suyo, a asaltarlos o asesinarlos para quedarse con sus bienes. Por esta misma razón todos gozarían de tranquilidad al saber que nadie intentara quedarse con lo suyo – no al menos por las malas --, y esa comunidad, incluso en estado de plena libertad y espontaneidad, podría progresar sin tropiezos; en otras palabras, una especie de paraíso social.

Algunos pensadores han sostenido que la naturaleza humana tiene esas características, o puede llegar a tenerlas bajo condiciones sociales. Sin embargo, la realidad es que tan deseable situación no han tenido lugar en toda la historia de la humanidad, razón por la cual tal concepción puede ser percibida como una idealización o una ingenuidad, e incluso como una utopía, es decir, como un proyecto imposible de realizar.

Así, ciertos teóricos del Estado parten del principio de que el hombre es individualista, y por ende eventualmente egoísta, cuando sus intereses chocan con los de otros, condición que genera una proclividad al crimen, el abuso, el robo, la usurpación, la explotación de los demás, el conflicto y la violencia. Pero como esto, en términos generales, no conviene a nadie, o al menos a la mayoría de los miembros de una comunidad, ¿Qué puede hacerse? La respuesta es crear un Estado, que al menos reduzca los males derivados del egoísmo y el particularismo de la gran mayoría de los seres humanos.

Si la naturaleza humana es, como se ha dicho, individualista y por ende tiende a traducirse en actitudes egoístas frente a las necesidades, deseos e intereses de los demás, lo cual a su vez provoca una situación social de permanente conflicto y hostilidad, los seres humanos pueden buscar una fórmula de convivencia que reduzca estos males, aunque no desaparezcan del todo. Dicha fórmula consiste, primero, es establecer ciertas reglas de convivencia, leyes o normas, donde los derechos esenciales de cada miembro de la comunidad sean respetados por los demás, es decir la vida, la integridad y la propiedad social, así como fomentar la cooperación colectiva.

Sin embargo, si como hemos dicho los individuos tienden a buscar la satisfacción de sus propios intereses por encima de los demás, ¿Qué sucederá si el cumplimiento de las reglas establecidas implica que sus intereses particulares no sean conseguidos, parcial o totalmente? Es muy probable entonces que ese individuo, y de hecho, la mayoría, pase por encima de esas reglas. A quien viole cualquiera de esas leyes, o la normatividad, podemos llamarle genéricamente infractor, cuando se trata de una ley menor, o delincuente, cuando la ley quebrantada es más importante ya que provoca un mayor daño a la comunidad. Violar una ley menos es, por ejemplo, pasarse un semáforo marcado en rojo, y quien lo hace es un infractor. Cumplir una ley mayor consiste en respetar la

propiedad de otra persona o su vida, y quien llegue a infringirla, asaltando o asesinando a otra persona, se convertirá en delincuente.

Si todos ignorasen las leyes – o al menos aquellas que vayan contra su interés personal --, es como si tales leyes no existieran o no hubieran existido nunca. Serían, en todo caso, letra muerta y la única ley que seguiría imperando sería “la de la selva”, aquella que enfrenta a todos contra todos. ¿Cómo hacer entonces para que las leyes que facilitan el orden, la seguridad y el respeto a los derechos de los demás, se sigan?

Es entonces cuando se implementan castigos a quienes violan las normas de convivencia, que en un principio serán más severos conforme mayor sea el daño provocado a los demás. Tales sanciones pueden ir de una multa, algún tipo de cárcel, la confiscación de bienes o, como sucedía en ciertos pueblos de la antigüedad o actualmente en algunos países, penas físicas, es decir golpes o mutilaciones e incluso la pena de muerte, que aún se encuentra vigente en muchas naciones. Ahora bien, si un individuo, para satisfacer su propio interés siente la inclinación de afectar el otro – a través de delitos como el robo, el asalto, el homicidio, la violación, el fraude, la invasión de propiedad ajena, etc. –pero tiene conocimiento de que al hacerlo o intentarlo violara una ley, y esto provocara que reciba un castigo severo, entonces probablemente este individuo prefiera, por beneficio propio, abstenerse de romper esa norma.

Sin embargo, si dicho individuo descubre que, aunque rompa la ley en cuestión, no habrá nadie que le pueda imponer el castigo correspondiente, entonces no encontrará ninguna razón poderosa para no violentar la norma, atropellando el derecho de los demás para satisfacer sus deseos, necesidades o ambiciones. La ley, una vez más, se convierte entonces en letra muerta al no

---

existir alguien con suficiente poder para exigir su cumplimiento, es decir, para aplicar el castigo respectivo a quienes la violen.

Así, en el llamado “estado de naturaleza” hobbesiano, ¿Quién tiene el poder suficiente para garantizar la aplicación de la ley, para castigar a quien la violente? Nadie, pero entonces, ¿Qué procede? La respuesta es crear, entre todos los miembros de la comunidad en cuestión, una entidad con suficiente fuerza para que haga valer la ley y pueda perseguir, capturar y castigar los quebrantos a las leyes de convivencia social. De ser así, entonces cada miembro de la comunidad sabrá que, si rompe una ley, con mucha probabilidad recibirá el castigo estipulado por ello, y si además calcula que el daño personal provocado es mayor que el beneficio de romper la norma respectiva –como tendría que ocurrir con un buen sistema legal--, entonces, como se había dicho antes, se abstendrá de violentar la legalidad y preferirá buscar la satisfacción de sus necesidades y deseos dentro del marco legal –sin romper las normas vigentes—antes que provocar que se le castigue.

La clave para que un conjunto de normas de convivencia social sea esencialmente respetado en una comunidad –con los beneficios que ello reporta en términos de integridad social con el poder de castigar a quienes violenten las reglas de convivencia. Esa entidad es justamente el Estado, que en principio puede y debe contar con la fuerza y el poder suficiente para hacer valer la ley y castigar su desobediencia. Esa característica se llama coerción o poder coercitivo, y consiste en la capacidad de obligar a los individuos a que obedezcan la normatividad, y también el poder de utilizar a las fuerzas de seguridad pública para perseguir, capturar y castigar a quien rompa la ley.

¿En qué consiste entonces esa capacidad de coerción que permite al Estado castigar a los delincuentes y, por ende, favorecer el cumplimiento de la ley en la



---

comunidad sobre la que actúa? En un aparato de seguridad, vigilancia y justicia, es decir un aparato de coerción conformado por agentes, policías, ejército, cuya función es la de capturar a los infractores; por jueces y fiscales, quienes evalúan y determinan la inocencia o culpabilidad de los presuntos infractores y delincuentes; y por cárceles y verdugos, mediante los cuales se aplica el castigo correspondiente por violar la ley. Cada uno de los grupos anteriormente mencionados responde a instituciones que son parte del Estado, y quien los dirija tendrá a su disposición y responsabilidad que la ley se aplique, que su violación sea castigada con la finalidad de mantener el orden social y proteger a los miembros de la comunidad del abuso de su prójimo, sus conciudadanos, sus vecinos, incluso de sus familiares.

En suma, un Estado debe contar con una *fuerza coercitiva* que le permita aplicar castigos a quienes rompan las reglas de convivencia social, para así facilitar que la propia sociedad consiga sus metas –de progreso, cooperación y protección—con mayor eficacia, reduciendo los costos que produce la violencia interna, la inseguridad, los robos, fraudes y homicidios, actos que resultan, en general costosos para los miembros de la comunidad, y en particular, a las víctimas directas de dichos atropellos.

El Estado tiene facultades de decisión política de diferentes grados, pero al estar formado por seres humanos con necesidades, deseos y ambiciones personales, éstos tendrán la tentación de utilizar su cargo para promover sus intereses en lugar de promover y defender los colectivos. Ya habíamos dicho que el Estado, en su acepción política, no está formado por todos los miembros de una comunidad, que es el Estado nación, sino por gobernantes, funcionarios públicos, legisladores y jueces. Así, cuando alguien que detenta cierto poder lo utiliza en beneficio propio, atropellando el interés colectivo, incurre en abuso de poder.

Podemos dar el ejemplo de un dictador, que decreta la detención y ejecución de quienes se oponen a que permanezca en el poder o que quieran quitarle los privilegios que disfruta como tal, un salario desorbitado, numerosos empleados a su servicio o una lujosa residencia oficial. También es el caso, cuando este dictador, desde su elevada investidura, sustrae una parte del presupuesto público destinado a obras públicas para mandarse construir casas en diversas ciudades de su país y del mundo.

En otras palabras, el poder del Estado, suficiente para mantener el orden y aplicar la ley sobre la comunidad que gobierna, al mismo tiempo puede ser utilizado abusivamente por quienes manejan ese Estado, afectando el interés de los individuos que no forman parte de éste, que es la gran mayoría, y se conoce como “sociedad civil”. En estos casos, el remedio para evitar un mal, por ejemplo la anarquía, provocó otro: un Estado abusivo conocido genéricamente como despótico.

Entre las dos opciones anteriormente mencionadas, el desorden y caos social, y un Estado capaz de poner orden, hacer valer la ley entre los individuos, pero que también puede abusar de su poder ¿Cuál de las dos opciones es peor?

Dentro de ciertos límites, la sociedad ha preferido la segunda ante la primera, ya que el costo para los ciudadanos de padecer un Estado despótico es normalmente menos a sufrir una situación de anarquía, claro está, siempre y cuando el abuso cometido por el déspota en cuestión no rebase ciertas fronteras que la propia sociedad establece. Y es que ese margen de abuso de poder es el precio que los súbditos, o la mayoría, está dispuestos a pagar a cambio de tener un mínimo de orden y civilidad social. Por ello quizás históricamente, los periodos de anarquía, ya que por lo general, ésta ha resultado más costosa en términos sociales.

Sin embargo, cuando un déspota cruza los límites de tolerancia de sus súbditos, y abusa de su poder en exceso, los individuos pueden preferir disolver el Estado, lo que supone caer en un nuevo episodio de anarquía, teñido por la esperanza de construir un Estado nuevo menos abusivo que el anterior. Si esto ocurre es que estamos ante una revolución social: cuando el abuso del poder del monarca, dictador o presidente en turno, todos déspotas, ha excedido la tolerancia de los gobernados y estos están dispuestos a tomar las calles y las armas para destronar al déspota en cuestión. En caso de que la población logre su cometido la revolución habrá triunfado, y eso mismo implicaría que el Estado haya quedado disuelto, por ese momento, y surjan manifestaciones de desorden y anarquía en las cuales se pierde nuevamente la seguridad personal, debido al resurgimiento de la ley de todos contra todos que se expresa en la confrontación abierta entre diversas facciones políticas afectando al resto de la sociedad. Por ello históricamente, y tras una revolución exitosa –y el desorden y violencia que le acompaña—vuelve a resurgir un Estado, aunque ahora dirigido por una nueva elite política que en principio se compromete a no abusar del poder sino a utilizarlo en beneficio del bienestar colectivo.

Pero esto no significa que así vaya a ocurrir pues como ya lo dijimos, los nuevos dirigentes del Estado también son seres humanos, con ambiciones y deseos personales, mismos que quizás, tarde o temprano, trataran de satisfacer utilizando el poder que detentan. Es decir, es posible que los nuevos dirigentes incurran en el abuso de poder pero, que al principio de su mandato lo hagan de manera limitada o discreta. Así, podemos mencionar que los revolucionarios mexicanos que derrocaron a la dictadura de Porfirio Díaz en 1910, con el paso del tiempo también fueron incurriendo en cierto grado de abuso de poder: censura, corrupción, represión a los opositores, etc. Lo mismo puede decirse de los comunistas rusos que derrocaron al zar Nicolás II en 1917, de los comunistas chinos que se hicieron con el poder en 1949 o de la dictadura de Fidel Castro en

---

Cuba, que derrocó en 1958 a la dictadura de Fulgencio Batista. De la misma manera, también es posible que el Estado emanado de una revolución utilice su poder en beneficio de los sectores que lo secundaron durante la revolución, al menos durante sus primeros años de gobierno.

Pero un concepto que falta para entender el riesgo que supone el abuso de poder por parte del Estado es el de “impunidad”, que en otras palabras es la imposibilidad de castigar el abuso de poder. Es decir, un déspota comete ilícitos como aniquilar a sus adversarios, explotar a su pueblo y utilizar indebidamente los recursos públicos para enriquecerse personalmente, quedará impune cuando ningún castigo o sanción se le imponga y logre permanecer en su cargo como si nada hubiese sucedido.

¿Pero cuál es el concepto contrario al de la impunidad? El concepto de “rendición de cuentas”, del cual se desprende que cuando algún gobernante abusa del poder, sufrirá algún efecto negativo por ello; como ser removido de su cargo. Y dependiendo de la gravedad del abuso, sus bienes podrían llegar a ser confiscados o, en el peor de los casos, será privado de la libertad e incluso ejecutado.

Algunos ejemplos históricos de rendición de cuentas son los siguientes: Luis XVI, rey de Francia, enfrentó una revolución en 1789 debido a la acumulación de abusos que habían ejercido tanto él como sus antecesores al trono. En este caso no sólo el Estado fue derrocado, como sucede en las revoluciones exitosas, sino que además el rey fue juzgado y condenado a la guillotina, junto con su esposa, la austriaca María Antonia. En este caso, el sistemático abuso de poder fue castigado, primero con el destronamiento, y después con la muerte. En el caso de Porfirio Díaz, quien también fue sujeto de rendición de cuentas cuando triunfo la revolución organizada por Francisco Madero en 1910, pues Díaz no sólo renunció

a su prolongada presidencia, sino que también tuvo que abandonar el país, lo cual para él se convirtió en una lamentable exilio a Francia, país donde murió y hasta la fecha permanecen sus restos. El zar Nicolás II, a quien le tocó el estallido de la revolución rusa de 1917, se vio igualmente obligado a abdicar el trono, para más tarde ser capturado y ejecutado junto con su familia por los bolcheviques, triunfadores de ese movimiento revolucionario.

Pero para llamar a cuentas a algún gobernante que haya abusado del poder no es indispensable hacer una revolución, que depende de ciertas condiciones que después analizaremos. Es posible hacerlo por vías legales e institucionales, así, hemos visto este ejemplo en el caso de varios primer ministro de países europeos o de Japón, que cuando han incurrido en algún abuso de poder han sido removidos por votación mayoritaria de sus respectivos parlamentos, y a veces han tenido que enfrentar a la justicia, e incluso recibir algún tipo de sanción. Así le ocurrió a Indira Gandhi, quien fuera primer ministro de India en los años setenta, o a Tanaka Kakuei, primer ministro de Japón, en la misma década. En los Estados Unidos el caso más representativo ha sido el de Richard Nixon, cuando fue obligado a renunciar después del llamado *Watergate*, por utilizar recursos públicos como si fuesen privados para su campaña de reelección, y además, espiar ilegalmente a sus adversarios políticos. Tanto Luis XVI como Nixon, debido a distintos tipos de abuso de poder, tuvieron que rendir cuentas de ello, es decir, sufrir algún tipo de castigo o sanción por cometer actos ilícitos. En el caso del rey de Francia, el castigo consistió en la decapitación; en el caso del presidente norteamericano, fue la renuncia y su posterior desprestigio social.

La pregunta que ahora lógicamente toca responder es: ¿en qué condiciones políticas es más fácil y probable aplicar la rendición de cuentas de quienes abusan del poder, en lugar de que prevalezca su impunidad?

¿En qué condiciones puede entonces un déspota abusar sin límite del poder sin ser llamado a rendir cuentas, con alta probabilidad de quedar impune, y en qué condiciones es más fácil hacerle rendir cuentas, es decir, sancionarlo política o legalmente por haber incurrido en tales abusos de poder? Este es un tema central de los estudios políticos, y está relacionado en buena parte, con la manera en que está distribuido el poder político.

La distribución de poder puede visualizarse a través de una gama de tonos, en la cual, en uno de sus polos existe la total dispersión, lo que significa que todos los miembros de la comunidad tiene poder, ya que nadie tiene el suficiente como para imponer su voluntad sobre la de los demás. Esto es, para que el poder pueda ejercerse se requiere de alguien que lo tenga en mayor medida –quien lo ejerce— que el otro –quien sea afectado por ese poder. Para que el poder exista y sea ejercido, es necesario que esté mal distribuido, ya que si el poderse distribuye de manera perfecta desaparece. Por eso, en el polo que implica una perfecta distribución de poder estamos ante la anarquía, cuyas consecuencias ya hemos mencionado; es decir la “ley de la selva”, la guerra de todos contra todos, la incapacidad de tomar decisiones colectivas, etc., y en el otro polo de la gama de la distribución de poder nos encontramos con su total concentración. En este polo, todo el poder de esa comunidad está acumulado por una sola persona, a quien por esa razón llamamos “autócrata”, que etimológicamente significa el poder de uno solo. En otras palabras, en ese polo lo que hay es un monopolio de poder, y sabemos que, dada la naturaleza individualista de los humanos, quienes detentan cualquier monopolio, político, económico, comercial, militar o mediático, tienden a abusar de él. En el ejemplo clásico del monopolio comercial de un bien indispensable, el dueño puede establecer los precios que quiera y descuidar casi totalmente la calidad, ya que los consumidores seguirán pagando lo que sea necesario para adquirirlo. Es decir, la mala calidad de ese producto no se traducirá en un “castigo” para el dueño del monopolio, que no verá reducidas sus ventas ni

sus ingresos, ni quebrara o será retirado del mercado ya que lo abarca por completo. En pocas palabras, goza de impunidad comercial, aunque, si llega a excederse podrá sufrir una “revolución” organizada por los consumidores que quizá le arrebataran su fábrica y distribuirán gratuitamente el bien que deliberadamente encareció. Este caso sería el equivalente de una revolución política que destrona a un déspota.

Al hablar de un monopolio político, o una autocracia, quien detente este monopolio, siguiendo el símil, podrá elevar sus costos y disminuir la calidad del gobierno, lo que se traducirá en un abuso de poder que además quedará impune.

Todo esto entendido dentro de los límites ya explorados, pues más allá de ellos el autócrata podría enfrentarse a una revolución, el destronamiento, y quizá también, a su ejecución. Pero la tentación de abusar del poder desde una situación de monopolio es obvia, ya que entre el estado de anarquía donde todos se enfrentan contra todo, y no existen orden ni leyes válidas, y la autocracia, donde quien concentra un poder monopólico puede abusar de él impunemente – no ilimitadamente, pero sí dentro de un margen muy amplio--, ya hemos visto como históricamente, resulta menos perjudicial la segunda opción que a la primera.

Pero, ¿acaso, no existe alternativa menos dañina? Sí la hay. Los puntos intermedios de la gama de distribución de poder significan que a alguien se le otorga suficiente poder como para mantener el orden, tomar decisiones, hacer valer la ley, y evitar el estado de anarquía, pero no se le otorga suficiente poder como para que pueda abusar impunemente de él. Es decir, se le da una porción suficiente de poder para gobernar pero no para abusar de él, al menos no imprudentemente, pues el resto de poder se deposita en otras instituciones que vigilarán su desempeño y funcionarán como contrapeso. De tal forma que si llega

---

a abusar del poder y es descubierto, podrá ser removido de su cargo y sancionado de acuerdo a lo que prescriba la ley. En esa medida y en este contexto, quien detente el poder, si abusa de él, podrá ser fácilmente llamado a rendir cuentas y ser sancionado por tal abuso, con lo cual no gozará de impunidad. El gobernante en tal situación, aunque –como la mayoría de los seres humanos—también tenga la tendencia de utilizar el poder que se les otorga para promover sus intereses personales, aunque afecte los colectivos, en el caso de saberse vigilado por otros poderes que incluso tendrán la fuerza suficiente como para removerlo de su cargo y castigarlo, probablemente se refrenará para no cometer abusos desde su cargo. Y quizás esto no lo haga por razones morales o por altruismo hacia sus gobernados, sino por conveniencia propia, pues prefiere las ventajas de seguir detentando un poder, limitado y controlado, que ser despojado de éste e incluso llegar a recibir alguna sanción por las irregularidades cometidas.

Estas tres alternativas constituyen las formas de Estado más comunes: la dispersión total del poder supone la ausencia de Estado, y por tanto, anarquía; la concentración absoluta del poder supone que hay un Estado, entidad con poder suficiente para someter a los individuos al imperio de la ley, donde quien lo detenta puede abusar del mismo, romper la ley, y no ser llamado a cuentas por ello. Este segundo caso es el Estado autoritario. Finalmente, el punto intermedio de la gama supone una división de poder, donde a quien gobierna se le dota de una concentración suficiente de éste poder como para tomar decisiones y aplicar la ley, pero no se le otorga el suficiente, de modo que le resulte más difícil abusar impunemente de él; este es un tercer tipo de Estado esencialmente distinto al Estado autoritario y al cual se le llama genéricamente Estado democrático. Esa relación entre distribución de poder y la existencia o no de un Estado, y el tipo de Estado existente se puede observar con más claridad en la siguiente gráfica:



### *Gama de distribución de poder*

Poder disperso	División de poderes	Poder concentrado
Anarquía	Estado democrático	Estado autoritario
Estado de naturaleza	Gobernabilidad	Eficacia decisoria
“Ley de la selva”	Rendición de cuentas	Impunidad

Finalmente, puede decirse que en un estado democrático es más fácil llamar a rendir cuentas a un gobernante que abusa del poder que en un Estado autoritario, ya que en el primero el poder del gobernante no es total, si no limitado, y se encuentra flanqueado por instituciones que también detentan cierta cantidad de poder y pueden utilizarlo, de ser necesario, para castigar a quien ha abusado del mismo. En un Estado autoritario, ya lo hemos dicho, es posible derrocar a un déspota e incluso castigarlo. Pero debido a que dispone de gran poder, para hacerlo se tendrá que organizar a una buena parte de la sociedad y enfrentar a los aparatos represivos de dicho Estado, lo que supondrá un gran derrame de sangre, es decir, un alto costo humano y probablemente también económico, pues la economía generalmente se paraliza en tales circunstancias. Al contrario, en un Estado democrático será más fácil remover a un gobernante que ha abusado del poder, a través de las otras instituciones que también detentan cierto grado de poder y pueden provocar la renuncia del primero, o hasta llevarlo a los tribunales para ser juzgado y, de ser el caso, castigarlo. Es decir, en un Estado autoritario la rendición de cuentas supone una confrontación violenta entre varios ciudadanos cansados del abuso de poder de un autócrata y sus aparatos de seguridad, mientras que en un Estado democrático la división de poder que le caracteriza facilitará la rendición de cuentas por vía pacífica y civilizada, sin que el gobernante abusivo pueda evitarlo, pues no cuenta con la concentración de poder necesaria para ello.

Volviendo a los ejemplos ya citados, hemos visto como en Francia se pudo derrocar y castigar a Luis XVI, lo mismo que en México se hizo con Porfirio Díaz y en Rusia con Alejandro II. Pero en todos estos casos, Estados autoritarios hubo que hacer una revolución, y con ello, cada país tuvo que enfrentar los elevados costos humanos y económicos. En cambio, la remoción y encarcelamiento de Indira Gandhi en India, de Tanaka Kakuei en Japón, y de Richard Nixon en Estados Unidos, aunque en este último caso sólo hubo renuncia, los hechos ocurrieron sin derramamiento de sangre ni un perjuicio económico para los países en cuestión. Este hecho, debido a que en estos casos prevalecía un Estado democrático, donde la división de poderes se puso en marcha para obligar al gobernante abusivo, por corrupción en los tres casos, a renunciar a su cargo, es decir que ninguno de ellos tenían el poder necesario para preservar su impunidad y evitar rendir cuentas a la sociedad.

El costoso esfuerzo que en un Estado autoritario han debido hacer los ciudadanos levantados en armas, los revolucionarios, para llamar a cuentas al déspota en turno, en un Estado democrático lo realizan las instituciones políticas dotadas de poder para vigilar y contener al gobernante en cuestión, que se traduce en la famosa división de poderes de un Estado democrático, es decir el poder Ejecutivo (el gobernante), el poder Judicial y el poder Legislativo, ,mismos que no son controlados por el primero y que tienen una concentración de poder suficiente como para llamar a cuentas al depositario del Ejecutivo si este incurre en abuso de autoridad.

Un tema importante al hablar del Estado es, incluso suponiendo que ya existe, es ¿Qué tan eficaz es ese Estado para cumplir sus funciones de mantener el orden social, proporcionar seguridad a los miembros de la comunidad gobernada, y aplicar la ley?

Y si hablamos en particular de un Estado democrático, otra pregunta viene, ¿Qué tan eficaz es ese Estado para llamar a rendir cuentas a un gobernado que abusa del poder, removerlo de su cargo y llevarlo ante los tribunales para que se le aplique el castigo que merece de acuerdo a las leyes vigentes? Estas preguntas son relevantes ya que los Estados, aunque existan, casi nunca son totalmente eficientes en sus funciones, si no que por lo general lo son de manera parcial. Vale entonces también preguntar, por ejemplo, si es que ya existe un Estado con el poder y los órganos necesarios para hacer valer la normatividad, de modo que cualquier individuo que viole sea capturado y castigado de acuerdo a lo que indiquen las leyes, y también ¿Por qué en muchas sociedades siguen cometándose distintos tipos de infracciones a la ley, delitos y crímenes? ¿Por qué no todos aquellos individuos que incurrir en ello son capturados y penalizados? ¿Por qué muchos de quienes roban, estafan, violan, asesinan pueden seguir libres y no son castigados por ello?

Para responder a esta pregunta hay que decir todo tipo de infracción, crimen o delito quedará erradicado de una sociedad cuando cada uno de sus miembros tenga en claro que de violentar alguna ley, inevitablemente sería descubierto, capturado y castigado por ello. Así, la idea del orden normativo tiene la finalidad de provocar que los males del castigo por violar superen a los bienes derivados de quebrantarla. Así, por ejemplo, un millón de dólares robados en un banco de poco servirían a quien los tomó si por ello es condenado a cuarenta años de cárcel. Por eso, el comportamiento racional de todo individuo debería ser apearse a lo que dice la ley en lugar de pasar por encima de ella, y esto ocurriría, si y sólo si, se tuviera la certeza de que, en efecto, toda infracción será descubierta y probada fehacientemente, y su responsable, capturado y castigado. Pero para que esto ocurra el aparato de justicia del Estado deberá ser totalmente eficaz, al capturar a los delincuentes, e infalible, al demostrar su culpabilidad. Y esto es simple y sencillamente imposible que ocurra en cualquier parte o época histórica del

mundo, ya que todo Estado tiene límites de su función de impartir justicia. De modo que es posible que alguien que infringiese la ley, podría no ser descubierto, y aun siéndolo, podría no ser capturado, y aun así podría no ser condenado por falta de las pruebas fehacientes de su culpabilidad, por ejemplo. Es decir, nunca habrá policías suficientes para descubrir y capturar a todo delincuente, ni quizá los abogados tengan los elementos suficientes para demostrar su culpabilidad, que hay que decir de paso, no siempre es fácil.

Así, un individuo cuyo interés o ambición personal exija el quebranto de alguna ley, robar un banco, secuestrar a un millonario o asaltar a un transeúnte, podrá calcular qué tanta probabilidad hay de que lo descubran o lo capturen por hacerlo. Y como toda infracción a la ley implica una apuesta de quien incurre en ello, este sujeto podrá ser castigado o no, dependiendo de las probabilidades que cada individuo pondere sobre si será descubierto, capturado y castigado, y por ende, tenderá a cometer un delito si esas probabilidades son bajas o a refrenarse si son altas. Si estas probabilidades fueran del 100 por ciento o estuvieran muy cerca de serlo, es prácticamente seguro que casi nadie incurriría en violaciones a la ley, ya que el castigo también sería seguro. Pero debido a que dichas probabilidades son menores, aunque dependen de la época y la región de la que estemos hablando, más de un potencial delincuente se arriesgara y apostara a que su infracción o delito no será descubierto, podrá escapar, o que incluso siendo capturado, no se podrá demostrar su culpabilidad y tendrá que ser exonerado. Para ejemplificar este hecho podemos decir que será más fácil asaltar a una persona a medianoche en un parque solitario, que hacerlo a mediodía en un supermercado. En el segundo caso, la probabilidad de ser detenido es mucho mayor. Es claro que por esta razón los delincuentes buscan las circunstancias en las que las probabilidades de ser descubiertos, capturados o penalizados sean menores, y a veces se saldrán con la suya, pero en otras muchas ocasiones no. Lo anteriormente dicho puede ser desalentador, y lo es.

Sin embargo, no significa que el Estado sea totalmente inútil respecto a hacer valer la ley y a proporcionar cierta seguridad a la comunidad que gobierna, pues como ya lo hemos visto, de no haber ningún Estado, la gran mayoría de los ciudadanos incurriría en violaciones a la ley sabiendo que no habría sanción o castigo para él, volviendo a la varias veces referida “ley de la selva”. Al contrario, cuando surge un Estado, aunque no sea 100 por ciento eficaz en lo que respecta a la procuración de justicia, muchos individuos preferirán no arriesgar su libertad o su vida, por obtener algún bien derivado de violar la ley. Es entonces también cuando los delincuentes, potenciales y reales, se convierten en un grupo más bien minoritario, lo que reduce la inseguridad pública significativamente. En estos casos, el saldo para la sociedad de contar con un Estado, en lugar de no tenerlo, es positivo, y no en pequeña medida.

Consideremos ahora la eficacia en particular del Estado democrático, es decir, su capacidad para detectar cualquier abuso de poder por parte de algún gobernante o funcionario público, legislador o juez, y llamarlo a rendir cuentas por ello, removiéndolo de ser necesario de su cargo, y aplicando una sanción penal si su falta lo amerita. De nuevo cabe mencionar que si la eficacia fuera total, no existiría en los estados democráticos ningún funcionario, político, legislador o juez corrupto, pues todos ellos sabrían que cualquier irregularidad cometida sería automáticamente descubierta y penalizada, lo cual no convendría a sus intereses personales. Pero hay que repetirlo de nuevo, el Estado democrático no es infalible, ni totalmente eficaz, y no siempre es posible detectar actividades irregulares, que por lo general se hacen en secreto, por debajo de la mesa, fuera de la luz pública o a través de movimientos que no son fácilmente detectables por parte de otros actores políticos como la oposición, administrativos como los auditores, jurídicos como los jueces y fiscales o mediáticos como los periodistas, por esta razón, en general, ni la corrupción y ni el abuso de poder pueden ser totalmente erradicados, ni siquiera en los Estados democráticos.

Sin embargo, dada la división de poder que prevalece en ellos, la probabilidad de descubrir y castigar tales abusos de poder es mucho mayor de la que prevalece en un Estado autoritario. Así, cada político, gobernante, juez o funcionario que vive en un Estado democrático, si pretende incurrir en algún abuso de poder deberá calcular cuidadosamente las probabilidades de ser descubierto y penalizado, y cuando considere que son bajas, podrá aportar a romper la ley y quedar impune por ello, pero sus cálculos podrían fallar. Al confrontar los casos de abuso de poder que quedan impunes en un Estado autoritario frente a uno democrático, el nivel de impunidad se reduce en éste último de forma significativa. El saldo es, de nueva cuenta, positivo para la sociedad cuyo Estado es democrático, pues aunque no puede erradicar la corrupción y otras irregularidades de manera definitiva, al menos las podrá reducir significativamente. Por supuesto, incluso dentro del conjunto de Estados democráticos, hay algunos que resultan más eficaces en esta tarea que otros, pero en teoría, al presentar no una concentración absoluta del poder, sino su división y contrapeso, estos estados tendrán mayores probabilidades de evitar o al menos castigar los actos de corrupción y abuso público. En todo caso, hemos dicho que llamar a rendir cuentas a algún gobernante abusivo suele ser más fácil y menos costoso para la sociedad en un Estado democrático que en un Estado autoritario.

Suele ser común utilizar como sinónimos los conceptos de Estado y gobierno, y ser tomados como si fueran una y la misma cosa, lo cual genera confusiones innecesarias lo mismo en los debates políticos que en la observación y evaluación de la vida pública. Y es que el gobierno es el grupo de personas que provisionalmente toma el control del aparato del Estado para cumplir sus tareas; esencialmente, tomar decisiones que afectan a toda la comunidad y hacer valer la normatividad para facilitar la convivencia social. En realidad, ambos conceptos están estrechamente relacionados pero son distintos. De tal forma que puede sustituirse un gobierno por otro sin que el Estado deje de funcionar, y sin que éste

cambie esencialmente en sus características. Es por eso que en varios países puede cambiar un gobierno por otro, un presidente y su equipo, e incluso estar conformado por distintos partidos políticos con su particular visión de las cosas, pero ello no supone que la sociedad en cuestión caerá en un estado de anarquía, ausencia de Estado, ni que el Estado mismo haya cambiado en su naturaleza, por ejemplo, pasado de Estado autoritario a democrático, o viceversa. Así, cuando en Estados Unidos, por ejemplo, el gobierno pasó de ser controlado por el partido Republicano a ser manejado por el Partido Demócrata, como cuando el republicano George H. W. Bush dejó de ser presidente en 1993 y fue sustituido por el demócrata William Clinton, se cambió de gobierno, pero el Estado no por ello fue modificado, y siguió siendo un Estado democrático. Otro ejemplo es la sustitución del gobierno del Partido Popular de José Aznar en España por el del Partido Socialista Obrero Español de Rafael Rodríguez Zapatero en 2004, sin que ello implicara tampoco un cambio en el Estado español, también democrático.

O bien, en un estado autoritario, el de la unión Soviética, cuando murió José Stalin en 1953 y poco después fue sustituido por Nikita Khrushov, hubo cambio de gobierno, pero no de Estado. Lo mismo ocurría en los cambios sexenales en el Estado posrevolucionario mexicano, cuando un presidente sustituía a otro, con su respectivo equipo de gobierno, pues aunque pertenecieran al mismo partido, el Partido Revolucionario Institucional, las características del Estado se preservaban intactas, como Estado autoritario que era.

La diferencia entre Estado y gobierno provoca que en algunos países, con régimen parlamentario, haya un titular para cada una de esas instituciones; pues en estos casos el jefe de Estado puede ser el rey, como en Inglaterra, España, Bélgica o Japón, o un presidente como en Alemania, Finlandia, Austria o Italia, mientras que el jefe de gobierno es otra persona, en específico el primer ministro. En esos países, el jefe de Estado básicamente representa de forma protocolaria y

---

simbólica a la nación, mientras que el jefe de gobierno es el encargado de tomar las decisiones públicas. Así, cuando un primer ministro es sustituido por otro, del mismo o de otro partido, el jefe de Estado sigue en su cargo como elemento de unidad mientras se constituye un nuevo gobierno. ¿Pero cómo es posible que haya cambios de gobierno sin que ello implique cambios en Estado?, ¿y cuando cambia éste? Cuando la distribución básica de poder se modifica en su interior.

Ya hemos dicho que una revolución social exitosa supone la desaparición del Estado en vigor, dando paso a un periodo de anarquía, del cual vuelve a surgir otro Estado con orientaciones políticas distintas, incluso en el caso de que también se tratara de otro Estado autoritario. Por ejemplo, la monarquía francesa fue sustituida por el Estado napoleónico de orientación nacionalista y burguesa, el zarismo ruso fue reemplazado por el Estado bolchevique que era socialista, y el Porfiriato en México fue suplantado por el régimen priísta que tenía un contenido popular y nacionalista. También, cuando un Estado democrático es derrocado a través de un recurso no legal, por ejemplo, un golpe militar, la democracia suele ser sustituida por un Estado autoritario, distinto en su esencia política. En tales casos se registra un cambio en el Estado, y ejemplos hay muchos: la República de Weimar en Alemania se constituyó como un Estado democrático, que a su vez sustituyó, después de la primera guerra mundial al estado autoritario y monárquico de los *kaisers*. Años más tarde, el Partido Nacional-Socialista con Adolfo Hitler a la cabeza, fue cobrando fuerza en el parlamento, y en 1933, desde el poder, Hitler sustituyó ese Estado democrático por uno nuevo Estado autoritario, esta vez dirigido por un partido único dirigido a su vez por un *fúhrer*, es decir, el propio Hitler. Algo semejante ocurrió en Italia con Benito Mussolini al frente, cuando en 1923 ascendió al poder y reemplazó al Estado democrático por un Estado autoritario. En México, la revolución de 1910 dio lugar a un nuevo Estado democrático presidido por Madero, quien fue derrocado por el golpe militar de Victoriano Huerta en 1913 e instituyó una dictadura, es decir, otro Estado



autoritario, derrocado a su vez un año después. Otro ejemplo más reciente fue el golpe militar que en 1973 sufrió el Estado democrático en Chile, presidio en ese entonces por Salvador Allende, que cayó víctima del general Augusto Pinochet, quien instauró un Estado autoritario. En todos los casos hemos hablado de un cambio simultáneo de gobierno y de Estado, ya que hubo cambios en las características de éste último, así como en el equipo de personas que se hizo cargo de él en el cumplimiento de sus funciones básicas.

Conviene pues, mantener aquí la distinción entre ambos conceptos para tener muy clara la noción de Estado, que está por encima de los distintos actores políticos y sociales, sometiéndolos a las reglas básicas de convivencia social, y el gobierno, el equipo que se encarga de ocupar los cargos directivos del Estado, de manejar los recursos y el aparato estatal temporalmente para poder cumplir con sus fines últimos.

## 2.2 Democracia

De conformidad con las raíces griegas, la palabra democracia proviene de los vocablos *demos* que significa gente, o pueblo y *kratos* que significa autoridad o poder, por lo cual hace alusión a “gobierno del pueblo”. Por lo tanto, podría definirse democracia como un sistema en el cual el pueblo o la gente eligen a sus gobernantes pacíficamente y a estos gobernantes se les concede el derecho a administrar por decisión del pueblo.

Dentro de la filosofía política existen diferentes formas de percibir la democracia, para Kelsen y Bobbio dividen a la democracia en ideal real, como conceptos complementarios para entender la democracia, Dahl (1997) por su parte denomina Poliarquía a la democracia real, argumentando, “cuando se

emplea el mismo término para el sistema ideal y su aproximación imperfecta del mundo real, se introduce una confusión innecesaria en la vía del análisis.”

Por definición democracia es el gobierno o poder del pueblo, (Fernandez, 1994). Sin embargo, la democracia como forma de gobierno está inmersa en una configuración más amplia: la democracia como modo de vida. Por esta razón, no debe ser identificada exclusivamente con el gobierno sino además debe involucrar a cualquier organización humana, desde el Estado hasta la sociedad misma (Bobbio, 1989).

Si bien la democracia se considera como el gobierno del pueblo, podemos formular la siguiente pregunta, ¿dónde se encuentra la conexión de la democracia con la participación ciudadana? Esta interrogante puede ser respondida partiendo de que toda vez que la democracia parte de las decisiones del pueblo, es decir, considerando los intereses y el bienestar de las mayorías, el pueblo tiene presencia directa en el actuar de sus gobernantes.

De acuerdo con Beetham los principios básicos de la democracia son dos:

1. El pueblo tiene derecho a una influencia controladora sobre las decisiones públicas y quienes las adoptan.
2. El pueblo debe ser tratado con respecto y dignidad igual en el contexto de tales decisiones a los cuales señala como principios de control popular e igualdad política.

Dentro de la democracia se han realizado distintas clasificaciones, como el caso de la democracia participativa, la cual propone la creación de formas democráticas para atenuar el carácter puramente representativo; o en el caso de democracia social se propone el reconocimiento de las organizaciones de la sociedad civil como sujetos políticos (Macpherson, 1981). En el mismo sentido,

Taylor (1998) comenta que en el estudio de la democracia diversos pensadores de la tradición cívico-humanística, desde Aristóteles a Hannah Arendt, se han percatado de que las sociedades libres requieren un nivel más alto de compromiso y participación que las despóticas o autoritarias.

Melucci (1985) señala que la condición necesaria de la democracia es la constitución de espacios públicos independientes de las instituciones gubernamentales, el sistema partidario y las estructuras estatales. Estos espacios son el sistema móvil de instancias que se mantienen abiertas sólo gracias a la confrontación creativa entre la acción colectiva y las instituciones. En la medida en que los espacios públicos son un sector entre los ámbitos de poder político y de toma de decisiones, y las tramas de la vida cotidiana son estructuralmente ambivalentes, expresan el doble significado de los términos representación y participación. La representación implica la posibilidad de presentar intereses y demandas; pero también implica seguir siendo diferente y nunca ser completamente oído.

Retomando lo señalado por Jáuregui (1994), las distintas formas de participación ciudadana son entendidas como posibilidades de una democratización de la sociedad, pues se refiere al proceso de incorporación de nuevos actores a la vida social y a sus beneficios. En ese marco, la acción colectiva como forma de participación es parte fundamental de la democratización, al fomentar la participación de la ciudadanía a través de la politización de la sociedad civil. La democracia constituye un ideal cuyo objetivo fundamental es la consecución de la plena libertad e igualdad de los seres humanos, la participación es intrínsecamente consustancial a la propia democracia.

De acuerdo a lo señalado por Fernández (1994) la correlación que existe actualmente entre la democracia y términos como participación ciudadana o sociedad civil se ha vuelto estrecha. Cuando se invoca a la participación de los ciudadanos, se le hace coincidir con una serie de aspiraciones entre las que destacan: una institucionalidad política democrática, un nuevo modelo de desarrollo económico y la práctica de la tolerancia para permitir el avance de una cultura abierta a la pluralidad.

### 2.3 Participación Ciudadana

La correlación entre la palabra democracia y términos como participación ciudadana, sociedad civil se ha vuelto tan estrecha. Cuando se invoca a la participación de los ciudadanos, se le hace coincidir con una serie de aspiraciones entre las que destacan: una institucionalidad política democrática, un nuevo modelo de desarrollo económico y la práctica de la tolerancia para permitir el avance de una cultura abierta a la pluralidad (Fernández, 1994).

El concepto de participación ciudadana carece de un significado único, ya que puede ser concebida en distintos escenarios, como el social, el jurídico y el político. Sin embargo, con la finalidad de aterrizar la idea de lo que es la participación ciudadana definiremos a cada una de los términos que la componen.

La primera parte del concepto es participar, el cual proviene del latín *participare*, lo cual significa tener parte de una situación, hecho u objeto, lo que implica participar con otros individuos y entre ellos se compartan orientaciones de acciones conjuntas, acuerdos y opiniones.

La segunda parte es el adjetivo de ciudadana, mismo que proviene del sustantivo ciudadano, haciendo sentido explícito de la participación entre

miembros de la misma categoría (ciudadanos), misma que está enfocada a la promoción de acciones.

Consecuentemente podemos señalar que la participación ciudadana hace alusión a la implicación de los ciudadanos de una misma comunidad en la promoción de acciones.

La participación ciudadana puede originarse de dos maneras: por iniciativa de la misma autoridad, en la búsqueda de nuevas soluciones para prevenir o solucionar alguna situación socialmente problemática, como lo indican las políticas públicas; o también por parte de la sociedad al detectar la falta de eficiencia de las instituciones encargadas de dar seguimiento a estas situaciones socialmente problemáticas. En esencia, la participación ciudadana puede ser impulsada por iniciativa gubernamental o social.

### 2.3 .1 Antecedentes en México

La participación ciudadana ha sido premisa a lo largo de la historia de nuestro país, misma que ha adoptado distintas figuras. En la época prehispánica existía la figura del *topil*, el cual era un policía comunitario, mismo que no fungía como servidor público sino como parte de la comunidad, él cual debía prestar un servicio público a dicha comunidad por un periodo de tiempo determinado. Para realizar esta función era cuestión de cultura y prestigio social, la cual se encontraba en función de la familia, las autoridades y la religión para el crecimiento del individuo.

Durante el imperio azteca los comerciantes o *pochtecas* actuaban como policías a través de comisiones especiales durante sus viajes. Asimismo, en el

---

mercado de Tlatelolco, los tratos entre comerciantes eran vigilados por los *teuctilis*, los cuales eran funciones que no se ausentaban y auxiliaban a los topiles.

Estos dos antecedentes hacen referencia a actividades de participación ciudadana en aspectos de seguridad, mismos que eran promovidos por la ciudadanía con la finalidad de dar seguimiento a los actos de comercio. Durante esos años la ciudadanía se preocupaba por la seguridad de las actividades comerciales, haciendo a un lado los procesos que realizaba las autoridades en turno.

Dentro del siglo XX, durante la Revolución Mexicana, el tema de participación social se encontraba muy restringido, en esa época se tenía como base la mezcla de la sociedad y el Estado del sistema corporativo de representación social y política. Esta mezcla tenía por característica el denegar la autonomía política de los actores sociales y cerrar los espacios de la política, al conducir ésta exclusivamente al interior del Estado.

La oposición a este régimen fue practicada siempre por diversos movimientos y sujetos sociales en determinadas circunstancias y espacios históricos, siempre cortos en duración y poco significativos en términos políticos. Fue a partir de 1968 que esta situación cambio, debido a que los espacios de resistencia y confrontación se ampliaron notablemente en el contexto de una relativa liberación del régimen. La sociedad civil se entendida como el conjunto de actores y movimientos sociales y civiles independientes del Estado que luchan por derechos o por reivindicaciones específicas se materializó a lo largo de los años setenta y primera mitad de los ochenta del siglo pasado. Particularmente, la notable reacción autónoma de los habitantes de la ciudad de México ante el terrible sismo de 1985 trajo al foro público la recuperación de concepto de sociedad civil como espacio de acción independiente del Estado.

Esta sociedad civil estaba constituida por nuevas organizaciones de campesinos, del sindicalismo independiente, de agrupaciones empresariales medianas y pequeñas, en suma, por expresiones de clase que rompían con el patrón corporativo, así como por un movimiento estudiantil de proporciones nacionales que representaba la emergencia de una nueva cultura política que contenía tanto elementos de identidad radicales de izquierda (una autocomprensión revolucionaria) como democráticos (reivindicación de derechos). Del movimiento estudiantil habrían de desprenderse diversos grupos culturales que progresivamente desarrollarían agendas específicas como el feminismo, el ecologismo y la lucha por los derechos humanos. En la emergencia de estos movimientos influyeron decisivamente las corrientes progresistas de la iglesia católica, las cuales proporcionaron la base organizacional y financiera para el despliegue de estos movimientos socioculturales y para su vinculación con redes internacionales de organizaciones afines.

En el aspecto del Estado, el discurso participativo puede ubicarse en el gobierno del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), quien en 1983 aprobó una nueva Ley Federal de Planeación, que institucionalizó las “consultas populares” que había realizado como candidato presidencial y creó un “Sistema Nacional de Planeación Democrática”, el cual sirvió de base para 18 foros, de los cuales se supone que resultó el Plan Nacional de Desarrollo, metodología que sigue vigente. Como parte del proceso de implementación del plan se crearon comités y consejos consultivos en la mayor parte de la administración pública federal con el fin de impulsar la “participación de la sociedad en la planeación del desarrollo”.

Otra modificación por parte del gobierno en lo que respecta a la participación ciudadana se suscitó en el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari

(1988-1994), quien desarrolló e implementó un programa de política social innovador que recibió el nombre de SOLIDARIDAD. El Programa Nacional de Solidaridad se convirtió en un símbolo de identidad del gobierno de Carlos Salinas, pues era el concepto que unificaba un conjunto de políticas públicas que vinculaban al gobierno y a la sociedad.

El modelo de participación que impulsaba el Estado en este programa estaba basado en la unidad micro-local; cada proyecto, cada obra pública, tenía un “Comité de Solidaridad”, el cual se encargaba de labores de contraloría ejercidas en forma directa por los beneficiarios. El Presidente Salinas trataba así de modernizar las bases sociales del régimen autoritario y sobrepasar los órdenes corporativos que, para todo fin práctico, habían dejado de tener las capacidades de movilización y de control político reales de antaño. De esta época provienen otros conceptos más acotados de participación: participación comunitaria, entendida como aquella que los ciudadanos desarrollan en los micro-espacios en donde viven, sea la comunidad campesina, el barrio urbano o una asociación de afinidades culturales; y también participación social, que fue usada para referirse a la presencia de organizaciones sociales de algún tipo en espacios consultivos formales.

La extraña combinación de proyecto económico neoliberal y alianza con la izquierda maoísta en el terreno de la política social fracasó como proyecto político debido a varias razones, ante todo por la fragilidad organizativa, breve duración y falta de representatividad política de los Comités de Solidaridad. Lejos de representar un concepto de participación democrática, los Comités eran una creación desde arriba que, además de no resolver el problema de su propia legitimidad, no podían suplir a la eficiente maquinaria política del PRI tradicional.



De manera paralela emerge un concepto de participación alternativo, impulsado por algunos grupos del movimiento ecologista, en un momento en el cual había un avance en la legislación sectorial y mucha experimentación en la implementación de programas, algunos de los cuales trataron de abrir espacios de participación directa de los campesinos en programas de rescate de áreas naturales protegidas, así como en el manejo de cuencas hidrológicas. Se experimentó también con la autogestión campesina en la producción de café y en el sistema de abasto de alimentos a zonas rurales aisladas.

Para la década de los noventas, la sociedad civil adquirió un perfil público marcadamente dominado por las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), su sector más visible y organizado. Esto no quiere decir que no hubiese otros actores activos de la sociedad civil, sino que estaban debilitados u optaron por mantenerse en el ámbito privado.

Surgieron redes nacionales de ONG's como Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia (1990), que constituía una especie de articulación gremial nacional de este tipo de asociaciones, agredidas desde el gobierno por un código fiscal que pretendía cobrarles impuestos a las donaciones que recibían, y el Foro de Apoyo Mutuo (1992), que trataba de impulsar ciertos niveles de profesionalización y de articulación temática en el sector. Redes sectoriales emergieron también, como la Red de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todos, y los movimientos feminista y ecologista se desarrollaron con cierta pluralidad organizativa y política. Por su parte, los movimientos conservadores tenían formas de articulación más ancladas en redes privadas y de afinidad cultural, pero que igualmente operaban en la escala nacional.

La formación de la Alianza Cívica, el gran movimiento social nacional prodemocrático, fue el resultado de la coalición de múltiples grupos locales en

varias ciudades del país con las redes antes mencionadas. La alianza se formalizó en marzo de 1994. Y el objetivo era monitorear las elecciones presidenciales de julio de 1994, que se consideraban potencialmente fundacionales de la democracia electoral.

La Alianza Cívica fue el movimiento ciudadano pro-democrático más amplio de la historia política mexicana hasta ese momento, pues abarcó todo el país y contó con grupos de apoyo provenientes de todas las ideologías políticas. Este movimiento amplió el concepto y la práctica de la participación política de los ciudadanos: era posible plantearse una lucha por la democracia desde fuera del sistema político.

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), en la política urbana se prosiguieron los ensayos que se habían iniciado ya en gobiernos anteriores en materia de vivienda. Grupos de técnicos progresistas habían creado desde 1983 instituciones innovadoras en materia de política social de vivienda (FONHAPO), las cuales permitieron, sobre todo en la ciudad de México, canalizar la participación de las organizaciones de solicitantes de vivienda y del movimiento popular urbano. Además, en 1992 se aprobó una nueva Ley Federal de Educación, que determinaba la creación de Consejos Sociales de Participación en las escuelas públicas de educación básica en los niveles estatal, municipal y por escuela, los cuales hipotéticamente deberían de permitir el involucramiento de los padres de familia y de la comunidad en los procesos educativos.

Para el año de 1994 existió dentro de la Cámara de Diputados una Comisión Especial de Participación Ciudadana, esta comisión fungía como un foro en el cual la sociedad se acercaba a sus representantes con la finalidad de coadyuvar con los legisladores en el análisis y propuestas de reformas legislativas. Siendo en la Legislatura LVIII (2000-2003) en la que se le dio carácter de permanente ampliando y reorientando sus atribuciones.

En la Asamblea de Representantes del Distrito Federal el 9 de junio de 1995 se aprobó la Ley de Participación Ciudadana de conformidad con el artículo 122 constitucional; esta Ley establecía como figura de principal representación la del Consejo Ciudadano, cuyas funciones consistían en la supervisión, gestión, consulta, evaluación o aprobación de los programas de la Administración Pública del Distrito Federal.

Esta ley fue modificada y renovada en el año de 1998. En esta nueva legislación, el artículo 80 establecía a los comités vecinales, los cuales eran denominados como *órganos de representación ciudadana*, los cuales tenían la función principal de relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido elegidos con los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales para la supervisión, evaluación y gestión de las demandas ciudadanas en el tema específico de servicios públicos, modificaciones al uso de suelo, verificación de programas de seguridad pública y aprovechamiento de la vía pública.

La reforma electoral de 1996, que permitió la realización de elecciones verdaderamente competitivas a partir de 1997 a nivel federal, trajo consigo una nueva oleada de experimentación participativa. Para empezar, el nuevo diseño del Instituto Federal Electoral (IFE), la llamada “ciudadanización”, permitió la gestión autónoma de la institución por parte de ciudadanos habilitados para tomar la dirección del aparato burocrático (Consejeros Ciudadanos), quienes a su vez deberían nombrar, en “cascada”, a los encargados de organizar las elecciones federales en los Estados (Consejos Locales), quienes a su vez deberían nombrar a los encargados de las mismas en los 300 distritos electorales del país. Como lo ha demostrado Isunza (2006), este diseño institucional permitió a algunos consejeros nacionales manejar el nombramiento de los consejeros locales a partir

de las redes del movimiento prodemocrático que tanto había crecido en el país en los años 1993-1999.

A su vez, se extendieron los nombramientos de los consejeros distritales a partir de sus propias redes, garantizando así una verdadera contraloría ciudadana sobre el proceso electoral de 2000, que se extendió al de 2003 y en menor medida al de 2006. De esta manera, el movimiento prodemocrático mexicano pudo efectivamente participar en la organización de las elecciones en el momento de la jornada electoral, no así en las fases previas y posteriores del mismo.

En suma, en el periodo del Presidente Zedillo hubo importantes innovaciones legales e institucionales que facilitaron el despliegue de algunas experiencias de participación ciudadana no controladas políticamente, sin que ello implicara una apertura democrático-participativa. Se trataba más bien de que los ciudadanos ayudaran a eficientar las políticas públicas en materia de desarrollo sustentable y en la educación.

Para el año 2000, cuando el presidente Fox ascendió al poder, la idea de participación ciudadana se había establecido de una manera más o menos firme en el horizonte simbólico de los actores políticos y sociales. Durante este gobierno, se despliega cierta experimentación participativa, desarrollándose diversas formas de interfaces socio-estatales. Una de las modalidades que más se impulsa es la de la contraloría social, pero también se experimentan formas de participación en las decisiones y otras formas de comunicación entre estado y sociedad, que varían en calidad y sustancia.

En la primera fase de su gobierno, que va de fines del 2000 a mediados del 2003, se aprobó la Ley de Desarrollo Social que permitió a algunas Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) ser vigilantes de la aplicación de la

política social. Se impulsó también la investigación sobre el sector civil desde el Instituto Nacional de Desarrollo Social y a principios de 2004 se aprobó la Ley Federal de Apoyo a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, que debería ser un instrumento de mayor institucionalización de la participación de las OSC's en la política pública. Sin embargo, en materia de participación de las OSC's hubo poca eficacia, dispersión de esfuerzos, poca visibilidad, y dependencia de la voluntad política de ciertos funcionarios que perdieron sus cargos antes de que Fox concluyera su gobierno.

La innovación legal más relevante de este período de gobierno fue la aprobación en 2003 de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental y la consiguiente creación del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública (IFAI), modelado a semejanza del IFE. Sin embargo, el IFAI carece de la autonomía constitucional del IFE, ya que es solamente un órgano público desconcentrado, si bien en la práctica tiene una autonomía política efectiva.

Aunque el campo de la transparencia y del acceso a la información ha ganado mucho con la aparición de la institución y el despliegue de diversas iniciativas civiles en este campo, la relación entre el IFAI y las redes civiles que trabajan en el campo es menos significativa que la que hubo en su momento entre el IFE y el movimiento prodemocrático (Ackerman, 2007).

Resumiendo la información anterior es notable que dentro del territorio nacional se han impulsado programas de participación ciudadana cuyo objetivo principal ha sido la prevención del delito y fortalecer los sistemas de seguridad de la comunidad. Sin embargo, la participación ciudadana puede atender problemas sociales de cualquier índole, siendo la transparencia de recursos uno de estos problemas sociales.

Tal como lo indican los estudios de Transparencia Internacional, la percepción de la ciudadanía con respecto a las funciones de sus gobernantes es baja o casi nula, consecuentemente la transparencia sobre el uso de los recursos del erario se encuentra bajo los mismos niveles.

Los órganos fiscalizadores han establecido dentro de su normatividad la creación de Comités de Contraloría Social o Comités de Participación Ciudadana, los cuales tienen como objetivo principal que la ciudadanía beneficiada con las obras y acciones de los gobiernos vigile y evalúe en tiempo real los procesos de ejecución de las mismas.

Estos Comités han dado fe de las obras y acciones realizadas por los tres niveles de gobierno, sin embargo la ciudadanía aún desconoce el funcionamiento de dichos comités o la manera en que pueden incluirse para la participación. Bajo la premisa que la participación ciudadana puede fungir como elemento fiscalizador de los recursos y colaborar a mejorar los niveles de percepción de transparencia por el uso de los recursos se realizó un estudio de caso. En el municipio de Tlalnelhuayocan, Veracruz.

---

## CAPITULO III: ESTUDIO DE CASO

Con la finalidad de conocer el interés de la ciudadanía por participar de manera activa en el desarrollo de las gestiones de los actores municipales, se desarrolló una investigación con la población económicamente activa, según conteo del INEGI 2015, del municipio de Tlalnelhuayocan.

### 3.1 Tipo de Investigación

Con base en conocer el interés de participar activamente en los procesos de fiscalización de los recursos del erario y con la finalidad de comprobar que la participación ciudadana puede ser un elemento regulador de la aplicación de los recursos públicos, el proceso de investigación se fundamentó en un enfoque cuantitativo. De acuerdo a Hernández, Fernández y Baptista (2010:10) “un estudio cuantitativo, usa recolección de datos para probar hipótesis, con base en la medición numérica y el análisis estadístico para establecer patrones de comportamiento”.

En este sentido de acuerdo al tipo de investigación nuestro estudio tiene las siguientes características:

- Investigación *no experimental* debido a que evaluamos a la unidad de análisis, sin algún tipo de manipulación a su estructura, es decir, se observa a la unidad de análisis tal y como se comporta en su contexto actual.
- Investigación *trasversal*, ya que se recolectaron datos en un solo momento temporal, con el propósito de describir variables y analizar su incidencia en un momento dado.

- Investigación *descriptiva* porque se presentó de manera coherente y ordenada el estudio de la percepción ciudadana sobre la transparencia de recursos y el grado de aceptación hacia sus gobernantes.

### 3.2 Unidad de Investigación

El presente estudio se realizó en una unidad de análisis o de investigación, de tal manera, que el caso pudiera ser evaluado de forma completa y profunda, de acuerdo con el planteamiento del problema, para corroborar o rechazar la hipótesis planteada.

Con base en lo antes descrito la unidad de estudio estuvo representada el municipio de Tlalnelhuayocan, Veracruz, mismo que fue seleccionado por contar con los requisitos funcionales y operacionales pero sobre todo por la disponibilidad de información que facilitaron los integrantes del municipio para el desarrollo del estudio, y la aplicación de las herramientas y técnicas de recopilación de datos.

### 3.3 Técnicas e Instrumentos de recolección de datos

La recolección de datos fue el siguiente paso que se realizó con base al enfoque elegido. El procedimiento utilizado fue por medio de la aplicación de encuestas, entrevistas a los sujetos de estudio, observación objetiva, recopilación y evaluación documental.

#### a) Cuestionario

Con la finalidad de conocer la percepción de la ciudadanía con respecto a la participación ciudadana y la transparencia en el uso de los recursos del erario, se



preparó un cuestionario que se muestra en los anexos (Anexo 1) con un total de 20 preguntas de opción múltiple, las cuales se presentaron por escrito y organizadas en un formulario impreso. En su elaboración se buscó la certeza de que las interrogantes fueran comprensibles y que estuvieran enfocadas de acuerdo a la información que se deseaba obtener.

Las variables a evaluar en este cuestionario, así como la medición de las mismas y los indicadores para cada una se señalan en tabla 1:

<b>Variable</b>	<b>Definición</b>	<b>Medición</b>	<b>Indicadores</b>
Participación Ciudadana	Conjunto de acciones o iniciativas que pretenden impulsar el desarrollo local y la democracia participativa	Ordinales	Grado de Interés
			Conocimiento
			Confianza
Aplicación de recursos públicos (fiscalización)	Examinar una actividad para comprobar si cumple con las normativas vigentes	Ordinales	Adecuada
			Necesaria
			Incidencia observaciones

Fuente: Elaboración Propia.

El cuestionario se estructuró en dos apartados fundamentales, iniciando con la información de carácter genérico como el nivel de estudios o antigüedad en la organización; mientras que el segundo apartado está destinado a las cuestiones relativas al tema principal para identificar las percepciones de la participación ciudadana y el nivel de corrupción en el municipio. Esta segunda sección está dividido en tres apartados según detalle:

- De la pregunta 5 a la 10 se evalúa el grado de interés en la participación activa dentro de la fiscalización de los recursos
- Las preguntas de la 11 a la 16 ayudan a conocer el grado de transparencia de los recursos aplicados en el municipio.
- De la 17 a la 20 comprobación del sistema de control del programa ético en la entidad.

Dicho cuestionario presentó un grupo de interrogantes cerradas, haciéndose de esta forma más fácil la codificación y más ágil su contestación. Las afirmaciones se debieron seleccionar entre un valor de uno a cinco, atendiendo al grado de acuerdo o desacuerdo con la propuesta expuesta, utilizando la escala tipo Likert con cinco alternativas de repuestas: Totalmente de acuerdo (5), de acuerdo (4), neutral (3), en desacuerdo (2), totalmente en desacuerdo (1). Para ello se realizó la tabla 2, la cual señala la descripción del valor de cada respuesta, de manera cualitativa y cuantitativa.

Opción de Respuesta	Valor	Descripción del Puntaje
Completamente de Acuerdo	5	La respuesta denota la total seguridad del cumplimiento de la afirmación acreditando completamente el supuesto.
De Acuerdo	4	Existe conocimiento del cumplimiento de la afirmación. Acreditando el supuesto de manera favorable.
Ni en acuerdo ni en desacuerdo	3	Es la percepción imprecisa, del supuesto, donde el encuestado no considera el cumplimiento del mismo con precisión pero no lo niega.

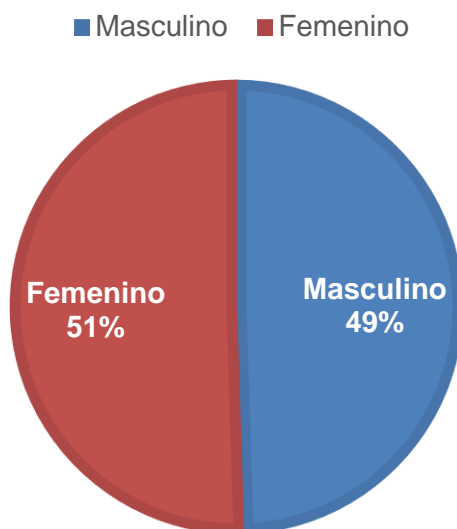
Opción de Respuesta	Valor	Descripción del Puntaje
En Desacuerdo	2	Existen altas deficiencias para el cumplimiento del supuesto, que colocan en contrariedad la postura del encuestado.
Completamente en Desacuerdo	1	El supuesto no se cumple en ningún ámbito, la percepción del mismo es totalmente negativa.

Fuente: Elaboración Propia.

### 3.4 Análisis de datos

Con el finalidad de determinar una muestra que permitiera conocer la percepción de la gran mayoría de la ciudadanía, se utilizó el programa estadístico *DYANE, Diseño y Análisis de Encuestas*, en el cual se determinó que de una población de 6,951 habitantes, que corresponde a la población económicamente activa de acuerdo a los datos del INEGI, la muestra a la cual se deberá aplicar el cuestionario es de 495 personas, con un margen de error de 4.33 %. Asimismo, se realizó la captura de los datos obtenidos y el sistema proceso los resultados, por lo que tenemos el análisis siguiente:

Del total de la población encuestada, 250 corresponden a mujeres, lo que representa el 51%, y 245 hombres, el equivalente al 49%, tal como lo señalan la tabla 3 y la figura 2.



Fuente: Elaboración propia.

Concepto	Frecuencia	%
Masculino	245	49.49%
Femenino	250	50.51%
<b>SUMA</b>	<b>495</b>	<b>100.00%</b>

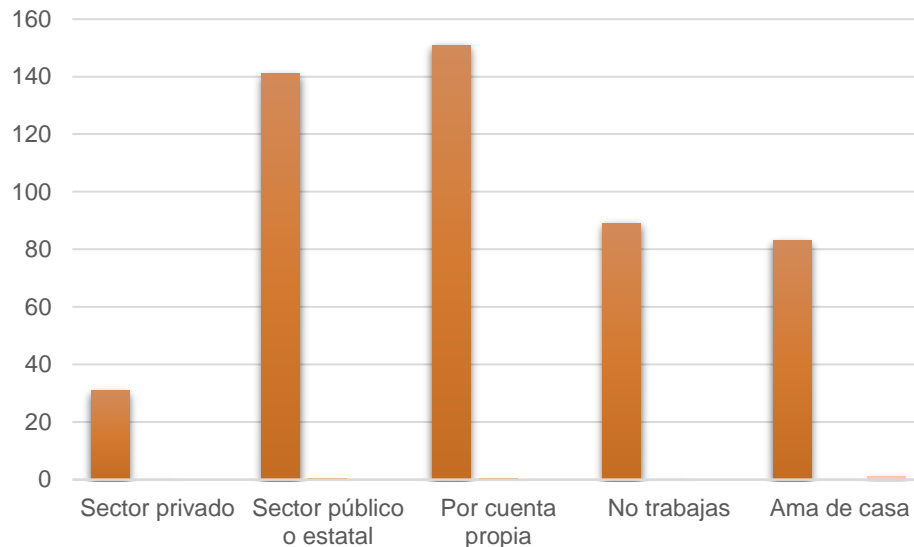
Fuente: Elaboración propia.

Los sectores donde se desempeñan laboralmente los encuestados se muestran como sigue (tabla3):

Concepto	Frecuencia	%
Sector privado	31	6.26%
Sector público o estatal	141	28.48%
Por cuenta propia	151	30.51%
No trabajas	89	17.98%
Ama de casa	83	16.77%
<b>SUMA</b>	<b>495</b>	<b>100.00%</b>

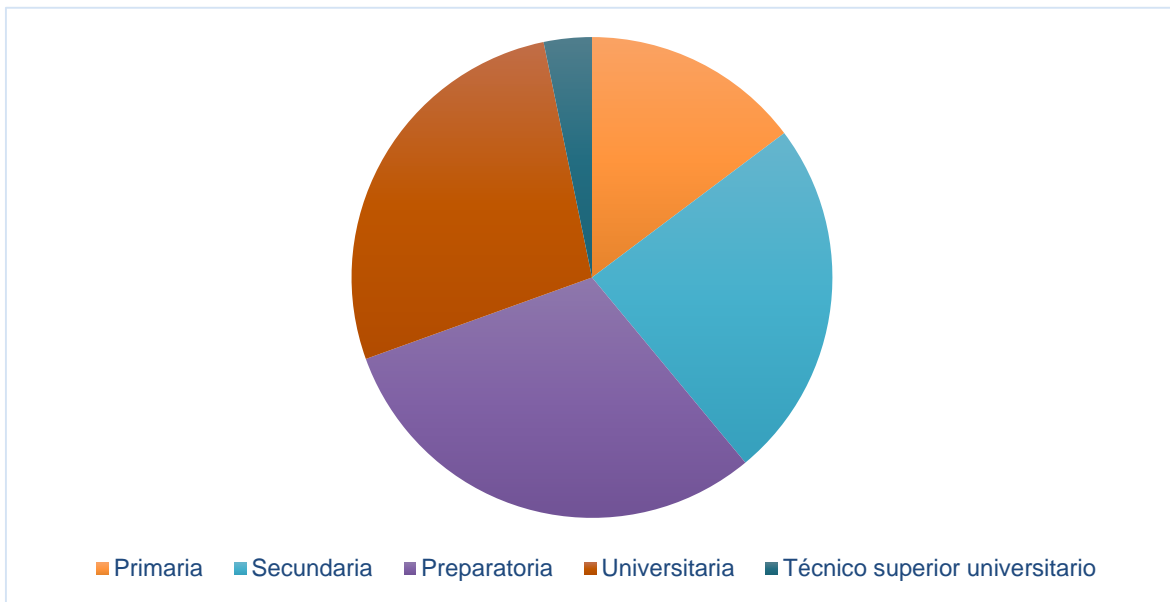
Fuente: Elaboración propia.

La muestra encuestada se desempeña laboralmente por cuenta propia con un porcentaje del 31%, seguido por quienes trabajan en el sector público con una representación del 28%, las personas encuestadas en situación de desempleo y las amas de casa cuentan con valores similares con el 18% y 17% respectivamente; por último las personas que trabajan en el sector privado se representan con el 6%. Para mayor detalle, se adjunta la figura 3:



Fuente: Elaboración propia

El máximo grado de estudios con que la población encuestada cuenta, en su gran mayoría, corresponde a nivel preparatoria, con una frecuencia de 151 encuestados; seguida de 135 personas que cuentan con preparación universitaria; 120 personas cuentan con el nivel de secundaria concluido, 73 cuentan únicamente con primaria y el resto, 16 personas, tienen preparación a nivel técnico superior universitario. La figura 4 representa lo señalado con anterioridad:



Fuente: Elaboración propia.

Concepto	Frecuencia	%
Primaria	73	14.75%
Secundaria	120	24.24%
Preparatoria	151	30.51%
Universitaria	135	27.27%
Técnico superior universitario	16	3.23%
<b>SUMA</b>	<b>495</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Elaboración propia.

Con los generales de la población encuestada podemos determinar los siguientes aspectos:

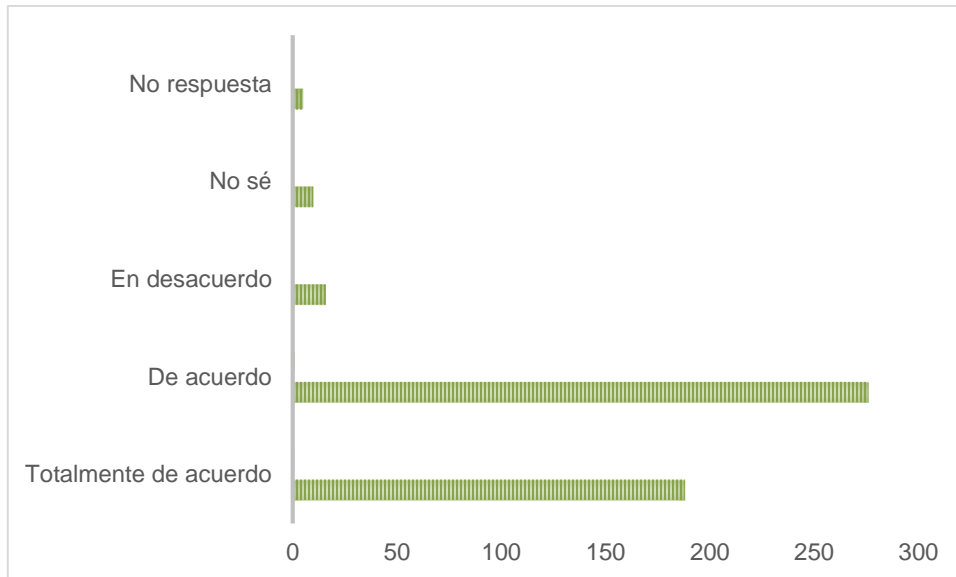
- La muestra seleccionada fue aplicada a un número de hombres y mujeres equitativos, es decir, la diferencia entre las personas del sexo masculino y el sexo femenino es de cinco personas.
- La mayoría de la población trabaja en el sector público o por cuenta propia, mientras que una pequeña minoría pertenece al sector privado.
- El grado máximo de estudios con mayor frecuencia es el nivel preparatorio o bachillerato.

La siguiente pregunta del cuestionario mide la percepción de la ciudadanía sobre su colaboración en la aplicación de recursos, a lo que la mayoría de los encuestados señalaron que están de acuerdo. La tabla 6 muestra las frecuencias obtenidas:

Concepto	Frecuencia	%
Totalmente de acuerdo	188	37.98%
De acuerdo	276	55.76%
En desacuerdo	16	3.23%
No sé	10	2.02%
No respuesta	5	1.01%
<b>SUMA</b>	<b>495</b>	<b>100.00%</b>

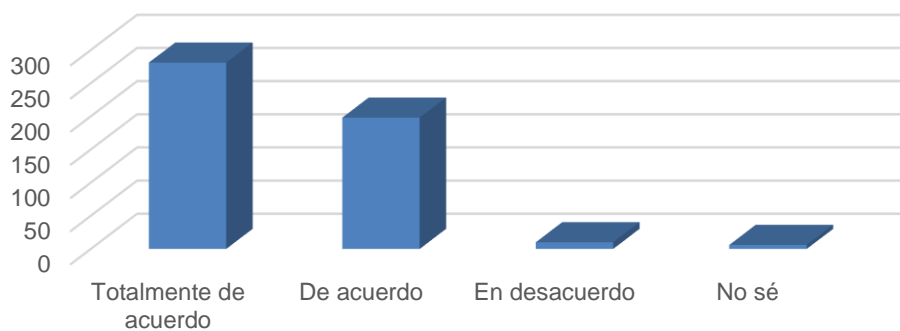
Fuente: Elaboración propia.

La figura 5 representa esta pregunta como sigue:



Fuente: Elaboración propia.

Con la intención de medir la apreciación de la población sobre la importancia de que sus opiniones, estos señalaron en su gran mayoría estar totalmente de acuerdo mientras que solo unas cuantas personas consideran que no deben ser consideradas sus opiniones. La figura 6 representa sus opiniones:



Fuente: Elaboración propia.



La tabla 7 muestra la frecuencia de las respuestas:

Concepto	Frecuencia	%
Totalmente de acuerdo	281	56.77%
De acuerdo	198	40.00%
En desacuerdo	10	2.02%
No sé	6	1.21%
<b>SUMA</b>	<b>495</b>	<b>100.00%</b>

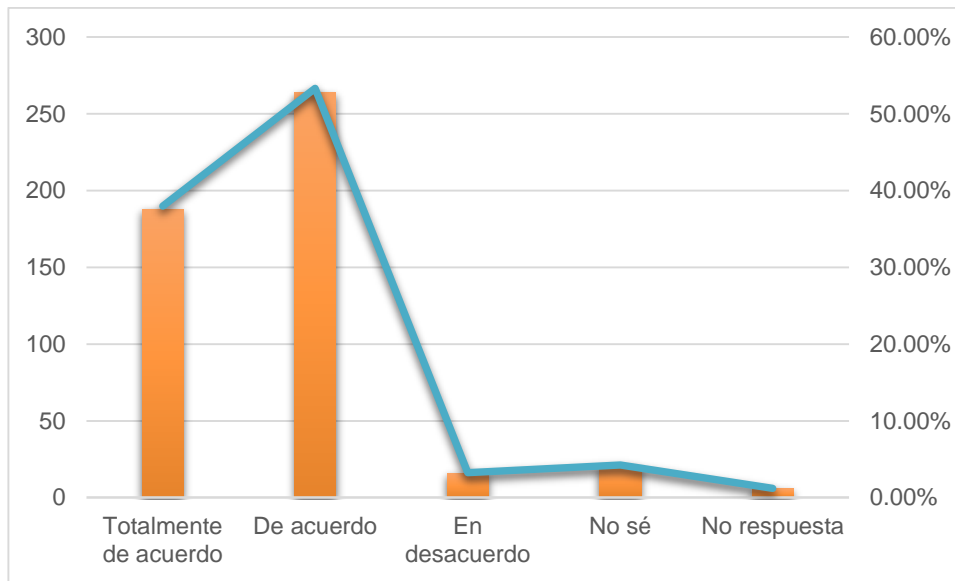
Fuente: Elaboración propia

Dentro de los cuestionamientos realizados se indagó sobre el interés de participar en un organismo que se encargará de vigilar la aplicación de recursos, demostrando un alto grado de interés. La tabla 8 muestra las frecuencias de esta pregunta:

Concepto	Frecuencia	%
Totalmente de acuerdo	188	37.98%
De acuerdo	264	53.33%
En desacuerdo	16	3.23%
No sé	21	4.24%
No respuesta	6	1.21%
<b>SUMA</b>	<b>495</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Elaboración propia.

La representación de estas frecuencias se muestra como sigue (fig. 7)



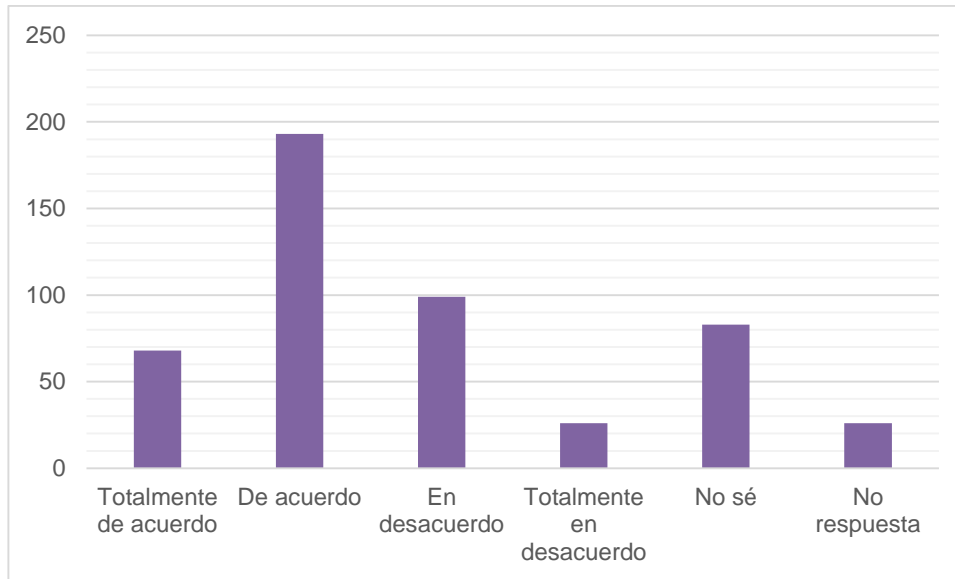
Fuente: Elaboración propia.

Los ciudadanos para poder estar en posibilidades de fungir como elementos reguladores de la aplicación de recursos, es indispensable saber si ellos tienen conocimiento sobre los recursos que le son asignados al municipio, a lo que ellos se mostraron tener conocimiento. La tabla 9 muestra las frecuencias de esta pregunta:

Concepto	Frecuencia	%
Totalmente de acuerdo	68	13.74%
De acuerdo	193	38.99%
En desacuerdo	99	20.00%
Totalmente en desacuerdo	26	5.25%
No sé	83	16.77%
No respuesta	26	5.25%
<b>SUMA</b>	<b>495</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Elaboración propia.

La representación de estas frecuencias se muestra como sigue (fig. 8)

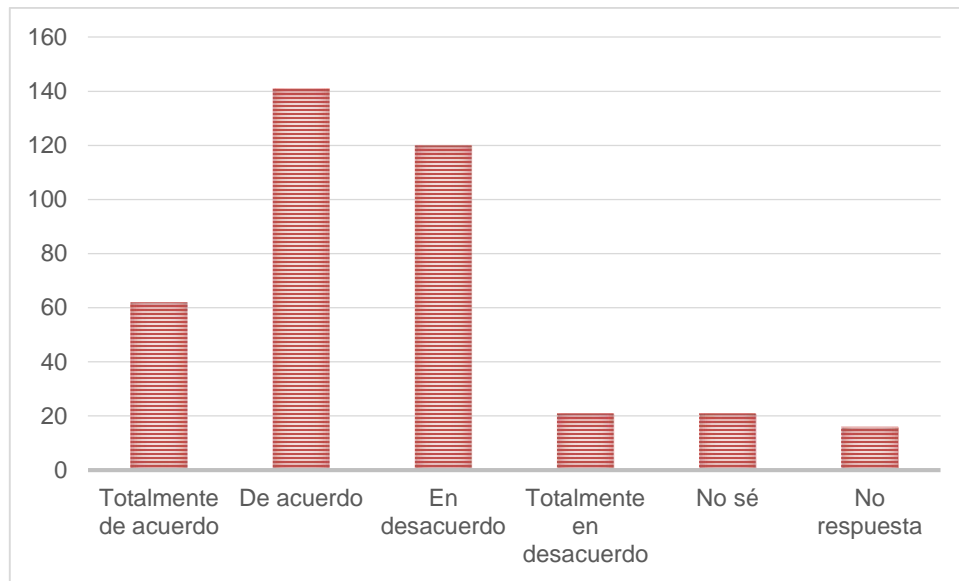


Fuente: Elaboración propia.

Además de conocer los recursos recibidos en el municipio, la ciudadanía deberá tener noción en qué rubros son aplicados esos recursos, por lo que se cuestionó sobre este asunto y las respuestas fueron las siguientes: (tabla 10 y figura 9)

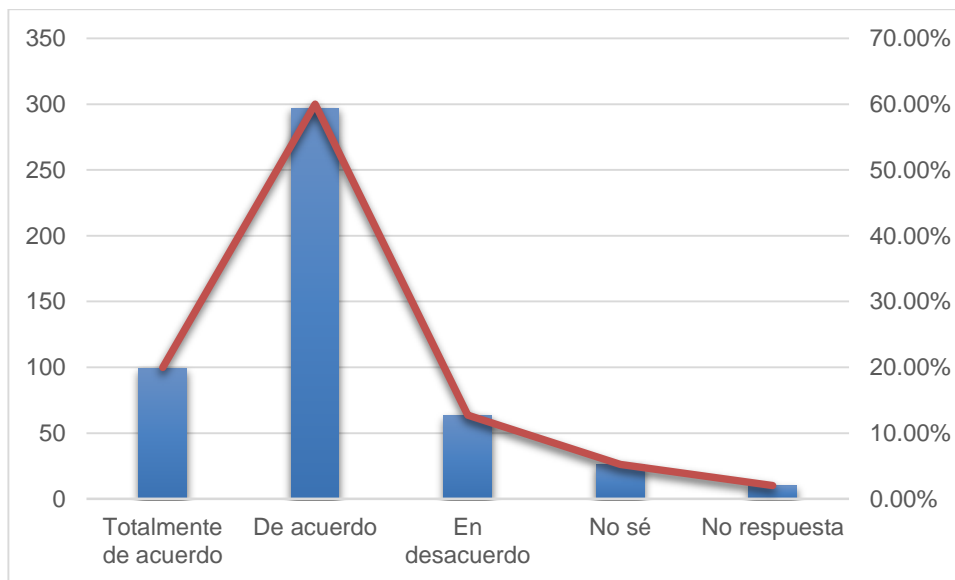
Concepto	Frecuencia	%
Totalmente de acuerdo	62	16.27%
De acuerdo	141	37.01%
En desacuerdo	120	31.50%
Totalmente en desacuerdo	21	5.51%
No sé	21	5.51%
No respuesta	16	4.20%
<b>SUMA</b>	<b>381</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Elaboración propia.



Fuente: Elaboración propia.

Adicionalmente se evaluó la percepción sobre los beneficios de la participación ciudadana con relación a la transparencia sobre el uso de los recursos, las percepciones de la población encuestada se representan como sigue: (figura 10 y tabla 11)



Fuente: Elaboración propia.

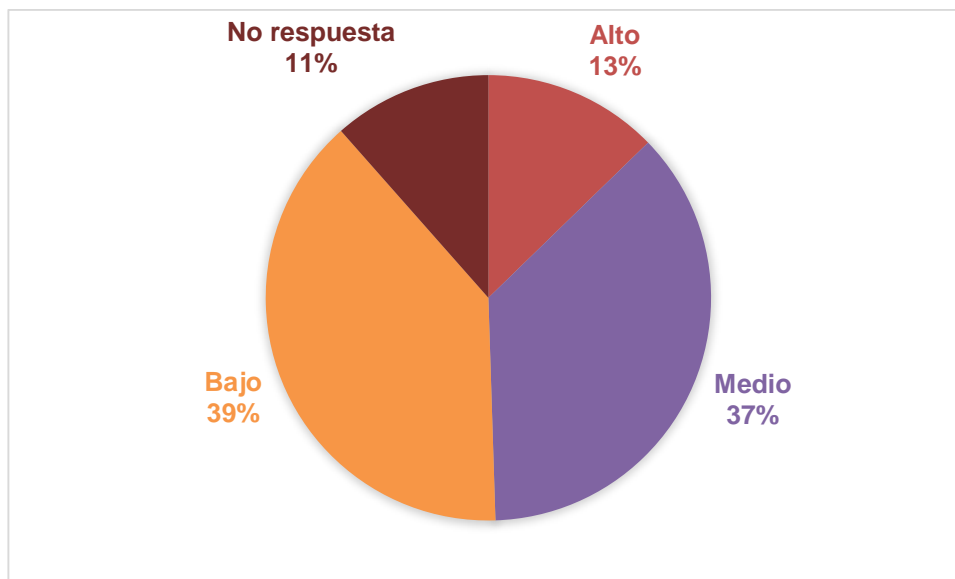
Concepto	Frecuencia	%
Totalmente de acuerdo	99	20.00%
De acuerdo	297	60.00%
En desacuerdo	63	12.73%
No sé	26	5.25%
No respuesta	10	2.02%
<b>SUMA</b>	<b>495</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Elaboración propia.

Toda vez que el impulsar la participación ciudadana es consecuencia del bajo grado de confianza sobre el uso de los recursos los encuestados señalaron: (tabla 12 y figura 11)

Concepto	Frecuencia	%
Alto	63	12.73%
Medio	182	36.77%
Bajo	193	38.99%
No respuesta	57	11.52%
<b>SUMA</b>	<b>495</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Elaboración propia.

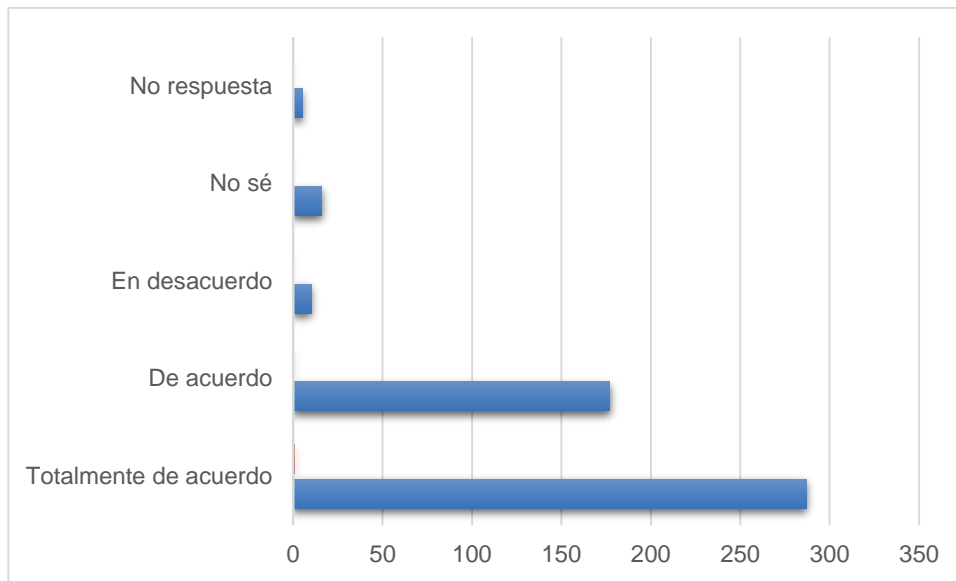


Fuente: Elaboración propia.

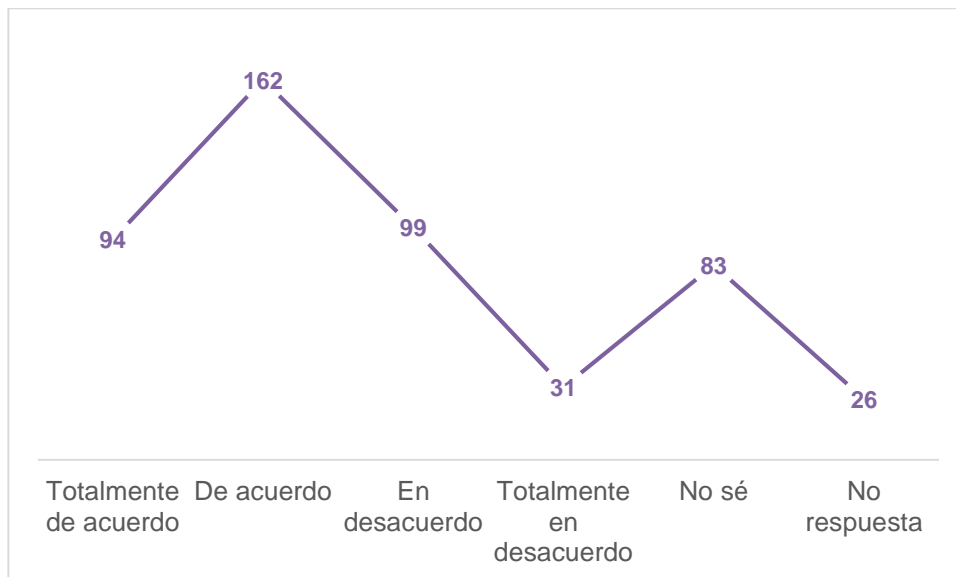
Considerando que la premisa del proyecto de intervención parte de que la participación ciudadana incrementará el grado de confianza de la ciudadanía, se cuestionó en qué medida pudiera suceder esa situación, las respuestas de los encuestados fueron las siguientes: (tabla 13)

Concepto	Frecuencia	%
Totalmente de acuerdo	287	57.98%
De acuerdo	177	35.76%
En desacuerdo	10	2.02%
No sé	16	3.23%
No respuesta	5	1.01%
<b>SUMA</b>	<b>495</b>	<b>100.00%</b>

Los datos anteriores se presentan gráficamente como sigue (figura 12):



Como parte de las obligaciones de los gobiernos municipales estos deberán contar con un portal de transparencia, mismo que deberá contener información financiera, presupuestal, relativa a las obras, entre otros; por esta razón se cuestionó si en el municipio de Tlalnelhuayocan este portal brinda la información adecuada, los encuestados señalaron lo siguiente: (figura 13)



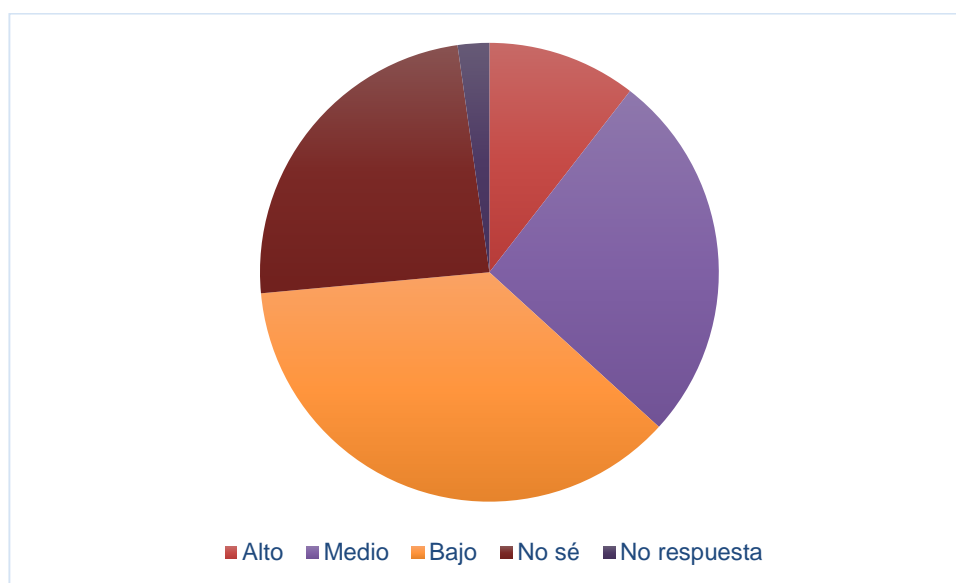
Fuente: Elaboración propia.

La tabla 14 señala las frecuencias y porcentajes correspondientes:

Concepto	Frecuencia	%
Totalmente de acuerdo	94	18.99%
De acuerdo	162	32.73%
En desacuerdo	99	20.00%
Totalmente en desacuerdo	31	6.26%
No sé	83	16.77%
No respuesta	26	5.25%
<b>SUMA</b>	<b>495</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Elaboración propia

El siguiente cuestionamiento realizado a los encuestados fue con relación al grado de información que brinda el portal de transparencia, a lo que señalaron:



Fuente: Elaboración propia.

Las frecuencias y porcentajes de la figura anterior (14) se señalan en la tabla que sigue (tabla 15).



Concepto	Frecuencia	%
Alto	52	10.51%
Medio	130	26.26%
Bajo	182	36.77%
No sé	120	24.24%
No respuesta	11	2.22%
<b>SUMA</b>	<b>495</b>	<b>100.00%</b>

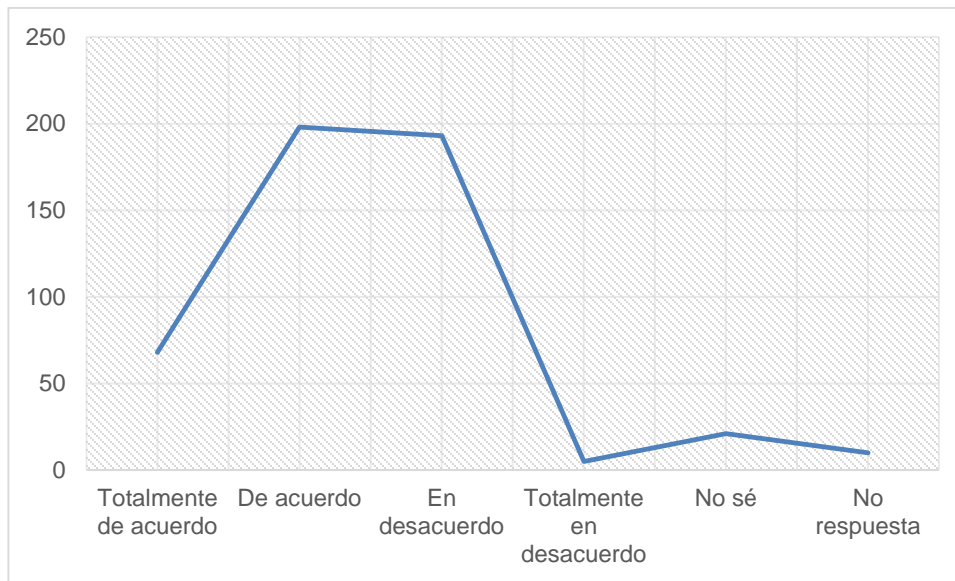
Fuente: Elaboración propia.

Considerando que las obras y acciones realizadas por la administración municipal son los elementos a regular por parte de los comités de contraloría ciudadana, para ello se cuestionó si las obras ejecutadas cumplen con los objetivos de su realización, las respuestas de los encuestados fueron:

Concepto	Frecuencia	%
Totalmente de acuerdo	68	13.74%
De acuerdo	198	40.00%
En desacuerdo	193	38.99%
Totalmente en desacuerdo	5	1.01%
No sé	21	4.24%
No respuesta	10	2.02%
<b>SUMA</b>	<b>495</b>	<b>100.00%</b>

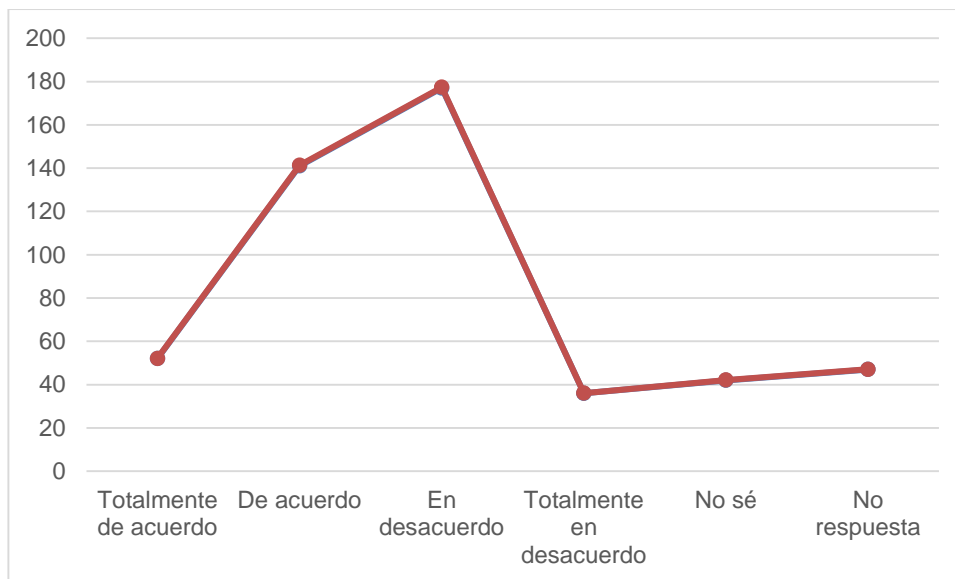
Fuente: Elaboración propia.

La figura 15 muestra los resultados anteriores:



Fuente Elaboración propia.

Independiente a que si las obras cumplen con los objetivos de su realización, conocimos la percepción sobre la necesidad de las obras ejecutadas, misma que se representa en la figura 16:



Fuente: Elaboración propia.

Claramente se aprecia en el gráfico la ciudadanía tiene la percepción que las obras realizadas carecen de la importancia necesaria para su realización, la tabla 17 muestra las frecuencias de las respuestas obtenidas:

Concepto	Frecuencia	%
Totalmente de acuerdo	52	10.51%
De acuerdo	141	28.48%
En desacuerdo	177	35.76%
Totalmente en desacuerdo	36	7.27%
No sé	42	8.48%
No respuesta	47	9.49%
<b>SUMA</b>	<b>495</b>	<b>100.00%</b>

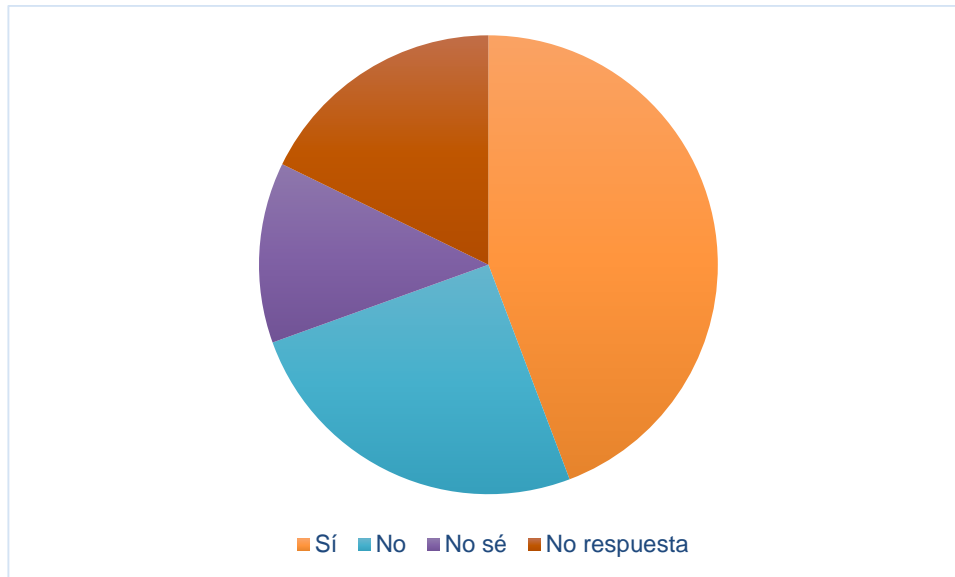
Fuente: Elaboración propia.

Como se mencionó en el capítulo anterior, los Órganos Fiscalizadores establecen la creación de comités de contraloría social en los municipios, mismos que darán constancia sobre las obras y acciones ejecutadas, por lo que se indagó sobre el conocimiento de la existencia de dichos comités, las respuestas fueron las siguientes (tabla 18):

Concepto	Frecuencia	%
Sí	219	44.24%
No	125	25.25%
No sé	63	12.73%
No respuesta	88	17.78%
<b>SUMA</b>	<b>495</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Elaboración propia.

La representación gráfica se muestra en la figura 17:

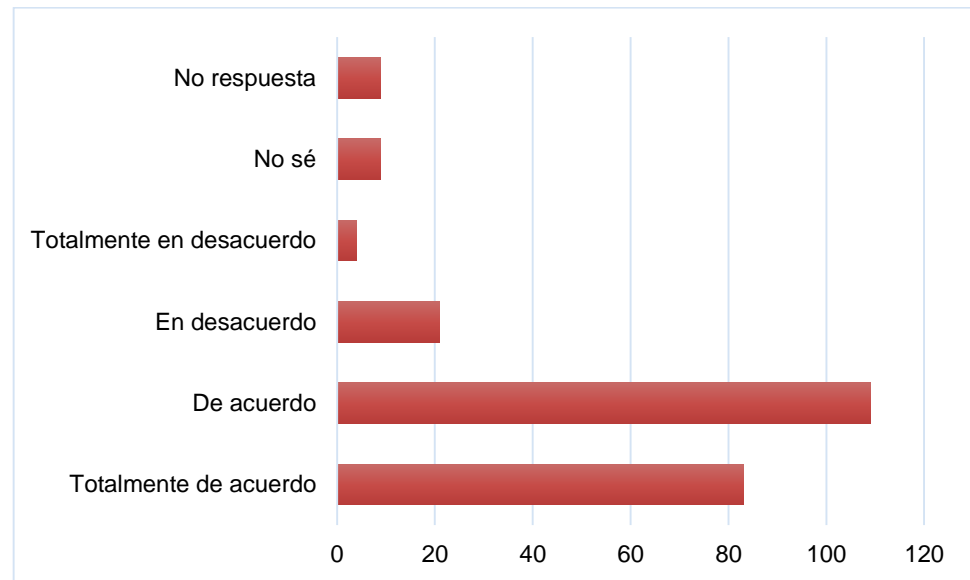


Fuente: Elaboración propia.

Por último se realizaron dos preguntas más, las cuales se solicitó que fueran respondidas por las personas contestaron de manera positiva la pregunta anterior, la primera de ellas consistía en saber si la existencia de dicho comité ha colaborado en la vigilancia sobre la aplicación de recursos, donde los encuestados manifestaron estar de acuerdo. La tabla de frecuencias 19 y el gráfico 18 señalan las respuestas:

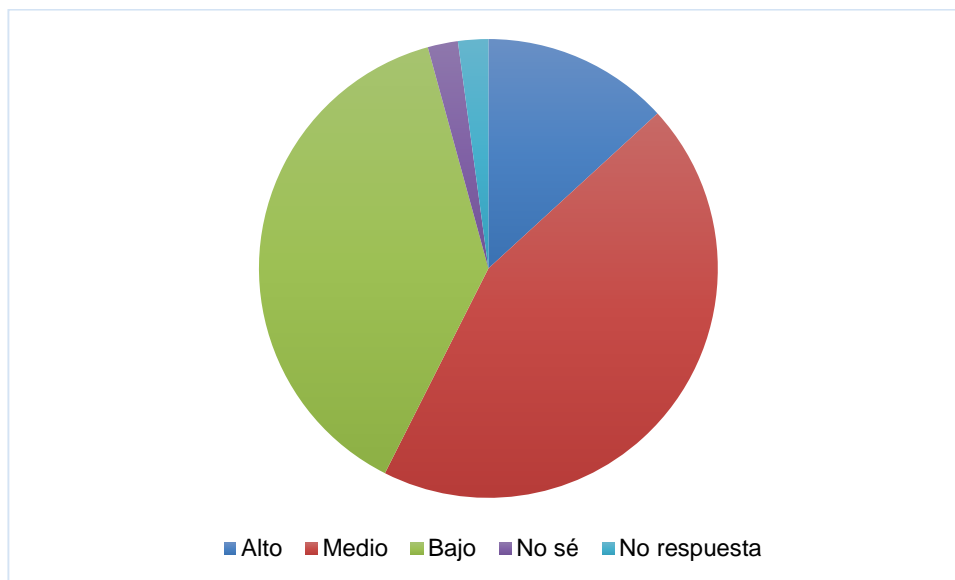
Concepto	Frecuencia	%
Totalmente de acuerdo	83	35.32%
De acuerdo	109	46.38%
En desacuerdo	21	8.94%
Totalmente en desacuerdo	4	1.70%
No sé	9	3.83%
No respuesta	9	3.83%
<b>SUMA</b>	<b>235</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Elaboración propia.



Fuente: Elaboración propia.

Para concluir el cuestionario, se indagó la interacción del comité de contraloría social en la ejecución de las obras, gráficamente las respuestas fueron:



Fuente: Elaboración propia.

La tabla de frecuencias de la última pregunta del cuestionario es la siguiente:

Concepto	Frecuencia	%
Alto	31	13.19%
Medio	104	44.26%
Bajo	90	38.30%
No sé	5	2.13%
No respuesta	5	2.13%
<b>SUMA</b>	<b>235</b>	<b>100.00%</b>

Se puede apreciar que la interacción del comité es en un grado medio.

Partiendo de las respuestas anteriores, se concluye de manera general que si bien en el municipio la comunidad tiene interés en participar activamente en la vigilancia de la aplicación de los recursos y se encuentra debidamente instalado de comité de contraloría social, este tiene una participación parcial, por lo que la debida capacitación y promoción de la participación ciudadana, señalando los beneficios que esta trae y la importancia de vigilar de manera externa las acciones realizadas por los gobiernos.

---

## CONCLUSIONES

La participación ciudadana se entiende como la acción mediante la cual una comunidad se organiza y trabaja de manera conjunta con el gobierno para dar solución a una situación socialmente problemática, atendiendo lo establecido por la legislación correspondiente y las demandas de la sociedad.

Actualmente los índices de confiabilidad de la ciudadanía con respecto a la transparencia y buen manejo de los recursos del erario se encuentran en valores negativos, es por ello que se deben buscar alternativas para mejorar dichos niveles de confiabilidad.

Resultaría innecesario proponer la creación de legislación adicional para la aplicación de los recursos públicos, tomando en consideración las numerosas leyes, códigos y lineamientos existentes. Es por ello que deben buscarse alternativas en donde sean los ciudadanos quienes participen de manera activa.

Como producto de la intervención realizada con los ciudadanos del municipio de Tlalnelhuayocan, Veracruz, conocimos la percepción sobre la transparencia de los recursos, el grado de aceptación de la ciudadanía sobre sus gobernantes y el interés que existe en participar de manera activa en la vigilancia de la aplicación de los recursos; las conclusiones más importantes de este estudio son:

- 56 % de los encuestados están de acuerdo con que la participación ciudadana ayudaría a la aplicación de los recursos.

- 53 % de la población que participo en esta intervención asegura estar de acuerdo en formar parte del organismo encargado de evaluar y dar seguimiento a la aplicación de los recursos.
- Un 60 % coincide en que la participación ciudadana colaboran a la transparencia del uso de los recursos.
- El 76 % de la población tiene un grado de confianza medio-bajo sobre el uso de los recursos públicos.
- 58 % de los encuestados están totalmente de acuerdo con que el grado de confianza sobre los servidores públicos incrementaría con la implementación de la participación ciudadana.
- 36 % considera que los recursos se utilizan en obras poco necesarias para la comunidad, demostrando cierto grado de inconformidad con lo realizado.
- El 44 % de los encuestados tiene conocimiento de la existencia de comité de contraloría social, sin embargo considera el 44 % que la interacción se realiza en un grado medio.



---

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, L.F. (2003). *El Estudio de las Políticas Públicas*. Ed. Porrúa. México.
- Ackerman, John (2007) *El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: Diseño, Desempeño y Sociedad Civil*. México, Cuadernos para la Democratización, CIESAS-Universidad Veracruzana.
- Albi, E. (2000). *Público y Privado: Un Acuerdo Necesario*. Ariel. España.
- Amparo, M. C. (2015). *México: Anatomía de la Corrupción*. México: Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.
- Antaki, Ikram, (2000) *El manual del ciudadano contemporáneo*, México, Ariel.
- Argón, M. (1989). *Constitución y Democracia*. Tecnos. Madrid.
- Barrera, M. (2010). *¿Quién y cómo debe controlar y evaluar al gobierno?* México, D.F.: Porrúa.
- Bassiouni, C. (1998). *Democracia Principios y Realización*. Ed. Inter Parlamentaria. Suiza
- Bodenheimer, Edgar (1983). *Teoría del derecho*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N. (1989). *“Liberalismo y Democracia”*. Traducción de José F. Fernández Santillán. Fondo de Cultura Económica. México.
- Bobbio, N. (1999). *Estado, Gobierno y Sociedad: Por una Teoría General de la Política*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Carpizo, J. (2011). *La República Democrática en la Constitución Mexicana. P.1* Biblioteca Juridica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la

UNAM. México, D.F.: Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Cohen, J.L. y A. Arato (2002). *Sociedad Civil y Teoría Política*. Fondo de Cultura Económica. México

Cohen, H., Dorothy (1997). *Cómo aprender los niños*, México, Fondo de Cultura Económica

Crespo, José A. (2004). *La democracia real; explicada a niños y jóvenes*, México, Fondo de Cultura Económica.

Crespo, José A. (2001). *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*, México, Auditoría Superior de la Federación.

Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CIÁD). Venezuela.

Dahl, R. (1987). *Un Prefacio a la Teoría Democrática*. Gernika. México.

Dahl, R. (1997). *La Poliarquía. Participación y Oposición*. Tecnos. España.

Dahl, R. (1991). *Los Dilemas del Pluralismo Democrático: Autonomía versus Control*. Patria. México.

Dahl, R. (1999). *La democracia; una guía para los ciudadanos*, Madrid, Taurus.

Debray, Régis (2002). *La república explicada a mi hija*, México, Fondo de Cultura Económica.

Deutsch, Karl (1976). *Política y gobierno*, Madrid, Fondo de Cultura Económica.

Dewey, John (1998). *Democracia y educación*, Madrid, Morata.

Fernández, J. (1994). *“Filosofía Política de la Democracia”*, Ed. Fontamara. México.

Gómez- Peresmitré, G., & Reidl, L. (s.f.). *Metodología de investigación en ciencias sociales*. México: UNAM.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2010). *Metodología de la investigación* (5 ed.). México: McGrall Hill Interamericana Editores.

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

Ibarra, P. (2005). *Manual de sociedad civil y movimientos sociales*. Editorial Síntesis, España.

International, T. (2015). <http://cpi.transparency.org/cpi2015>.

Isunza, Ernesto, y Felipe Hevia (2006) *Relaciones Sociedad Civil-Estado en México. Un ensayo de interpretación*, México, Cuadernos para la Democratización 4, CIESAS-Universidad Veracruzana.

Jáuregui, G. (1994). *La democracia en la Encrucijada*, Anagrama, España.

Kelsen, H. (1974). *Esencia y Valor de la Democracia*. Editorial Nacional. México.

Maquiavelo, Nicolás (1971). *Discursos sobre la primera década de Titio Livio, Obras políticas*, La Habana, Instituto Cubano del Libro.

Mellado, R. (2001). *Participación Ciudadana Institucionalizada y Gobernabilidad en la Ciudad de México*. Plaza y Valdez. México.

Melucci, A. (1985). *The Symbolic Challenge of Contemporary Movements*. Socail Research. Vol. 52. N° 4. 789-816.

Merino, M. (2000). *La Participación Ciudadana en la Democracia*. IFE.México.

Nietzsche, Federico (2000). *Humano, demasiado humano*, México, Editores Mexicanos Unidos.

Nogueira, H. (1993). *“Manual de Educación Cívica”*, Ed. Andrés Bello. Chile.

Nun, J. (2001). *Democracia ¿Gobiernos del Pueblo o Gobierno de los Políticos?* FCE. Argentina.

Olmedo, R. (1992). *Democracia Electoral y Democracia Participativa*. IFE, México.

Popper, Karl (1988). "Un repaso de mi teoría de la democracia", en *vuelta*, núm. 143, México.

Ranney, Austin (1975). *The Governing of Men*, Hinsdale, Illinois, Dryden Press.

Savater, Fernando (1998). *Ética, política, ciudadanía*, México, Grijalbo.

Salazar, C. (s.f.). *La definición de la Política Pública*.

Sartori, G. (1989). *Teoría de la Democracia: Los problemas Clásicos*. Editorial Alianza Universidad, México.

Villoria, M. (2005). *Democracia y Participación en "la participación ciudadana en las grandes ciudades"* Universidad Rey Juan Carlos, España.

Vinyanmata, Eduard (2002). *Los conflictos explicados a mis hijos*, Barcelona, Plaza & Janés.

Zazueta, Villegas Ricardo (2003). *Participación Ciudadana*, México: Facultad de Derecho Universidad Anáhuac y Editorial Porrúa.

Ziccardi, A. (1998). *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*. UNAM-Miguel Ángel Porrúa. México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General de Desarrollo Social.

Ficha técnica INEGI 2015.

## ANEXO

### Facultad de Contaduría y Administración Maestría en Auditoría

#### Cuestionario para la tesis: “Participación ciudadana, elemento regulador en la aplicación de recursos”

El siguiente cuestionario tiene la finalidad de recabar su opinión sobre la participación ciudadana en el gobierno municipal. Los datos aquí proporcionados serán confidenciales y utilizados únicamente para fines educativos.

Instrucciones: Responda las siguientes preguntas con la finalidad de conocer su opinión sobre la participación ciudadana.

#### CUESTIONARIO

=====

Pregunta 1. Indique el sexo

- 1. Masculino
- 2. Femenino

Pregunta 2. Indique su edad (años cumplidos)

[ ]

Pregunta 3. Trabajas en:

- 1. Sector privado
- 2. Sector público o estatal
- 3. Por cuenta propia
- 4. No trabajo
- 5. Ama de casa

Pregunta 4. Indique el nivel escolar terminado

- 1. Primaria
- 2. Secundaria
- 3. Preparatoria
- 4. Universitaria
- 5. Técnico Superior Universitario

Pregunta 5. ¿Consideras que su participación dentro del gobierno ayudaría a la aplicación de los recursos?

- 1. Totalmente de acuerdo
- 2. De acuerdo
- 3. En desacuerdo
- 4. Totalmente en desacuerdo
- 5. No sé
- 6. No deseo responder

Pregunta 6. ¿Es importante que los gobernantes consideren las opiniones de la ciudadanía?

- 1. Totalmente de acuerdo
- 2. De acuerdo
- 3. En desacuerdo
- 4. Totalmente en desacuerdo
- 5. No sé
- 6. No deseo responder

Pregunta 7. ¿Le gustaría formar parte de un organismo que se encargue de evaluar y dar seguimiento a la aplicación de los recursos?

- 1. Si
- 2. No
- 3. No sé
- 4. No deseo responder

---

Pregunta 8. ¿Tiene conocimiento de los recursos que le son asignados a su municipio?

- 1. Si
- 2. No
- 3. No deseo responder

Pregunta 9. ¿Conoce en qué son aplicados los recursos asignados?

- 1. Si
- 2. No
- 3. No deseo responder

Pregunta 10. ¿La participación ciudadana ayuda a la transparencia sobre el uso de los recursos?

- 1. Totalmente de acuerdo
- 2. De acuerdo
- 3. En desacuerdo
- 4. Totalmente en desacuerdo
- 5. No sé
- 6. No deseo responder

Pregunta 11. ¿Qué grado de confianza tiene sobre el uso de los recursos públicos?

- 1. Alto (Pasar a la pregunta 12)
- 2. Medio (Pasar a la pregunta 12)
- 3. Bajo (Pasar a la pregunta 12)
- 4. Ninguno (Pasar a la pregunta 12)
- 5. No deseo responder (Pasar a la pregunta 13)

Pregunta 12. Explique el motivo de su respuesta en la pregunta anterior.

---

---

Pregunta 13. ¿La participación ciudadana puede incrementar el grado de confianza sobre los servidores públicos encargados de la aplicación de los recursos públicos?

- 1. Totalmente de acuerdo
- 2. De acuerdo
- 3. En desacuerdo
- 4. Totalmente en desacuerdo
- 5. No sé
- 6. No deseo responder

Pregunta 14. ¿El portal de transparencia del municipio brinda información adecuada?

- 1. Totalmente de acuerdo
- 2. De acuerdo
- 3. En desacuerdo
- 4. Totalmente en desacuerdo
- 5. No sé
- 6. No deseo responder

Pregunta 15. ¿Cuál es el grado de información que brinda el municipio sobre la aplicación de los recursos?

- 1. Alto
- 2. Medio
- 3. Bajo
- 4. No sé
- 5. No deseo responder

Pregunta 16. ¿Las obras ejecutadas cumplen con los objetivos de su realización?

- 1. Totalmente de acuerdo
- 2. De acuerdo
- 3. En desacuerdo
- 4. Totalmente en desacuerdo
- 5. No sé
- 6. No deseo responder



Pregunta 17. ¿Los recursos públicos se usan para obras necesarias?

- 1. Totalmente de acuerdo
- 2. De acuerdo
- 3. En desacuerdo
- 4. Totalmente en desacuerdo
- 5. No sé
- 6. No deseo responder

Pregunta 18. ¿Tiene conocimiento si existe un comité de contraloría social en su municipio?

- 1. Si (Pasar a la pregunta 19)
- 2. No (Pasar a la pregunta 20)
- 3. No deseo responder (Pasar a la pregunta 20)

Pregunta 19. ¿La existencia de este comité ha colaborado a la regulación de la aplicación de los recursos?

- 1. Totalmente de acuerdo
- 2. De acuerdo
- 3. En desacuerdo
- 4. Totalmente en desacuerdo
- 5. No sé
- 6. No deseo responder

Pregunta 20. ¿Cuál es la interacción que tiene sobre la ejecución de las obras?

- 1. Alto
- 2. Medio
- 3. Bajo
- 4. No sé
- 5. No deseo responder