



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE GUERRERO

FACULTAD DE GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

Tesis

**POLÍTICA PÚBLICA ANTICORRUPCIÓN Y
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESTADO DE
GUERRERO, 2021**

Que para obtener el grado de

Maestra en Gobierno y Gestión Pública

Presenta

Lic. Sayda Hillevy Tapia Díaz

Asesora de tesis

Dra. Olivia Leyva Muñoz

Chilpancingo de los Bravo, Guerrero, julio del 2022

DEDICATORIAS

Estoy en medio de un sueño, solo me levanté por un vaso con agua.

Cada una de estas líneas está inspirada por cada fragmento de ese sueño, acompañada de la soledad de un cuarto vacío, lo que considero buena música, pero sobre todo la presencia extraordinaria de los míos, mis hijos, mi esposo y mis padres, a quienes en cada letra escrita les dedico el mayor de mis retos en un tiempo caótico y difícil que me aventuré a recorrer sin conocer los riesgos que implicó estar en un cuarto vacío, buena música y la presencia extraordinaria de los míos. A ellos y, por la gracia de Dios, les dedico todos mis esfuerzos. En un vaso de café a las 19:09 los pienso, los siento, los imagino a un par de horas a distancia, pero sé que algún día, cuando ustedes puedan leer estas líneas, sabrán lo que significó para su madre, su esposa y su hija ser madre, ser esposa, ser hija, ser estudiante, ser trabajadora, ser emprendedora, ser educadora en tiempos de covid-19. Santiago, Sophya y Sebastián. Lo máspreciado de la caja de tesoro que llevo en mi corazón y en mi mente. A ustedes les debo este logro. Israel, mi admiración total para ti, porque nunca dejas de sorprenderme, porque nunca dejas de ser el gran equipo que un día prometiste en aquella biblioteca de quien sabe qué siglo. A mi madre y a mi padre, por la fortuna que me dan de ser su primera hija, por todo lo que significan en mi vida, mis robles, a ustedes debo cada cosa buena y no tanto de lo que soy. Por todo su apoyo sin una mínima condición. Les dedico lo que pudiera ser poco, pero para mí es ese vaso con agua que me levanté a beber de un gran sueño.

AGRADECIMIENTOS

Mi agradecimiento sincero a la doctora Olivia Muñoz Leyva por sus palabras que, aun no siendo alumna, indirectamente me motivó para la advertencia que ya me había dado. Gracias a su acompañamiento y exigencia impecable.

Al doctor Iván Gallardo por haber confiado en mi persona, por los ánimos y motivación que me otorgó. Por su amable comprensión.

Muchas gracias al doctor Fabián Gerónimo por todo su acompañamiento, apoyo y solidaridad. Y, finalmente, quiero agradecer a todas las personas que contribuyeron con la disposición y proporción del material de la consulta ciudadana; así mismo mi reconocimiento y agradecimiento a los titulares de las distintas dependencias objeto de las entrevistas, por su valioso tiempo.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO 1. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO.....	13
1.1 El modelo de políticas públicas en México en la década de los 80.....	13
1.2 Implementación y evolución de las políticas públicas en la década de los 90.....	15
1.3 Políticas públicas.....	18
1.4 Conceptualización de las políticas públicas.....	20
1.5 El Ciclo de las políticas públicas.....	25
1.6 El diseño de las políticas públicas.....	29
1.7 La implementación de las políticas públicas.....	32
1.8 La evaluación de las políticas públicas.....	34
1.9 Políticas públicas anticorrupción en México.....	36
1.9.1 Sistema Nacional Anticorrupción.....	42
CAPÍTULO 2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA UN BUEN GOBIERNO.....	48
2.1 La participación ciudadana en México y su incorporación en el marco jurídico.....	50
2.2 Participación ciudadana.....	52
2.3 Conceptos de participación ciudadana.....	55
2.4 Tipos de participación ciudadana.....	58
2.5 Mecanismos de participación ciudadana.....	63
2.6 Las políticas públicas y la participación ciudadana en México.....	68
2.7 Ventajas de incorporar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas.....	73
2.8 Marco jurídico nacional de participación ciudadana.....	75
2.9 Modernización de la administración pública y combate a la corrupción.....	79
2.10 Participación ciudadana en el combate a la corrupción.....	83
CAPÍTULO 3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y POLÍTICAS PÚBLICAS	
ANTICORRUPCIÓN EN GUERRERO 2015-2021.....	88
3.1 Análisis de los mecanismos actuales para el diseño de políticas públicas en Guerrero.....	89
3.2 Funciones y atribuciones del Consejo Estatal de Políticas Públicas.....	92
3.3 Marco jurídico estatal de los mecanismos de participación ciudadana.....	95
3.3.1 Ley de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero.....	99

3.3.2 Alcances y limitaciones de la participación ciudadana en Guerrero	101
3.4 Plan Estatal de Desarrollo 2015- 2021	104
3.4.1 Estrategia anticorrupción en Guerrero	107
3.4.2 Programas y acciones de políticas públicas en materia de combate a la corrupción en el estado durante el periodo 2015-2021	108
3.5 Política Estatal Anticorrupción en Guerrero	111
3.6 Marco jurídico estatal anticorrupción	115
3.6.1 Los actores en el diseño de las políticas públicas anticorrupción	118
3.6.2 Funciones y atribuciones del Sistema Estatal Anticorrupción	122
3.6.3 Integración del Comité coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción	124
3.6.4 Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal de Anticorrupción	125
3.6.5 La participación ciudadana en el diseño de la política pública anticorrupción	128
3.6.6 Consejo Consultivo Ciudadano	131
3.7 Diseño de la Política Pública Anticorrupción.....	133
3.8 Implementación de la Política Pública Anticorrupción	138
3.9 Proceso de evaluación de la Política Pública Anticorrupción	142
CAPÍTULO 4. DISEÑO METODOLÓGICO Y RESULTADOS.....	144
4.1 Marco metodológico	145
4.2 Diseño de la investigación	146
4.3 Universo y muestra	147
4.4 Diseño del instrumento	149
5.5 Variables o categoría de análisis	154
4.6 Hipótesis o preguntas de investigación	154
4.7 Mecanismo de recolección de datos	156
4.8 Aplicación del instrumento.....	157
4.9 Análisis de resultados	158
4.10 Validez y confiabilidad de hallazgos	175
4.11 Hallazgos adicionales	176
4.12 Discusión	176
4.13 Conclusiones.....	180
4.14. Implicaciones o limitaciones de la investigación	183

4.15 Sugerencia de trabajos futuros.....	184
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	188

INTRODUCCIÓN

La interrelación entre la participación ciudadana y las acciones de gobierno, confluyen como elemento sustancial de la gobernanza mediante políticas públicas que condicionan los resultados de gobierno en mejor calidad de vida de la sociedad. Las demandas sociales se unifican en función de la necesidad del desarrollo y progreso que marcan los ciudadanos, al mismo tiempo que incentivan al gobierno a la modernización administrativa para la satisfacción eficaz y eficiente con recursos limitados para atender la agenda social. El objetivo principal de la administración pública, desde de la gestión, diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, deben ser priorizadas y focalizadas, lo que da su razón de ser mediante la disminución de indicadores de rezago social, permeando en la voluntad general a través de una próspera concientización ciudadana, donde sea permanente su participación y decisiva para el rumbo colectivo. El ideal de democracia finalmente se acerca a un gobierno controlado desde abajo, abierto y por resultados.

De manera general, el surgimiento de las políticas públicas (en lo sucesivo puede emplearse PP) se da en 1951 con Harold D. Lasswell, que se refiere a la disciplina de decisión sobre la acción de gobierno. La contextualización y orientación de soluciones a problemas sociales se concibe desde el conocimiento en el proceso de la política. Particularmente para los países de América Latina este concepto comienza a cobrar relevancia en la década de los ochenta, resultado de la crisis del modelo de desarrollo, Rolando Franco y Jorge Lanzaro (Franco & Lanzaro, 2006, pág. 13) señalan que “tuvieron que llevar a cabo políticas de estabilización destinadas a recuperar los equilibrios macroeconómicos que habían perdido, así como una serie de reformas estructurales”, razón que obligó a la reformulación de políticas y estrategias ante el aumento de demandas de los distintos grupos de la población que promovían la defensa de sus intereses. En este plano, se detalla que la voluntad política ya no es suficiente y el aparato de administración pública urgía de nuevas capacidades que integraran la técnica y la eficiencia económica, es decir, la capacidad de gestión, en el que la responsabilidad compartida se instaure como un mecanismo para el logro de intereses comunes.

La realidad política de México en 1988, y particularmente en el Estado de Guerrero, puso en declive la capacidad de la administración pública para trabajar considerando costo-beneficio y eficacia- eficiencia; el surgimiento de las políticas sociales permitieron mitigar las

desigualdades, equiparando las oportunidades, pero hacía falta algo más, un diseño a partir del diagnóstico que permitiera focalizar y priorizar estratégicamente las decisiones del gobierno, partiendo de la detección de la ciudadanía que verdaderamente lo necesite, situación que posibilita al gobierno evaluar la dirección de su política, interrelacionarla con la ciudadanía, interiorizarla y convertirla en política pública, dándole al ciudadano no sólo la decisión de calificar la calidad de respuesta sino de participar corresponsablemente y en el mejor de los casos, buscar la manera de mejorarla para así abatir otros indicadores en el mismo sector o en otros.

En este sentido, el concepto de políticas públicas surgió como una necesidad de legitimación de un gobierno que le obligaba a trabajar mediante consensos en la solución de problemas; este dinamismo no ha permitido cierta integración entre la sociedad organizada (o no) y el gobierno, que sirve de incentivo para crear nuevos modelos como la gobernanza; de ahí que al gobierno (federal y estatal) le apremiaba adoptar nuevas herramientas de decisión para su sostenibilidad. Y aunque ha transcurrido largo tiempo desde su concepción y con los elementos que la definen y le dan forma, de manera local se concreta con la creación de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero en el 2008, el Consejo de Políticas Públicas en 2016 y el Sistema Estatal Anticorrupción.

En relación con lo anterior, el objetivo de la presente investigación es analizar los mecanismos de participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de la política pública anticorrupción en el estado de Guerrero, con el propósito de revisar el papel que desempeña la ciudadanía en la toma de decisiones públicas en las acciones de gobierno y la integración del Sistema Estatal Anticorrupción; este estudio es pertinente para explicar, desde la disciplina de las políticas públicas, el elemento sustancial de la participación de la ciudadanía para incorporar las principales necesidades de la sociedad, fortaleciendo el modelo de gestión que pondera a las políticas públicas en proporción con el grado de la participación ciudadana para la definición de los objetivos en relación a la administración y uso del recurso público en el estado, para contrarrestar actos de corrupción.

El marco normativo que guarda la relación gobierno – ciudadanía en el Estado, incentiva el análisis del diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas como acciones de gobierno en relación con la participación ciudadana, para conocer y valorar si la autoridad está asegurando y promoviendo la participación ciudadana en el ciclo de políticas públicas

vinculadas con el bienestar social. Derivado de la justificación anterior, la participación ciudadana juega un papel importante en la construcción de políticas públicas con enfoque en la inclusión social por lo que se considera pertinente responder ¿Cuáles son los mecanismos de participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas anticorrupción en el estado de Guerrero?

Lo anterior, permitió analizar cuál es el grado de integración de la ciudadanía en el proceso de las políticas públicas que se diseñan, de tal forma que sea posible proponer un esquema de toma de decisiones, donde la sociedad sea incluida para que las acciones de gobierno estén enfocadas en atender las necesidades de la sociedad. De igual forma, es necesario incorporar, en el ciclo de políticas públicas, el proceso de evaluación en el cual se consulte a la población beneficiaria de la política pública, para evaluar el impacto y el logro de los fines para los cuales fue diseñada. De esta manera, se analizó que en la administración pública del estado de Guerrero se cumpla bajo los principios de la Nueva Gestión Pública y, de esta manera, incidir en la construcción del desarrollo social de la entidad.

La participación ciudadana es un elemento fundamental en la planeación del gobierno y en el diseño de las estrategias para la consecución de objetivos comunes que definen las decisiones públicas a través de la integración de políticas públicas en la forma de gobernar. La crisis política del estado mexicano reflejada desde 1988, obligó a la búsqueda de herramientas que permitieran mayor integración entre la agenda ciudadana y la agenda de gobierno, por lo que la legitimación de los gobiernos no sólo obedece al marco constitucional, sino también del control ciudadano y al fortalecimiento de los elementos que implican la Nueva Gestión Pública en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas.

El ideal democrático plantea la política de desarrollo mediante un objetivo común que debe estar fortalecido por la participación ciudadana. Sin embargo, ésta ha sido poco efectiva, no se ha logrado incentivar o no se ha visto reflejada en proporción al nivel de corrupción y rezago social en el estado de Guerrero, derivado de la falta de interés por parte de los actores involucrados, sean ciudadanos o gobierno, en los principales instrumentos de planificación participativa o en el fortalecimiento de los medios para llevarla a cabo. En este sentido, la eficiencia de las políticas públicas está relacionada directamente con el grado de participación ciudadana que están dispuestos a otorgar y a ejercer.

La interacción entre ciudadanos y gobierno indica que, a pesar de que el sistema democrático de un Estado cumple con criterios normativos, no garantiza integración ciudadana o que los ciudadanos ejerzan su ciudadanía. El grado de la participación que los ciudadanos están dispuestos a ejercer en el goce de sus derechos, no sólo en el campo electoral en el que comúnmente se desenvuelven, sino en aquellas decisiones que los afectan directamente, como su involucramiento en el ciclo de las políticas públicas; con ello, se pretende el fortalecimiento de la Nueva Gestión Pública que obliga a la incorporación de este esquema de participación, en el que los ciudadanos condicionan y reflejan el bienestar social. De acuerdo con cifras del CONEVAL, en el 2020 se cuantificaron 2,363.3 miles de personas en situación de pobreza, de las cuáles 907.6 miles de personas están en situación de pobreza extrema (CONEVAL, 2021), es decir, el 66.4% y el 25.5% respectivamente. Este hecho, sitúa al estado de Guerrero, desde el 2015, con un grado de rezago social muy alto que ha mantenido en las primeras tres posiciones, respecto a las demás entidades federativas.

La descripción anterior muestra que, a pesar de la implementación de programas y acciones que hay en políticas públicas, no se ha logrado el impacto esperado en la disminución de indicadores; por lo que la pertinencia del análisis del presente trabajo pretende abordar el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, desde la participación ciudadana efectiva, como un mecanismo que logre atender los problemas sociales desde la integración gobierno- ciudadanía, como estrategias de desarrollo social.

Con este estudio se obtuvieron datos que permitieron analizar la correlación entre la participación ciudadana y las etapas de las políticas públicas, para evaluar las decisiones en las acciones de gobierno que reflejen bienestar social y transparencia presupuestaria, mediante la integración del Sistema Estatal Anticorrupción para contribuir con una propuesta en la que la participación ciudadana sea ponderada como un elemento decisorio en la planeación de desarrollo.

Dentro de los objetivos particulares del presente trabajo de investigación destacan: describir los mecanismos de intervención de la participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas que posibilitan la puesta en marcha del Sistema Estatal Anticorrupción con especial énfasis en el diseño e implementación. Así como analizar el papel del comité de participación ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción en el diseño de la Política Estatal Anticorrupción. También, se buscó describir la participación de diversos actores

gubernamentales y ciudadanos en el diseño de la política estatal anticorrupción. Por último, analizar la opinión de la ciudadanía respecto de los actos de corrupción más frecuentes y cómo se incorpora en la Política Estatal Anticorrupción.

Para el logro de los objetivos antes descritos la metodología empleada fue de tipo mixta; la técnica cualitativa empleó un cuestionario estructurado dirigido a diversos actores estratégicos como: la presidente de la Comisión de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción, la secretaria técnica de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, el presidente de la Comisión de Participación Ciudadana del H. Congreso del Estado de Guerrero, el presidente del Consejo Consultivo de la Política Estatal Anticorrupción, así como al titular del Consejo Estatal de Políticas Públicas del Estado, quienes aportaron elementos para correlacionar la participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas.

La técnica cuantitativa se apoyó en una encuesta aplicada por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, en la cual se recabó información sobre la percepción de la ciudadanía de diversos temas de corrupción, insumos que fueron utilizados para el diseño de la Política Estatal Anticorrupción y representa el primer estudio cuantitativo en la entidad sobre la opinión de la ciudadanía.

La hipótesis que sustenta este trabajo de investigación es que la incorporación de la participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas genera una mejor integración en la toma de decisiones y acciones de gobierno que determinan el combate a la corrupción, favoreciendo los procesos de gobernanza colaborativa.

Las variables de esta investigación son: la variable dependiente que corresponde a las políticas públicas y la variable independiente que es la participación ciudadana. Esta relación permitió identificar la influencia que tiene la ciudadanía en el diseño de políticas públicas, en este caso, nos enfocamos a la Política Estatal Anticorrupción.

Este trabajo se estructura en cuatro capítulos. El objetivo del primer capítulo es contextualizar la incorporación de las políticas públicas en la administración pública en México. El segundo capítulo hace referencia a la conceptualización de las políticas públicas y la participación ciudadana, al ciclo de las políticas públicas, a los tipos y mecanismos de participación ciudadana, así como a las ventajas de incorporar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas. En el tercer capítulo se detalla el análisis institucional que refiere al marco jurídico que promueve y garantiza la participación ciudadana para el diseño,

implementación y evaluación de las políticas públicas anticorrupción en el estado de Guerrero; se describen la Ley de Participación Ciudadana del Estado y la Ley 464 del Sistema Estatal Anticorrupción de Guerrero, a los actores involucrados en la toma de decisiones; se hace una descripción de las funciones y atribuciones del Consejo Estatal de Políticas Públicas, del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción y del Consejo Consultivo de la Política Estatal Anticorrupción. Finalmente, en el cuarto capítulo se analiza la participación ciudadana, desde la opinión e incidencia, respecto a las políticas públicas en materia de combate a la corrupción en Guerrero, se hace referencia al grado de participación ciudadana en materia de combate a la corrupción, asimismo, se exponen los alcances y limitaciones de los mecanismos institucionales que propician la participación ciudadana. En este último capítulo se presentan los principales resultados y hallazgos de esta investigación, donde se describe el instrumento metodológico empleado, así como el análisis de los mecanismos actuales para el diseño de políticas públicas en el estado de Guerrero y la viabilidad de incorporar procesos de evaluación de políticas públicas, se mide el interés de la ciudadanía por involucrarse en los asuntos públicos y el papel de los comités de participación ciudadana, así como del Consejo Consultivo en las decisiones públicas, finalmente, se presentan las sugerencias y recomendaciones para atender el sentido de corresponsabilidad entre gobierno y ciudadanía.

CAPÍTULO 1. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

Los gobiernos necesitan centrar sus habilidades administrativas en la profesionalización del servicio público para dar resultados eficientes y eficaces con la optimización de los recursos. La planificación estratégica y el esquema de presupuesto basado en resultados deben ser lo suficientemente flexibles e integrales para contrastar con el bienestar social, ese es el principal desafío que enfrentan los gobiernos ante las demandas ilimitadas de la ciudadanía y la escasez de los recursos públicos. Pero adoptar esta herramienta no garantiza el éxito, ni el cumplimiento con el marco normativo, en sentido moral se requiere de una cultura política participativa, una sinergia entre gobierno y ciudadanía que debe ser sostenida desde la más alta dirección, desde la coherencia política y bajo las consideraciones jurídicas que les dan forma a las políticas públicas.

La nueva gestión pública, como elemento de un buen gobierno, se constituye bajo la disciplina de las políticas públicas, la participación ciudadana, la transparencia, rendición de cuentas y contraloría ciudadana.

Las políticas públicas prevén la organización entre las demandas urgentes, necesarias y prioritarias, mediante la focalización de los recursos económicos y humanos, con la integración de la participación ciudadana para garantizar buenos resultados. Parte de un diagnóstico para el diseño, implementación y evaluación de programas y líneas de acción que el gobierno lleva a cabo desde la dirección de las capacidades de gestión y se acompañan de objetivos y metas compartidas por la sociedad y por la ciudadanía.

1.1 El modelo de políticas públicas en México en la década de los 80

En México, la incorporación de la disciplina de las políticas públicas se dio a finales de los ochenta como un incentivo hacia la modernización administrativa, luego de la incorporación de las políticas públicas en Estados Unidos de América, después de la Segunda Guerra Mundial, y como respuesta a las formas de gobierno socialistas en el mundo. Las políticas públicas como resultado del proceso democratizador que obligaba a nuestro país a incorporar nuevas herramientas de legitimación ya no bastaban los cambios estructurales y reformas electorales,

no se trataba solo de pluralismo o de darle juego a otros partidos políticos. La administración pública está obligada a innovar e implementar mejoras continuas en el proceso de sus resultados, como un modelo que incorpora la planeación democrática.

El estudio de las Políticas Públicas emergió sin tanto eco a fines de los años ochenta y principios de los noventa, impulsado por la crisis del estado de bienestar y por el régimen de gobierno autoritario que prevalecía en América Latina. La crisis que enfrentó el sistema político mexicano derivado de la fractura del modelo económico de los años cuarenta, provocó también un cambio cultural de los ciudadanos. Por un lado, la propuesta de democratización en la que los procesos electorales ya no eran el soporte de un gobierno obsoleto y de políticas asistencialistas, “el prolongado proteccionismo estatal que, al final del siglo, dejaba en claro que no era económicamente necesario para la productividad, pero sí políticamente indispensable para conservar su legitimidad social” (Aguilar, 2004, pág. 16) destinó la incorporación de un modelo de políticas y acciones que se acompañaba de una caracterización ciudadana.

Por lo que, las crisis política, electoral, económica, fiscal y social condicionaron la llamada transición democrática o democratización del régimen, que hace, a su vez, referencia al proceso del propio gobierno, al proceso de la política y de la concepción de las decisiones y efectos que conlleva gobernar o direccionar más plural y más participativamente. Sin embargo, también debe resaltarse que este proceso no emanaba de forma natural lo que constituye una tarea doblemente difícil tanto para los actores políticos y de gobierno como para los propios ciudadanos que entendían todavía que la democratización solo se trataba en las urnas y no de manera institucional que es el escenario óptimo de las políticas públicas, aplicado a las respuestas que el gobierno da a las demandas ciudadanas.

Este modelo implantado y adoptado como única solución para que el partido dominante y demás actores políticos recuperaran confianza y credibilidad, era una oportunidad para los ciudadanos que se vuelven indispensables de la toma de decisiones en la administración y que implicaba una nueva herramienta en las finanzas públicas, la planeación de uso y manejo del recurso público para la optimización de resultados. La nueva administración pública que incorporó la planeación del desarrollo nacional en los artículos 25 y 26 de la constitución federal y que contemplaba como su base la participación ciudadana. Esto no suponía por sí solo que las intenciones dieran resultados en términos de bienestar social. El modelo de políticas públicas no es discursivo, requiere de un análisis que determina el proceso en que el gobierno toma de

decisiones y los resultados (más cuantitativos) de esta implementación “con el propósito intermedio o final de elevar la calidad (la “racionalidad”) de la decisión del gobierno, evitar la recaída en la crisis y dar sustentación a una democracia eficiente que acreditara capacidad de gobierno” (Aguilar, 2004, pág. 19).

Finalmente, el propósito al que obligaba la incorporación de las políticas públicas en México no se limita a la legitimación, a pesar de la premisa de la gobernabilidad con la que se acompaña por los buenos resultados de un gobierno. El concepto trasciende, como se ha señalado, a la incorporación de la participación ciudadana como el elemento fundamental en la toma de decisiones, a partir no solo de consensos, sino de manera sustancial para garantizar, primero, democracia y sostenibilidad de un sistema político ya desde años fracturado que necesita cuantificar resultados en proporción de la eficiencia con la que se administra el recurso público, de ahí que se adoptaran a la par modelos de gestión por resultados y que por ley se pensaran controles de acciones del gobierno, como la contraloría y la fiscalización del uso y manejo del recurso público. El análisis era obligado para la focalización de soluciones ante los problemas sociales y, para no repetir el pasado de las crisis por las que atravesó el país; los candados legales se comienzan a incorporar en la medida en que el gobierno se ve más presionado socialmente.

1.2 Implementación y evolución de las políticas públicas en la década de los 90

El actuar del gobierno se vio obligado a la adopción de nuevas formas de generar respuesta a las necesidades de la ciudadanía y del propio gobierno, aunque esto no precisamente quiera decir que son eficaces o eficientes, las bases se han sentado al paso de las crisis económicas y políticas, desde 1994 al 2000 y al 2007 más fuertemente. Lo que ha contribuido a generar mayor participación ciudadana y obliga al gobierno a mejorar el quehacer administrativo; por un lado, la gestión pública debe modernizarse con acciones eficientes y eficaces y, con ello, se fortalece la gobernanza, principalmente a través del proceso de diseño de políticas públicas que permitan seguir un modelo estructurado en su elaboración y fortalecer el canal de comunicación entre el

gobierno y la ciudadanía bajo un andamiaje sustancial para transitar hacia un modelo de gobierno responsable y sostenible.

Los años noventa, en nuestro país, fueron el escenario de declive del partido político hegemónico que se había caracterizado por políticas corporativistas y una administración pública bastante robusta, mientras que los procesos de ciudadanía permitieron la alternancia del gobierno a finales de la década, lo que motivó la apertura democrática. Sin embargo, la imperante necesidad de construir orden político e institucional, que demandaba la democracia, generaba, a su vez, resistencia en las prácticas de la administración tradicional. La popularidad con la que se adoptaban términos como participación ciudadana propició que las decisiones y actuar del gobierno estuvieran mayormente observadas y que la pluralidad de la representación política exigiera diálogo y negociación en las propuestas y cursos de acción o políticas que se pensarán, generalmente, como problemáticas prioritarias, aunque estas no fueran verdaderamente concertadas o interiorizadas.

Los gobiernos de aquella época implementaban soluciones para atender las diversas demandas sociales, bajo esquemas clientelares, lo cual, no resolvió la reducción de la brecha de pobreza en el país, de igual forma, las políticas sociales no eran evaluadas para determinar los resultados obtenidos. Por otro lado, la satisfacción ciudadana se expresaba de manera negativa, además, la participación ciudadana tampoco era abierta a la población, sino que estaba controlada, tanto por el gobierno federal, como en las entidades federativas.

Es importante precisar que la recepción de las políticas públicas tiene su origen en los resultados de la crisis financiera y política y han adquirido gran relevancia a partir de la manera en cómo se manejaba y se materializaba el presupuesto público por medio de reajustes a las formas para controlar o reagrupar el poder de gobierno, lo cual provocó la necesidad, en la administración pública, de seguir parámetros hacia la calidad de los resultados y la profesionalización de los servidores públicos, frente a las exigencias de la asignación eficiente del recurso público, para la realización de las políticas con enfoque público o dominio ciudadano.

Las políticas públicas se han posicionado como el elemento esencial de la transición democrática y el pluralismo político, como una exigencia más del redimensionamiento del Estado, el valor de lo público, sin desprestigiar la inversión privada que exigía la entrada del neoliberalismo. Por lo que la novedad consistió en innovar la forma en pensar las decisiones

de gobierno para la ponderación de los resultados, a partir del análisis para el diseño, hacia una implementación -más estratégica- de las acciones de gobierno, consensuadas y aceptadas con cierto valor cuantitativo y cualitativo para, finalmente, hacer una valoración- evaluación de los resultados para consolidarlo o redireccionarlo hacia la satisfacción colectiva.

La recepción de la disciplina, no solo causó polémica y resistencia dentro de la esfera de gobierno, buscó permear en la conciencia de los ciudadanos el potencial para decidir una misión que pretendía sobreponer el costo-beneficio de las acciones administrativas en términos de economía (ahorro), eficacia y eficiencia; al mismo tiempo que se implantaban modelos gerenciales a fin de, primero, innovar y luego evaluar el desempeño de los resultados para el control interno y, con ello, dar certeza a los gobernados. El análisis de Política Pública “fue no sólo un señalamiento crítico de la caducidad de este estilo de gobierno, sino un instrumento para reformarlo” (Aguilar, 2004, pág. 28). Por otro lado, el análisis académico que resguardaba el propósito de eficiencia económica y naturaleza pública condicionó a la especialización de la disciplina en sentido de análisis en cuanto a la toma de decisiones y, por el otro, en cómo se estructuran estas decisiones, diseño e implementación, respectivamente, y acortando hasta el momento el proceso de la evaluación, corrección o redirección.

El gobierno mexicano y la sociedad académica impulsaban, indirecta y directamente, esquemas de costo-beneficio y costo-eficacia, a partir de modelos de presupuesto por resultados y asignación de recursos a las políticas (gubernamentales, sociales o públicas) de un gobierno, sistemática y productiva, lo que derivó al análisis jurídico y sentar las bases de una democracia en forma más participativa en los problemas públicos, en la que se conjuntan las demandas y los intereses por sectores para determinar su viabilidad en campos de negociación y aceptación¹. La novedad de integrar a las políticas públicas debe prevalecer más que el discurso en el que se ha normalizado a pesar del reconocimiento en los intentos por especializar a los tomadores de decisiones.

¹Aguilar Villanueva hace referencia al programa pionero de maestría en políticas públicas de 1993 de la Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco (UAM-X) y a la maestría en Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE); así como a la maestría en Gobierno y Asuntos Públicos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) en 1994.

1.3 Políticas públicas

La definición de un problema público queda enmarcada en la construcción de la agenda entre lo social y lo gubernamental para dar espacio a su posible solución bajo criterios que se consideran apropiados para solventar las metas deseadas. Se ha reconocido al gobierno como el principal motor para la solvencia de los problemas sociales, dejando la tarea de organización, diseño, implementación y evaluación a la cúpula de poder público; es decir, la decisión y la dirección que corresponden casi exclusivamente a los agentes especializados, de quienes además queda sobre entendido de los análisis de factibilidad de “las restricciones reales o potenciales” (Majone, 1997, pág. 109) que refiere a la estimación de los costos y beneficios para optar por una acción y no por la otra. Esta decisión, basada en criterios indirectos de integración social² requiere de un análisis más disciplinado que busca despertar el interés ciudadano para la construcción de una agenda de políticas públicas que represente los intereses reales de la sociedad, pero también las posibles realidades de solución que implican los problemas que van desde una agenda tradicional, una agenda ampliada y una agenda integral.³

Las políticas públicas son acciones de corresponsabilidad para cogobernar de manera integral y horizontal, estructurando los ejes de acción y optimizando los resultados entre estado y sociedad, a través de la focalización y priorización de las necesidades infinitas para su solución eficaz y eficiente, al margen de los principios de transparencia, rendición de cuentas y contraloría ciudadana, lo que implica un cambio en la estructura de la cultura política con una sociedad participativa, equitativa e incluyente, en el que se deja atrás las políticas impuestas y se abre paso al interés público, dando como resultado la superación social.

La noción teórica de política en la que Aguilar Villanueva (1992) argumenta que los acercamientos a la definición de política (*policy*) refiere a dos aspectos, por un lado la descriptiva que refiere la cuestión de decisión de gobierno en la que se reconoce su aspecto institucional y en el que se fortalece su autoridad legítima pero también en el que se incorporan acciones políticas-administrativas, lo que lleva a conceptualizar la política de manera analítica como resultado de una construcción que selecciona, destaca, articula e integra ciertos elementos

² Porque se entiende que son los ciudadanos quienes escogieron a sus representantes y, por lo tanto, de manera indirecta los están tomando en cuenta y representan sus intereses.

³ De acuerdo con la distinción que Cabrero realiza sobre las agendas.

de su proceso observable de los fenómenos políticos. Y, por el otro, el aspecto teórico en el que las posiciones varían según la teoría politológica o según las conjeturas con las que se explica la ocurrencia de la política.

Es importante destacar que, en este sentido, debe tomarse en cuenta a la política como el conjunto de actividades retrospectivas que buscan aportar evidencias, argumentos y persuasión para el manejo del consenso. El acercamiento teórico de la política pública estriba a partir de los teoremas sobre el poder, el consenso y el conflicto, en el que las actividades de *politics* se arman y orientan según las *policies*: en función de los beneficios y ventajas que se espera obtener de las acciones que el gobierno emprende en respuesta a demandas y cuestiones sociales lo que originan diferentes estructuras de poder y correlaciones de fuerza, denominadas arenas. La política en sentido estricto de la palabra y como se acostumbrado a entenderla, relaciona la conceptualización del poder sobre los intereses que, a su vez determina el curso de las políticas que básicamente orientan a las decisiones sobre las ventajas que pueda generar tomar un camino y no otro, lo que reduce la diferenciación entre lo que se quiere atender y la manera en cómo se va a resolver.

De manera que las políticas públicas deben ser valoradas como planes de acción específicos a un problema definido como prioritario en un entorno de cooperación entre el gobierno, la sociedad civil y la esfera privada para potenciar resultados y que estos sean aceptados como parte de la corresponsabilidad de las decisiones tomadas, de manera que la confianza generada entre una parte y la otra se replique para fomentar el desarrollo social, dando sentido a la gobernanza colaborativa. Estas acciones y decisiones determinadas están valoradas dentro del campo normativo para cumplir con un proceso que va desde el diseño y que a su vez implica un diagnóstico de factibilidad, la implementación que requiere de estrategia y negociación y, finalmente la evaluación que requiere de la observación, el análisis y la cuantificación de los resultados.

El gobierno y la ciudadanía en una constante intercomunicación deben establecer el logro de políticas públicas como una disciplina que obedece a todo un proceso y no solo a un resultado, es decir, el cúmulo de resultados de la acción política que se dan cíclicamente, “la política pública es un proceso integrado por varias acciones intelectuales (de información, análisis, cálculo, crítica...) y acciones políticas (de movilización, discusión, persuasión, negociación, acuerdo...)” (Aguilar, 2010, pág. 31). Este proceso integrador de decisiones que va de lo

racional a mermar entre los intereses políticos, es lo que finalmente encauzará a una red de soluciones y respuestas que, al mismo tiempo, si son eficientes más que eficaces desarrollará capital social.

Las políticas públicas son de suma importancia para el desarrollo y superación de problemáticas focalizadas, Aguilar Villanueva refiere en su libro *Gobernanza y Gestión pública* (2006) a un proceso de gobernar mediante la construcción de una sociedad con conciencia y capacidad de dirección sobre la administración pública, es decir, esta nueva propuesta de enfoque de gobierno debe evitar alineamiento político y, por el contrario incentivar la participación pareja de los ciudadanos. De manera que el gobierno muestre su capacidad de gobernar mediante la incorporación de otros actores sociales y privados con el mismo peso (y capacidad) de poder decidir para correlacionar(los) hacia resultados más efectivos y controlados.

1.4 Conceptualización de las políticas públicas

El surgimiento de las políticas públicas en 1951 con el programa de investigación de Harold D. Lasswell, bajo el precepto del proceso de la política y en el proceso de la política, referida en la búsqueda de la articulación entre la ciencia que es interdisciplinaria y la decisión “democrática” de gobierno; la concepción de una herramienta como respuesta a un nuevo surgimiento en cuanto a la “necesidad de mayor conocimiento por parte del gobierno en sus decisiones públicas” (Aguilar, 2000, pág. 39). Este conocimiento del proceso de la política y el conocimiento en el proceso de la política contextualiza y orienta los problemas a la solución, en la medida en que las políticas públicas como disciplina, se entiendan precisamente como un proceso de decisión de las políticas (en el sentido estricto del actuar del gobierno frente a los problemas públicos) y de los criterios de decisión de las acciones consideradas apropiadas para la producción de los objetivos públicos deseados.

La iniciativa surgió de la confluencia, tanto de desafíos a la capacidad gubernamental estadounidense, como al grado de desarrollo alcanzado por la llamada investigación de operaciones. La ciencia de las políticas se enfocaba a descifrar el enfrentamiento desigual a problemas de gobierno cada vez más complejos por parte de los aparatos de Estado y el avance

de las disciplinas de decisiones de dirección. El conocimiento descriptivo de la investigación en políticas públicas hace énfasis en los estudios empíricos de políticas, programas y proyectos pasados o en curso, en políticas vivas. En tanto que, el conocimiento de las políticas está orientado a intentar prescribir para mejorar la formulación, la toma de decisiones, la adopción, operación y evaluación de la política (Instituto Nacional de Administración Pública, A.C, 1993). Con ello, el estudio de las políticas públicas se ha ido conformando del interés por la decisión, considerada como categoría analítica.

En el libro “Hechura de las políticas públicas”, se hace referencia a la conceptualización sobre la política en el que Joan Subirats (1989) y Hogwood-Gunn (1984) la precisan como acción con propósito hacia una situación deseada sobre una problemática determinada; así mismo en términos prácticos la política refiere al conjunto de objetivos y líneas de acción de un gobierno, es decir, lo que se quiere alcanza, cómo se va alcanzar y qué es realmente lo que se logró alcanza respecto a una actividad gubernamental.

De acuerdo con la definición en la ciencia política, que se refiere en el libro citado anteriormente, la política son reglamentos y programas gubernamentales, es decir, los productos de las decisiones de autoridad de un sistema político ya sean leyes, decisiones administrativas y hasta acuerdos no escritos acerca de lo que se debe hacer. Política es pues, un conjunto o secuencia de decisiones de una acción de gobierno, el cual debe concebirse planeado a fin de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido. En un plano más sencillo, la política son las intenciones de las fuerzas políticas, de los gobernantes y las consecuencias de sus actos.

La política tiene dos cursos de acción: el diseño y la implementación. En el que el gobierno dice y quiere hacer, pero también lo que realmente hace y logra, ya sea por sí solo o por la interacción de sus distintos actores. Es entonces, una estrategia de acción colectiva, deliberadamente diseñada y calculada. Aguilar Villanueva resalta que la política es: a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, e) los hechos reales que la acción colectiva produce. Por lo que se considera una actividad de comunicación pública y no sólo una decisión orientada a la efectuación de metas. En el que se relacionan la intencionalidad comunicativa y estrategia y producción (Aguilar, 1992, pág. 21).

Es importante destacar que debe tomarse en cuenta a la política como el conjunto de actividades "retrospectivas" en el que buscan aportar "evidencias, argumentos y persuasión" para el manejo del consenso.

La política pública, como teoría, parte de la conceptualización de poder, bajo dos vertientes a partir del consenso y el conflicto, es decir, política sobre políticas, en el sentido que la primera *-politics-* se orienta por la segunda *-policies-* a partir de los resultados que espera obtener de las acciones de gobierno sobre demandas y problemáticas sociales y, que a su vez, produce arenas, entendidas como el espacio donde las fuerzas (político, sociales, económicas) se correlacionan y originan estructuras de poder. En sentido genérico, la política como lucha por el poder debido a intereses y ventajas condiciona el proceso de elaboración de las políticas: lo que se quiere resolver y cómo se va a resolver.

Aguilar Villanueva en su libro "Política pública" la define como:

1] Un conjunto (secuencia, sistema, ciclo, espiral) de acciones intencionales y causales. Son acciones intencionales porque se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público, y son acciones causales porque son consideradas idóneas y eficaces para realizar el objetivo o resolver el problema; 2] un conjunto de acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por el tipo de interlocución que tiene lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía; 3] un conjunto de acciones a emprender que han sido decididas por las autoridades públicas legítimas y cuya decisión las convierte formalmente en públicas y legítimas; 4] un conjunto de acciones que son llevadas a cabo por actores gubernamentales o por estos en asociación con actores sociales (económicos, civiles); 5] un conjunto de acciones que configuran un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad (2010).

A continuación, se enlistan conceptos de políticas públicas con base en la recopilación elaborada por Tito Flores Cáceres (2014)

Aguilar Villanueva: enmarca a la política pública bajo tres condiciones, el diseño de una acción colectiva intencional, el curso que toma la acción como resultado de las decisiones y, finalmente, los hechos que la acción colectiva produce.

Dye: define a la política pública de manera generalizada como todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer.

Fernández explica a la política pública a través de la dificultad de la propia conceptualización para enmarcarla en la forma en cómo resuelve lo que se considera una problemática, a partir de la identificación de sus elementos constitutivos y que estos sean aceptados como condición de una política pública.

Grau: plantea a las PP como el conjunto de acciones, procesos, interacciones e intercambios entre actores con poder político y, las consecuencias que deriven.

Jenkins: refiere a la política pública como un conjunto de decisiones de uno o varios actores interrelacionados que definen objetivos y la forma en cómo serán alcanzados dentro del ámbito de sus competencias.

Kraft y Furlong: señalan a la política pública como la respuesta a problemas públicos, es decir, es el curso de acción gubernamental que refleja además el valor que se le asigna a una decisión para determinar las prioridades.

Lahera: define que la política pública es el flujo de acción e información expuestos por un objetivo público definido democráticamente, mismos que se desarrollan tanto por el sector público como con la participación ciudadana y el sector privado.

Majone: argumenta a las PP como un enfoque y no una definición que las enmarca en la expresión que de ellas se haga sea de forma oral o escrita, lo que sobresale es el debate y la argumentación en las etapas del proceso de las políticas públicas.

Meny y Thoenig: plantea a la PP como el resultado de la actividad de gobierno, es decir, son los actos comprometidos de una autoridad ante un problema prioritario que se presenta a través de programas o líneas de acción en un sector, tiempo y espacio determinado.

Plano, *et al*, señalan que una PP se concibe como los reglamentos y programas de gobiernos, esto es, los productos de las decisiones de la autoridad sean leyes, juicios de corte, órdenes ejecutivas, decisiones administrativas y acuerdos. Distinguen a la política entre los fines y los medios para alcanzarlos, en el que, a su vez, debe precisarse el contexto que guían las acciones, esto es, objetivos de largo plazo que guían acciones gubernamentales específicas de corto plazo.

Subirats y Gomá: indican que las políticas deben ser consideradas como propuestas de regulación pública de los problemas sociales. Las políticas públicas, además, refieren a un mecanismo de asignación de recursos públicos, así como la participación de los actores sociales interesados que enfatizan sobre valores e intereses para influir en una decisión colectiva,

enmarcada normativamente en el que habrá de valorarse también la negociación de los actores para determinar el resultado final.

Tamayo plantea a las Políticas Públicas como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones de un gobierno para dar solución a problemas determinados como prioritarios tanto por el gobierno como por los ciudadanos. Las PP es un proceso que inicia cuando el gobierno detecta un problema urgente y prioritario y emprende acciones para eliminar la problemática.

Raúl Velásquez (2009) analiza a las políticas públicas a partir de su división en cuatro elementos:

1. Proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos.
2. Proceso adelantado para autoridades con la participación eventual de los particulares.
3. Proceso encaminado a prevenir o solucionar una situación definida como problemática.
4. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener.

El autor, argumenta que el proceso por el cual se dan las políticas públicas articula e interrelaciona los elementos, por lo que la vuelve en un proceso integrados en el que participan las autoridades y los particulares en la etapa de formación; sin embargo, señala también que la construcción de las políticas públicas se da a través de la institucionalización de las decisiones. Y analiza su definición desde una propuesta descriptiva, en el que se reconoce su naturaleza dentro de cualquier sistema político. La aportación de Velásquez (2009) que refiere a las políticas públicas más que una definición se debe una descripción en el que entonces habrá de valorarse el grado de integración ciudadana para el análisis de sus resultados.

Una vez que se ha entendido a la política como las actividades que se asocian con la toma de decisiones de la autoridad, debe prestarse atención al análisis que cubre esta toma de decisiones, es decir, desde el diseño de soluciones de los problemas hasta los de los momentos más creativos, Wildavsky señala que es una relación entre los medios manipulables y los objetivos alcanzables (Aguilar, 1993). Las opciones de todas las decisiones posibles para la solvencia de un problema público son posibilidades que conducen a su resolución en la que se debe valorar sobre las dimensiones políticas en términos de relación de poder, legales, administrativas y económicas, por lo que la tarea del analista consiste en elaborar varios cursos de acción para luego analizar cuál de éstos es el más adecuado en términos de eficacia y

eficiencia, es decir, con cual solución se resuelve el problema en términos de calidad, con el menor costo posible y para el mayor número de beneficiados.

Es importante diferenciar de manera sustancial a las políticas públicas cuya conceptualización comúnmente se asocia a la acción de gobierno de manera que todo lo emanado por el gobierno por ser ente público se considera política pública, por lo que debe prestarse atención a los elementos y a las condiciones en la que estas se desenvuelven.

En este contexto, Fabián Gerónimo (2017) señala que:

La diferencia entre la acción gubernamental, que busca menguar o eliminar las diferencias entre los gobernados, y las políticas públicas, que buscan resolver un problema público específico, no sólo es la manera en la que se organizan los actores para resolver problemas, sino también el centro mismo de la concepción del poder. Para la política social es imprescindible la acción gubernamental, en cambio, para la política pública la acción gubernamental es sólo un componente más de lo que hay en el centro (los problemas públicos); esto se consigue con procesos de democratización de la vida pública, reconociendo el papel preponderante de los ciudadanos en la solución de problemas (...) aunque la política pública incluye una acción de gobierno, no se reduce exclusivamente a esta intervención; de hecho, la trasciende y se coloca en un espacio accesible no sólo para el Gobierno, sino también para todos los actores que estén interesados en el problema público por resolver.

1.5 El Ciclo de las políticas públicas

Las sociedades experimentan, con base a los resultados de gobierno, la urgente necesidad de incorporar modelos de Políticas Públicas que les permitan ser más eficientes y eficaces en la consecución de sus objetivos y metas, además requieren que sean plenamente identificados, focalizados y estratégicamente abordados en la satisfacción de bienes y servicios públicos. Las carencias en la población pueden ser demostradas a través de estudios, informes y diagnósticos que muestren que, en la sociedad, o en una parte de ella, hay una situación que afecta negativamente el bienestar o que las políticas públicas implementadas no están resarcando las necesidades prioritarias para dotar de posibilidades de desarrollo o progreso. Por lo que es necesario no confundir la integración básica de una política pública, la cual puede resultar de la

administración pública, pero con la participación ciudadana o bien, emanar directamente de una demanda colectiva.

Para Mauricio Olavarría Gambi la definición de lo público se da a partir de la identificación del problema y la integración de los actores para la su solución, en la dicotomía de que a un problema público le surge política pública o inversa, toda política pública para ser considerada como tal plantea la solución de un problema público (INAP, 2007). Un problema público, se reconoce cuando es un problema social y su solución puede tener distintos matices, de la que deriva una clasificación comúnmente aceptada que, de acuerdo con T. J Lowi (1964)⁴ refiere a las políticas distributivas (distribución o asignación de recursos), regulatoria (regular las conductas mediante incentivos) y redistributiva (de magnitud estructural, requiere de un reacomodo del poder y estatus social) que para el alcance esperado de solución debe reconocerse la naturaleza de la problemática identificada, seguido de los instrumentos técnicos que habrán de utilizarse en las etapas o el ciclo de la hechura de políticas públicas.

De esta manera, los gobiernos que ponderan la decisión ciudadana desde la integración de la agenda llevan una garantía de la eficiencia en las decisiones de gobierno y por su puesto mayor grado de gobernabilidad y legitimidad. Para ello, Aguilar Villanueva señala y propone cuatro etapas generales para las políticas públicas: agenda, el diseño, la implementación y la evaluación, con la contundente participación de la sociedad civil. Estas etapas se desarrollarán en proporción a las capacidades técnicas y políticas del propio gobierno que, con justa razón, constituye a las políticas públicas como un instrumento para mejorar la acción gubernamental a favor de la sociedad (Corzo, 2013, pág. 81).

El proceso que guarda a la solución de un problema público y que constituye la naturaleza de la decisión contempla los criterios básicos que definen a la política pública cualquiera que sea su tipo o campo de acción, siguiendo a Luis Aguilar (2010) enumera una serie de pasos que guían las operaciones intelectuales y políticas: la formulación de la agenda; la definición del problema público; la hechura o formulación de la política (la construcción de opciones para resolver el problema); la decisión o la selección entre opciones; la comunicación de la política; la implementación de la política y la evaluación de la política. De estas, ninguna es más relevante que la otra, por el contrario, son complementarias y se retroalimentan de manera que sin el cumplimiento de una no se resuelve la otra, pero, sin duda, es la etapa del

⁴ Citado por Luis F. Aguilar en su libro *Políticas públicas*, detalla la clasificación de las políticas públicas.

diseño la que requiere de la concentración de esfuerzos, pues demanda consenso entre los ejecutores y los beneficiarios. Dicho de otra manera, es aquí donde se tejen con mayor fuerza las redes de cooperación social y por ende capital social (véase imagen 1).

Imagen 1. Cooperación social y cogobierno



Fuente: elaboración propia.

Estas etapas de políticas públicas constituyen toda una elaboración de opciones entre los medios manipulables y los objetivos alcanzables⁵ desde la comunicación entre los ciudadanos y los gobiernos (presentes o futuros), el diseño que abarca el diagnóstico, el encuadre jurídico, es decir, la vinculación de lo que se quiere con lo que puede ser. A la etapa de la implementación le corresponde la materialización de la política pública, incluirlo como una línea de acción con un presupuesto definido y, finalmente la evaluación (véase imagen 2) que contempla el seguimiento a los resultados y el contraste entre el presupuesto y los resultados, sea institucionalmente (auditoria) o sea socialmente (observatorios ciudadanos), donde dicho sea de paso habrán de contemplarse los indicadores necesarios para la valoración costo- beneficio de la política implementada.

⁵ Haciendo referencia a lo señalado por Wildavsky (1998), además de las variaciones en el proceso de la implementación y los resultados.

Imagen 2. Ciclo de las políticas públicas



Fuente: Elaboración propia, con base en (Corzo, 2013).

El seguimiento de estas etapas no debe perder vínculo, por el contrario, deben estar integradas hacia dentro y hacia fuera, permitiendo el fortalecimiento institucional con resultados sostenibles y abonando a la profesionalización del servicio público. Es preciso recalcar que los esfuerzos entre ciudadanos y gobierno deben ser en conjunto para no viciar en el plano retórico de la democracia, las políticas públicas y la gobernanza que aún tutelada por el gobierno poco a poco va cediendo una dosis de poder de decisión y de acción a la sociedad civil para crear un proceso social donde la base sea el cogobierno para la generación de oportunidades y solución de problemas mediante la producción y reproducción del servicio público y con ello se otorgue valor público al ideal democrático.

1.6 El diseño de las políticas públicas

Los gobiernos deben enfocarse en las demandas sociales y encaminarse a la solución de los distintos problemas públicos para garantizar idoneidad gubernamental; las carencias objetivas de la población se elevarán a la categoría de problema público cuando actores de poder -dentro y fuera del Estado- identifiquen como tal a esa situación de carencias. Este problema público origina de manera necesaria una intervención de política pública para remediarla. Cuando se detalla a los actores dentro y fuera del Estado deben considerarse desde los actores formales e informales, las mismas autoridades y las distintas organizaciones nacionales de las que el país forma parte.

Entonces, por un lado, el problema identificado y reconocido como problema social muestra carencias objetivas en la sociedad en el que las autoridades (actores formales) diagnostican, diseñan, presupuestan y programan para dar solución; esto bajo el sustento legal que se encuentra señalado en el artículo 26 de la Constitución Política para el caso de nuestro país.

“El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación”.

La interrelación de la agenda ciudadana y la agenda de gobierno mediante la identificación del problema, en el que se lleva a cabo un diagnóstico y determinará las decisiones de un gobierno, es la que concierne a la elección de asuntos y prioridades de acción, mediante la optimización de recursos, es decir, qué solución es la más factible de realizar para alcanzar el mayor de los beneficios⁶. La sociedad demanda y el gobierno resuelve mediante la provisión de bienes y servicios, en este sentido entonces, la función de la agenda es mediar (en términos económicos, administrar los recursos limitados ante las necesidades ilimitadas) entre lo que

⁶ En proporción con el gasto que implica una solución o la otra, es decir, si una decisión tiene mayor costo-económico, político y social- no significa que necesariamente sea la decisión óptima a diferencia de la otra que pudiera implicar menor costo y mayor beneficio. Debe ponderarse cada criterio a solucionar y que integralmente solucione un problema con eficiencia económica.

demanda la ciudadanía y lo que ofrece el gobierno, a través de la priorización de las diversas problemáticas, en un proceso de corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía.

La etapa inicial de las políticas públicas es el primer reto que enfrenta todo gobierno para incluir las opiniones de los ciudadanos, de la característica fundamental que es la orientación hacia el beneficio común y su idoneidad para realizarlos, donde el elemento sustancial de la participación ciudadana cobrará voz y voto en el proceso que implica diseñar una posible solución o un conjunto de respuestas que parte de la definición del problema se realiza el diagnóstico, se encuadra en una justificación real, se crea un ámbito de inversión, se estudia el campo de actuación jurídica, se detalla el análisis de factibilidad en torno a los objetivos, metas, el impacto esperado y se concreta finalmente con el proyecto de asignación de presupuesto.

Las políticas públicas surgen en los diferentes niveles de gobierno, pero debido a su propósito de vinculación con la ciudadanía son de suma importancia en el aspecto municipal, debido a que es el ámbito de gobierno que tiene más cercanía con la ciudadanía, “cuando el gobierno (local) utiliza la participación ciudadana como un recurso político para especificar las relaciones sociedad-gobierno, mejora su institucionalidad para lograr eficiencia y calidad en sus servicios; para aprovechar la autorregulación y la participación social surgida de los propios actores mantener una gobernabilidad democrática” (Cabrero, 2003, pág. 77). Estas acciones de gobierno con objetivos de interés públicos surgen para la atención efectiva de un problema específico con la constante participación ciudadana que de acuerdo con Kingdon (1995) define la agenda pública como un “conjunto de temas que la ciudadanía y los distintos grupos de la sociedad buscan posicionar para ser considerados como susceptibles de atención por parte de sus representantes” (Corzo, 2013, pág. 85).

En esta etapa del proceso de las políticas públicas que esboza e imagina la solución a problemas reales, la creatividad, el análisis y la innovación deben sostener con suficiente fuerza la decisión que un gobierno ejecutará; Aguilar Villanueva (2010, pág. 35) refiere a esta parte como un conjunto pre decisional de actividades analíticas y políticas; requiere del análisis bien fundamentado porque de cada etapa depende el éxito de los resultados, pero si desde el diseño que se concibe como la base de la propuesta esta fracturado, difícilmente le abonará aceptación y sin el consentimiento político y ciudadano, la etapa final de la evaluación ya no cobra la misma relevancia y termina siendo en exceso demagogia.

El análisis que representa diseñar la política pública obliga necesariamente a identificar el enfoque racional que le dará para determinar, por un lado, las acciones a fin a los objetivos propuestos, de tipo causal. Por otro lado, toda política pública implica la asignación de recursos (materiales y económicos) que deberá ser lo más apegada al costo- beneficio para evitar desvirtuar el sentido de la decisión o que comprometa más allá de lo contemplado, en otras palabras, que sea abusivo o raye en la corrupción, evidentemente, tal situación desbordando la confiabilidad del hacedor público. Por ello, una vez que ha quedado clara la identificación del problema como público y de la decantación de la agenda ciudadana a la agenda política y ésta a su vez, a la agenda pública para convertirse en agenda de gobierno y líneas de acción lo más precisas, el análisis y el diagnóstico debe dirigir a la aceptación social.

Siguiendo a Aguilar Villanueva (2010) que propone seis tipos de análisis por un lado refiere a las percepciones de Lindblom desde el procedimiento metodológico incremental en el que la política pública es pensada como extensión de las necesidades de la sociedad y gobierno que por un tiempo se han dado y que necesita responder, es decir, las respuestas se van dando de menor a mayor, o de una política pública a otra sobre un mismo problema. En este tipo de análisis no se trata de innovar sino de mejorar la respuesta previa que se ha dado y, con base a acuerdos y aceptación entre el gobierno y los ciudadanos es como abonan a la implementación de las políticas públicas.

Por otra parte, hace referencia al enfoque de Majone, que concibe a las políticas públicas como artesanías en el sentido que, a partir de los elementos dados se constituye la posible solución, bajo la razón de concebir la decisión como la más apropiada, el rasgo de idoneidad sobre las limitaciones de la situación que coloca al problema social, lo mismo que permite la aceptabilidad de respuesta, la eficiencia técnica y la eficiencia económica es lo que llama decisionismo, en este enfoque será elemental la comunicación efectiva del gobierno a los ciudadanos de la decisión tomada para sobreponer a la aceptación sobre impecabilidad técnica.

En tercer lugar, Aguilar Villanueva refiere al enfoque escáner mixto de Etzioni, que sitúa al problema social como algo más complejo que requiere tener un análisis más detallado sin sobrepasar la factibilidad gubernamental, de manera que la posible solución requiera más integridad que los otros enfoques anteriormente citados. La cuarta propuesta es el análisis partisano de Lindblom, en el que la propuesta de solución ya fue tomada a partir de una valoración o compromiso político por lo que se trata entonces de justificarla y posicionarla ante

los ciudadanos, como una mediación entre lo real y lo posible de dar una solución que se para ese momento se considera óptima. Las interacciones o la cooperación entre las partes mediante acuerdos para la solución de problemas se constituyen en estrategias que de acuerdo con Lindblom ponen énfasis en el análisis de elaboración interactiva de la política, como un ejercicio más directo y real de la política pública en sí, donde la comunicación es un instrumento de persuasión que detalla a la negociación y al consenso como parte de la legitimación pura de la política.

Finalmente, Aguilar Villanueva señala el enfoque de análisis de Wildavsky (1998) en el sentido de interacción entre lo político y lo social para situarlos como componentes interdependientes del análisis y la formulación de la política pública; en un plano más real, detalla que el problema ya existe, se trata entonces de encasillarlo a manera de recrear el problema y por ende, las posibles soluciones, siguiendo lo factible de lo deseable con el análisis de los medios con los que se cuenta para la solvencia del problema y llegar a los fines previstos para crear el producto con el cual se dará solución. De cualquier análisis que se pondere en el diseño de la política pública, en el que por un lado se exige la racionalidad y por el otro como resultado de los intereses entre el gobierno y sociedad civil, la participación ciudadana debe prevalecer desde la concepción de las políticas públicas.

La relación entre el gobierno – ciudadanos, en el escenario político, deberá pensarse en términos de negociación y optimización de los resultados esperados que den solución (y en el mejor de los casos) de manera integral a cierta demanda colectiva al margen de múltiples problemáticas que buscan la atención de los actores de gobierno, por lo que resulta tan necesario la construcción competitiva de un flujo de posibles soluciones y su incorporación en la agenda pública.

1.7 La implementación de las políticas públicas

El rumbo pos decisional que materializa a las políticas públicas condiciona el éxito o fracaso de esta, en la dicotomía que implica pensar que sin la ruta del diseño una buena implementación puede fallar a consecuencia de no prever o, por el contrario que, teniendo un buen diseño, la implementación puede no ser la correcta. La implementación sigue la ruta que le han marcado

desde el diseño, pero con la relevancia que implica posicionar a la estrategia en la decisión tomada, es decir, poner en su lugar a cada elemento que le dará contenido a la decisión. En esta etapa de ejecución del plan de acción previsto se concreta el presupuesto del que habrá de disponer; el plan de trabajo que delimitará las tareas que habrán de realizarse y quién las realizará; la estrategia que se implementará y quiénes la ejecutarán para conseguir eficaz y eficientemente el producto final y las líneas de acción que direccionan al cómo se conseguirá el resultado esperado.

La aplicación del diseño de políticas públicas contempla estabilidad, coherencia y coordinación, calidad, transparencia, eficiencia e integración de los ciudadanos, características que deben cristalizarse en programas o líneas de acción lo bastante definidos que promuevan incluso una red de políticas públicas. Lo propio del proceso político es la confrontación y acomodación de intereses en torno a la política pública en debate, el abordaje del problema público, por lo que se vuelve un proceso muy complejo y conflictivo, en el que deben considerarse los factores internos y externos, así como la coordinación que integra o marca las diferencias en torno a una acción colectiva realmente efectiva. Ciertamente es que todo deviene de la agenda pública en el que se considera tal o cual problema, luego del diseño en el que se valoran los posibles resultados, pero son los efectos y defectos que se definen en la implementación para plantear los escenarios posibles de satisfacción o estabilidad política.

Por su parte, Aaron Wildavsky (1998), pionero de los estudios sobre la implementación de políticas públicas, señala que las dificultades del gobierno crecen en proporción a la magnitud de sus intentos (de respuesta a las necesidades sociales, convertidas en PP); la implementación que contempla no solo la parte administrativa u organizacional, el énfasis que recae en esta etapa por lo que puede implicar el fracaso de las políticas desde el error en la decisión gubernamental en el que la compleja red de organizaciones públicas, con sus intereses y sus hábitos, transforman las decisiones en hechos efectivos, que intencionalmente establece y realiza la conexión causal. En este sentido, opera como el proceso emplear una hipótesis falsa de la hipótesis causal que es toda política "llamaremos implementación al grado en que las consecuencias previstas (el momento del 'luego entonces') sucedan" (Aguilar, 1993).

Se propone la implementación como la capacidad de realizar las consecuencias previstas después de que las condiciones iniciales han sido cumplidas. La implementación debe entenderse como el conjunto de las acciones empleadas para producir las condiciones diseñadas

hacia los resultados esperados. Es la transición entre el diseño y la evaluación en un campo en el que deben considerarse las consecuencias o efectos entre un objetivo inicial y sustentado analíticamente y los resultados finales previstos o esperados hacia el rediseño.

En la nueva administración pública que concibe a los ciudadanos como clientes y al gobierno como un agente de cambio o empresa, debe preocuparse por mejorar los métodos de respuesta ante las transformaciones sociales y económicas. El gobierno como aparato generador de políticas y éstas como parte de la gestión en el proceso de gobernanza, deben priorizar la toma de decisiones colectivas para garantizar eficiencia en su capacidad de solución de problemas. En la Nueva Gestión Pública, la toma de decisiones responde a una línea horizontal entre el aparato de gobierno, un manejo descentralizado que aplica innovadores instrumentos de gestión con la meta de que los resultados deben ser eficientes, efectivos y competitivos.

1.8 La evaluación de las políticas públicas

La evaluación de las políticas públicas puede ser considerada la última parte del proceso de oportunidades de solución específica sobre asuntos de interés público, el quehacer del gobierno demanda, para el logro de resultados óptimos, la solvencia e integración de las etapas: la agenda como la acción definida; la formulación o diseño como el análisis sistemático de la toma de decisiones; la implementación como el curso de acción y la práctica política; y la evaluación como la oportunidad real de los resultados planeados. Esta etapa es de medición del impacto de una política pública, en la que deberá ser comparada con indicadores que permitan medir la efectividad para valorarla o revalorarla.

La importancia sustancial de culminación de toda política pública consiste en la disposición del actor que toma decisiones de someter a consideraciones objetivas y analizar los resultados observables y verificables de las políticas públicas, que debe servir, en primer momento, para legitimar los procesos de decisión y, por el otro, como una oportunidad de mejorar el campo de gestión en caso que los resultados así lo ameriten, sea por el curso que tomaron y no cumplieron con sus objetivos o sea porque se desviaron del diseño o porque los resultados no fueron los esperados.

La evaluación permite analizar las políticas públicas para mantenerlas, modificarlas o terminarlas, pero esto atribuye un esfuerzo moral y ético, sobre todo de disposición en el que se exhiben los resultados sin importar que puedan ser considerados bueno o malos, pero que sirven a los ciudadanos para moldear el escenario sobre el que están expuestas sus necesidades ante la toma de decisiones del gobierno y la focalización de un recurso limitado; permite vincular causas con efectos y genera beneficios que se materializan en mejorar las condiciones en que las políticas públicas se desenvuelven, los resultados finalizan con la contribución a una mejor calidad de vida por la selección entre alternativas de soluciones.

La institucionalización de esta etapa del proceso de políticas públicas que dirige hacia un área de acción contralada y potencialmente moldeable, permite mejorar la estrategia gubernamental desde la gestión y los resultados, así como los impactos de las políticas públicas, bajo los principios transparencia, rendición de cuentas y contraloría ciudadana, que lleve de fondo y desde el origen al diseño, implementación y a la misma evaluación, para incorporar una quinta etapa referida a la meta evaluación, en el que debe pensar como tal, una evaluación de la evaluación y no solo un monitoreo como institucionalmente se hace y que permitan en el mejor de los casos dar una calificación al desempeño legal del gobierno, lo que a su vez produce la generación de valor público.

Esta retroalimentación que ofrece la evaluación de políticas públicas y que puede darse de distintos tipos, desde el proceso que refiere a la forma en cómo se implementó la política; de impacto que identifica las técnicas cuantitativas para probar si la política implementada se asocia a los resultados obtenidos; la evaluación económica que es el cálculo de los costos económicos asociados a la política y de los beneficios en términos económicos; la evaluación basada en la teoría que busca comprender y probar en forma sistemática la relación causal entre la intervención y los impactos esperados y la metaevaluación que son las relaciones causales en el marco lógico (Winchester, 2011). Concretamente, esta actividad espera, además, el ajuste sobre la temporalidad, pertinencia y re-focalización de los objetivos previstos sobre los indicadores trabajados.

El resultado del presupuesto entre gasto de un gobierno para la provisión de bienes y servicios públicos debe contemplar, por naturaleza, el desarrollo de mecanismos sociales para la evaluación y redirección de las políticas públicas. La consolidación de herramientas de control e información pública (de gasto y resultados) ha sido condicionada o emanada por el

propio gobierno como un intento por legitimarse, sea porque así lo dicta la tendencia de gobiernos innovadores o sea por voluntad de los actores políticos o por la propia normatividad.

El desarrollo de las acciones y programas de gobierno por gestión implica un monitoreo para identificar y evaluar los resultados, lo que da mayor control de la ciudadanía en la medida en que el gobierno informa y transparenta el ejercicio del recurso público basado en un modelo de costo -beneficio sobre el impacto que tienen en la disminución de indicadores sociales. Por un lado, la evaluación del desempeño verifica el grado de cumplimiento de las políticas públicas mediante indicadores estratégicos y de gestión para conocer los resultados del ejercicio del gasto público, esto es, del desempeño del gobierno. Sin embargo, las evaluaciones no son vinculatorias, los resultados se limitan al cumplimiento de la norma, aun cuando su finalidad es poner a disposición del dominio público la información desagregada de la población beneficiada de los programas y líneas de acción de los gobiernos, y la presentación de resultados con base en indicadores para medir el impacto social.

En la evaluación deben establecerse los mecanismos e indicadores necesarios para evaluar el cumplimiento de lo acordado, la cuantificación de los objetivos alcanzados que permite tanto interna como externamente revisar la eficiencia en la asignación de recursos públicos a programas, proyectos e instituciones, bajo un control estratégico del mismo proceso administrativo que mide el desempeño de una institución, con la finalidad de poder aplicar medidas de tipo correctivo o de redirección y poder controlar y valorar (antes, durante y después) las actividades y procesos que se desarrollan dentro de la hechura de políticas públicas, tratando así, de verificar si los planes previamente establecidos se están cumpliendo. La evaluación para el logro de su actividad busca realizarse internamente, es decir, por los mismos hacedores de la política pública que pudiera considerarse como una supervisión del rumbo que está tomando la política pública o, de manera externa, por grupos o consultorías especializados o incluso por grupos de interés ciudadano.

1.9 Políticas públicas anticorrupción en México

En el intento por mediar la situación de desestabilidad en el país a causa de las prácticas que fueron deteriorando la credibilidad y confianza del estado benefactor y de sus instituciones,

desde las represiones políticas, la crisis política en 1988 y la crisis económica en 1994, se exigió al sistema político la apertura democrática de fondo. Los intentos de frenar la corrupción concebida no solo como la descomposición en la forma de gobierno, sino también como una inconexión entre el deber ser del servicio público, despertó el interés de regular desde otro sentido la actividad gubernamental, en el que se intentaba dar mayor espacio de participación en la arena política debido a que el problema de la corrupción se agudizó y se desvirtuaron los valores, alejando al estado de la función principal en cuanto a los intereses comunes se refiere y que terminaron desmoralizando a los ciudadanos paradójicamente en el que otros se acercaban hacia una participación más activa en la toma de decisiones.

La búsqueda del compromiso por recomponer al estado y a la sociedad, ocupó de las mejores innovaciones para implantar los valores cívicos y morales con el involucramiento ciudadano, aunque medianamente se le permitía participar, cuando menos de observadores de las políticas que intentaban ser públicas, requiriendo al actor político plena observancia de las disposiciones legales pero sobre todo de voluntad política para ir implementando paulatinamente una estrategia interinstitucional y de dirección horizontal que le estaba siendo obligada por los cambios políticos guiados por los intentos de evaluación formal de las políticas públicas, a manera de “eliminar vicios como el clientelismo, la corrupción y el uso inefectivo de recursos escasos en soluciones que no se basan en evidencia” (Sanabria, 2015, pág. 6).

Entre la incipiente nueva gestión pública en la década de 1990 a la incorporación del presupuesto basado en resultados en 2014 que optaba por potenciar los resultados del gobierno con el posicionamiento estratégico de los decisores de políticas, de sus perfiles profesionales y herramientas de certificación para posicionar a los gobiernos posteriormente como gerentes en la provisión de los servicios públicos que requería de un conocimiento más especializado en la introducción de nuevos conceptos como la transparencia del presupuesto y resultados, las auditorías y contralorías⁷ para solventar las dificultades administrativas que acompañaban a las

⁷ En México, el proceso de evolución del quehacer del gobierno, en cuanto a la administración del recurso público se refiere, parte del deterioro de la administración pública tradicional que impulsa a la adopción de la rendición de cuentas como un elemento distintivo de la gestión pública, el ciudadano comienza a ser decisor de las políticas públicas que introduce a la conceptualización de la nueva gestión pública, donde las herramientas distintivas son las certificaciones por resultados; a la par, el modelo que daba resultados de eficiencia, eficacia y control de calidad en el área privada se fue instaurando en el aparato gubernamental, de tipo gerencial, la gestión por resultados y el presupuesto basado en resultados. La planeación de gobierno se buscaba más consistente para el desarrollo social, la Nueva Gestión Pública, por su parte, busca que el gobierno sea el facilitador de las demandas sociales mediante indicadores que midan el desempeño, la planeación estratégica que posiciona al ciudadano en el eje central de los

crisis que ponían en riesgo la gobernabilidad del país. Estos esfuerzos por prepararse y profesionalizarse fueron fortaleciendo el fomento de la colaboración interdisciplinaria entre la administración pública sea del mismo nivel o entre ellos, en el que además de tecnificar procesos para la solución de problemas, se potenciaba el papel de la participación ciudadana como incentivo para la institucionalización de dichos procesos que buscaban arreglos organizacionales para ir evaluando los resultados de las primeras políticas públicas; en la misma dirección, la gobernanza que permitía la inclusión de actores informales con el mismo peso de incidencia que los actores gubernamentales.

La necesidad de una política anticorrupción en México se da de forma paralela al proceso de democratización del país, como una solvencia política que aseguraba el cambio de régimen político, desde la incorporación, aunque paulatina pero forzosa de derecho a la información pública, así como de mayor participación política en 1977, que dejó la pauta para que los gobiernos posteriores optaran por abonar mínimamente a los esfuerzos de reivindicación ciudadana. Desde el Plan Nacional de Desarrollo de 1995-2000, se encuentra que el combate a la corrupción se insertó en la planeación para el desarrollo Nacional (Política Nacional Anticorrupción, 2018) y que motivó a vislumbrar un ente profesional y autónomo de los Poderes, al que se le dotaría de independencia para el desempeño de la función de contraloría y fincar responsabilidades. Sin embargo, los esfuerzos recayeron en la reforma constitucional de los artículos 73, 74, 77 y 78 de la Norma Fundamental, con la que se creó la entidad de Fiscalización Superior de la Federación⁸.

Durante este periodo de gobierno priista en que el escenario político se cubría constantemente de momentos mediáticos, crisis políticas y económicas, se abrió paso al impulso de la contraloría social para, de alguna manera, asegurar la estabilidad de las decisiones políticas con el consenso limitadamente ciudadano de los programas sociales y del uso y disposición de los ramos 25, 26, 33 y 12 así como los recursos que transferían a la Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos. De manera conjunta, durante el periodo de Ernesto Zedillo, se creó un subprograma de participación y atención ciudadana, así como el de dignificación, profesionalización y ética del servidor público contemplados en el programa de Modernización

valores, misión, visión, objetivos y de los planes y programas que habrán de direccionar a un gobierno que pondere y evalúe el impacto de los resultados por políticas públicas potenciales.

⁸ Antecedente de la Auditoría Superior de la Federación.

de la Administración Pública de dicho periodo de gobierno, lo que resalta como los antecedentes inmediatos a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción.

A la llegada del gobierno panista de Vicente Fox urgía la necesidad de diseñar nuevos mecanismos de participación ciudadana y enarbolar como eje central de su gobierno la lucha contra la corrupción para dar énfasis al cambio de partido político en el poder público. La visión gerencial del primer gobierno panista daba cuentas de una agenda que reinventaba a cierto modo la función pública impulsando a su estilo una modernización administrativa a través de la planeación estratégica que fijaba como misión y visión de gobierno la integridad institucional como un medio para recomponer la credibilidad de las instituciones gubernamentales.

El gobierno foxista estructuró el programa sectorial denominado "Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006" que contemplaba como uno de sus objetivos rectores, el de abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y desempeño de la Administración Pública Federal, incluyendo el desarrollo administrativo para la mejora de la calidad en la gestión pública (Segob, Secretaría de gobernación, 2002). Sin embargo, como señala Jesús Serrano (2009) en su análisis sobre la política implementada, los resultados alcanzados por el programa oficial en 2006 dejan abiertas muchas preguntas, se definieron indicadores, pero no se da cuenta de cada uno de ellos, en lo que respecta a la generación de un catálogo de áreas críticas, de prácticas corruptas, sobre las cuales se generarían sistemas de control, sin que se mencione en el informe final sobre la situación que alcanzó.

En el gobierno subsecuente de Felipe Calderón, se consideró el ataque al narcotráfico para dar cuentas que de ahí derivan otros problemas sociales, por lo que la implementación de la política nacional anticorrupción se fue estancando; a pesar de que se impulsaran reformas que obligan a los entes públicos a transparentar los presupuestos y deudas gubernamentales. Entonces, por un lado, la fortaleza del derecho de acceso a la información y por el otro, el acompañamiento de políticas de combate a la corrupción como dos estrategias que promueven a la participación ciudadana. La transición de un gobierno que puso pausa por doce años a un sistema que volvió más participativos a los ciudadanos, pero al mismo tiempo corrupto en sus entrañas, esforzó al sexenio de Enrique Peña Nieto en dotar al IFAI de la autonomía constitucional que la administración anterior había negado (Transparencia mexicana, 2013). El retorno de un partido político que había sido severamente castigado necesitaba posicionarse más

que por los resultados electorales, por la capacidad para reestructurarse y recobrar la confianza de los escépticos, mediante una política que ponía sobre la mesa de las negociaciones la voluntad política. El Pacto Por México significó, además de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública, la propuesta de Comisión Nacional Anticorrupción.

La parte sustancial del gobierno Peñista enumeraba una serie de compromisos que conjuntaba las principales fuerzas políticas, así como organizaciones civiles y sector privado, para devolver la institucionalidad al igual que la credibilidad; a su vez que la Comisión Nacional Anticorrupción contemplada en el compromiso número 85, se refería por primera vez a un sistema nacional de comisiones estatales “con el propósito de prevenir, investigar, denunciar y sancionar los actos de corrupción, poniendo particular énfasis en la CFE y Pemex” (ibidem). Es necesario destacar que seguido a ese compromiso se contempló una propuesta emanada de la sociedad civil que refería a la creación de un Consejo Nacional para la Ética Pública y, con ello, fortalecer el mecanismo de participación ciudadana que contemplaba el diseño de la Comisión Nacional Anticorrupción para dar seguimiento a las acciones contra la corrupción.

En el ambiente político donde la desmoralización ciudadana aparecía a mediados de un sexenio prometedor, las reformas impulsadas en materia de transparencia, acceso a la información y combate a la corrupción buscaban compactarse y crear resistencia entre los gobiernos tanto federal como los estatales, así como en los miembros de sociedad civil (académicos, empresarios y ciudadanos) que por su cuenta creaban espacios para impulsar al cambio de actitud y aptitud del servicio público; iniciativas como la ley 3 de 3 y el fortalecimiento de la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción, así como la autonomía del entonces IFAI, abonaban al fortalecimiento de Gobierno abierto a pesar que ello no signifique que los resultados sean inmediatos o que con ello ya se está acabando la corrupción que ha penetrado en los espacios más sensibles del sistema político mexicano. La posición del país respecto al Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, en contraste con la Encuesta de Calidad e Impacto Gubernamental de 2019 que mide la satisfacción de los ciudadanos al realizar trámites incrementó su posición 7.5% (Peschard, 2020) resultado que debe abonar a la política del gobierno federal en proporción con la política de austeridad, bienestar y combate a la corrupción como sus ejes centrales de gobierno; esta relación debe considerarse un medio entre el servicio público y la participación ciudadana para incidir en la integración de las políticas públicas desde el mejoramiento del desempeño administrativo que

cubra la mayor satisfacción ciudadana, hacia la promoción de la capacitación de los responsables de brindar los servicios públicos, la importancia de la decisión política y el impacto en los ciudadanos.

La política de combate a la corrupción implementada por el gobierno federal de Andrés Manuel López Obrador, analiza el desempeño desde la creación del Sistema Nacional de Anticorrupción como resultado de la opacidad de los gobiernos federales, como un medio de reivindicación y legitimación que le permitiera medianamente gobernabilidad, en un esfuerzo de constituir y fortalecer este sistema anticorrupción que privilegia la participación ciudadana y que se detalla como uno de los objetivos de el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 “Erradicar la corrupción del sector público es uno de los objetivos centrales del sexenio en curso. Con este propósito, el Poder Ejecutivo pondrá en juego todas sus facultades legales a fin de asegurar que ningún servidor público pueda beneficiarse del cargo que ostente, sea del nivel que sea, salvo en lo que se refiere a la retribución legítima y razonable por su trabajo” (Segob, 2019).

Los esfuerzos de colaboración política entre los distintos sectores de la sociedad, gobierno, ciudadanía y sector privado han derivado en la puesta en marcha de la Política Nacional Anticorrupción (en lo subsecuente PNA) como una prioridad sembrada al gobierno actual que converge con su agenda de gobierno para hacer resistencia a la corrupción como “la incapacidad que se ha tenido tanto desde el estado como desde la sociedad para controlar la corrupción, esto es, prevenirla, investigarla y sancionarla” (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción , 2022), donde el objetivo es la coordinación y el involucramiento de los diferentes niveles de gobierno, distintos grupos de la sociedad civil y distintos grupos del sector privado así como académicos para contrarrestar la distorsión del y en el servicio público. En la plataforma del Sistema Nacional de Transparencia se señala que dicha política a implementar queda constituida por cuatro ejes estratégicos que, a su vez, integran 40 prioridades de política pública que dan pauta a las líneas de acción concretas que habrán de guiar a los proyectos estatales de la política nacional vinculados con la prevención, detección, investigación y sanción de actos de corrupción, estas prioridades se encuadran en 10 objetivos específicos con alcance a largo, mediano y corto plazo, de manera sintetizada se muestran en la siguiente tabla:

Tabla 1. Ejes de la Política Nacional Anticorrupción

Ejes	Objetivos
Corrupción e impunidad	Prevención, detección, denuncia, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas. Procuración e impartición de justicia en materia de delitos por hechos de corrupción.
Arbitrariedad y el abuso de poder	Profesionalización e integridad en el servicio público. Procesos institucionales. Auditoría y fiscalización.
Mejora de la gestión y de puntos de contacto entre gobierno y sociedad	Puntos de contacto gobierno- ciudadanía: trámites, servicios y programas públicos. Puntos de contacto gobierno- iniciativa privada.
Involucramiento social en el control de la corrupción	Participación ciudadana: vigilancia, colaboración y co-creación. Corresponsabilidad e integridad empresarial. Educación y comunicación para el control de la corrupción.

Fuente: Elaboración propia con datos de la (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción , 2022).

Finalmente, y como resultado de un proceso de diagnóstico y de colaboración entre sociedad civil, especialistas y gobierno, se diseñó la Política Nacional Anticorrupción aprobada el 29 de enero del 2020 en la que se plasman los objetivos estratégicos para hacer frente al problema agravado de corrupción en México, misma que es coordinada para su seguimiento y análisis por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, cuyos elementos se contemplan de observancia general en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

1.9.1 Sistema Nacional Anticorrupción

El desgaste de la administración pública que alimentaba la opacidad de la información pública y el debido funcionamiento en el ejercicio de poder público propició dos hechos que deben entenderse cada uno por separado pero sin perderse el uno del otro, por un lado, la posición del gobierno en el que de ninguna manera podía ya permanecer ajeno o distante del criterio ciudadano, por lo que se volvió urgente dotarle de herramientas de participación para el análisis y la colaboración en las políticas públicas a implementar; los espacios normativos se fueron habilitando para dar campo de legitimidad a esta conexión. Por otra parte, los ciudadanos desarrollaban habilidades encontradas, estaban los que participaban limitadamente de los

nuevos campos de acción que la normatividad permitía y los alentaba o les fortalecía la apatía y, también estaban los que tomaron el papel real que demandaba la nueva gerencia pública para que el desarrollo de acciones programadas sobre resultados evaluados pudiera tomar su relevancia.

Las normativas, más de contenido que de práctica, se encauzaban a insistir a los ciudadanos de la urgencia por hacerlos parte del proceso y no solo como sujetos finales de la acción pública, el sentido de capital social que considera valores, actitudes, confianza y redes entre personas e instituciones fortalece la cooperación para hacer frente a las prácticas corruptas que se van quedando como parte de la cultura del país. Entonces, en el campo de acción que sucede al espacio teórico donde se definen la forma de la relación entre los ciudadanos y, entre estos y el gobierno o del propio gobierno en sí, la parte práctica toma la forma en que esta relación se interioriza y redefine los valores que guiarán esta interdependencia gobierno-ciudadanía, así como una propuesta de política pública que por su naturaleza permite la coordinación para el logro de un objetivo común entre éstos: mediar y corregir los actos de corrupción.

El equilibrio que requería el gobierno y que se sostiene por relaciones de cooperación horizontales con valores de confianza y reciprocidad, a propuesta de Putnam (2001) y que crean relaciones formales en el análisis, diseño e implementación de políticas públicas en un ambiente de diálogo y negociación permite que los ciudadanos intervengan en la solución integral de los problemas sociales bajo la coincidencia de intereses en común. Siguiendo esta afirmación, se puede considerar que el surgimiento del Sistema Nacional Anticorrupción (en lo sucesivo SNA) obedece a un conjunto de esfuerzos que requiere además de voluntades entre los actores políticos formales e informales para difundir e implementar un mecanismo que regule el actuar ético (y moral) de los servidores públicos en el país, e interiorizarlo en cada una de las entidades federativas, de manera que, la observancia del actuar de los encargados de las decisiones y acciones de política queden visibles de manera más detallada al escrutinio público, pero que además responsabiliza a un sector de la sociedad que participa en la observancia regular de las disposiciones referidas como prioritarias en la lucha contra la cultura de la corrupción.

La política nacional de combate a la corrupción buscaba el diseño de una nueva estructura administrativa, la Comisión Nacional Anticorrupción, propuesta surgida de la alternancia política, apoyada y modificada por fuerzas políticas del poder legislativo federal, así

como recomendaciones de académicos y organizaciones de la sociedad civil que derivaron en múltiples operaciones reformistas con la finalidad de desaparecer a la Secretaría de la Función Pública y dar paso a una institución autónoma que a su vez se manejara cada vez más horizontal entre los distintos niveles de gobierno, lo que demandaba coordinación y cooperación institucional, así como participación ciudadana; es decir, la política Nacional Anticorrupción contemplaba de manera generalizada un Sistema Nacional Anticorrupción⁹ que tejía y esparcía hacia los estados la homologación de las leyes en la materia.

El Pacto Por México firmado el 2 de diciembre de 2012, como instrumento político que contemplaba en el Acuerdo 4 para la Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción la reforma constitucional en materia de transparencia, misma que se dio el 7 de febrero de 2014, seguida de la reforma constitucional en materia anticorrupción el 27 de mayo de 2015, que asume en el compromiso 85 la creación de un Sistema Nacional contra la Corrupción que, mediante una reforma constitucional, estableciera una Comisión Nacional y comisiones estatales con facultades de prevención, investigación, sanción administrativa y denuncia ante las autoridades competentes por actos de corrupción (Política Nacional Anticorrupción, 2018). Esta idea recuperó las energías para impulsar en el año 2015 la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, para diseñar, ejecutar y evaluar políticas públicas, con la intención de que sea suficiente para erradicar la corrupción e impunidad en México.

No obstante, el combate a la corrupción no puede reducirse a perseguir figuras por sus abusos de poder como tampoco puede conformarse con desplegar una política de austeridad enfocada a reducir los costos del aparato gubernamental y los salarios de la burocracia, Jaquelin Peschard (2020) sostiene que la austeridad implementada por el actual gobierno federal que encabeza Andrés Manuel López Obrador ha recrudecido la corrupción, no promueve una mayor transparencia en la administración pública ni garantiza un mayor profesionalismo de los servidores públicos, así como tampoco refuerza la vigilancia y el control ni fomenta que se incremente el sentido de responsabilidad de los altos funcionarios públicos. El tema de la corrupción es un problema generalizado, adoptado y normalizado como sociedad y permitido por el gobierno. Los resultados deberán ser más positivos en la medida que se acompañen de un orden institucional y recaigan castigos con todo el peso de la ley.

⁹ Entre las primeras reformas del 2 de enero de 2013 al 27 de mayo de 2015.

Por ello, el alcance del Sistema Nacional Anticorrupción que contempla procesos complejos más que resultados inmediatos, desalienta en buena medida la sinergia entre los gobiernos y los ciudadanos, considerándolo burocráticamente robusto y sin dimensionarlo como un medio encaminado a corregir vicios en las estructuras gubernamentales, por consiguiente debe concebirse como la parte de un todo que abona a la transparencia, a la rendición de cuentas y a la contraloría ciudadana, instrumentos necesarios de la democracia participativa. La corrupción puede desagregarse en dos causas problemáticas fundamentales: 1) la distorsión de los puntos de contacto entre gobierno y sociedad, derivado de debilidades en la gestión pública, que provoca el uso regular de la corrupción como norma de interacción, y 2) el débil involucramiento de los distintos sectores de la sociedad en el control de la corrupción (Rodríguez, 2019). Con la Reforma Constitucional el 27 de mayo de 2015 se constituye el punto de partida para el diseño, ejecución y evaluación de la Política Nacional Anticorrupción, sin embargo, al interior de los estados del país ha faltado la homologación hacia los principales objetivos que contempla dicha política pública de combate a la corrupción y que han estado intermitentes.

Desde la creación del Sistema Nacional Anticorrupción que ordena la conformación de sistemas locales en 2016 con los nombramientos y conformación de las instancias que integran los sistemas anticorrupción, el proceso de homologación ha seguido su curso a partir del 2020 que detalla la estructura operativa y que implica la integración y la cooperación de la Comisión de Selección, Comité de Participación Ciudadana y Comité Coordinador, el organismo descentralizado denominado Secretaría Ejecutiva, la Fiscalía Anticorrupción y a los Magistrado(s) competentes en responsabilidades administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa (Sistema Nacional Anticorrupción, 2021).

Sin embargo, como ya se ha referido, la instancia central del Sistema Nacional Anticorrupción (véase imagen 3) y que contempla la digitalización de la información derivada de la implementación de la Política Nacional Anticorrupción a su vez que las políticas estatales, tiene entre sus funciones la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos (Sistema Nacional Anticorrupción, 2022) en un espacio de coordinación interinstitucional entre el presidente del Comité de Participación Ciudadana (se referirá posteriormente como CPC), el titular de la Auditoría Superior de la Federación, la titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la

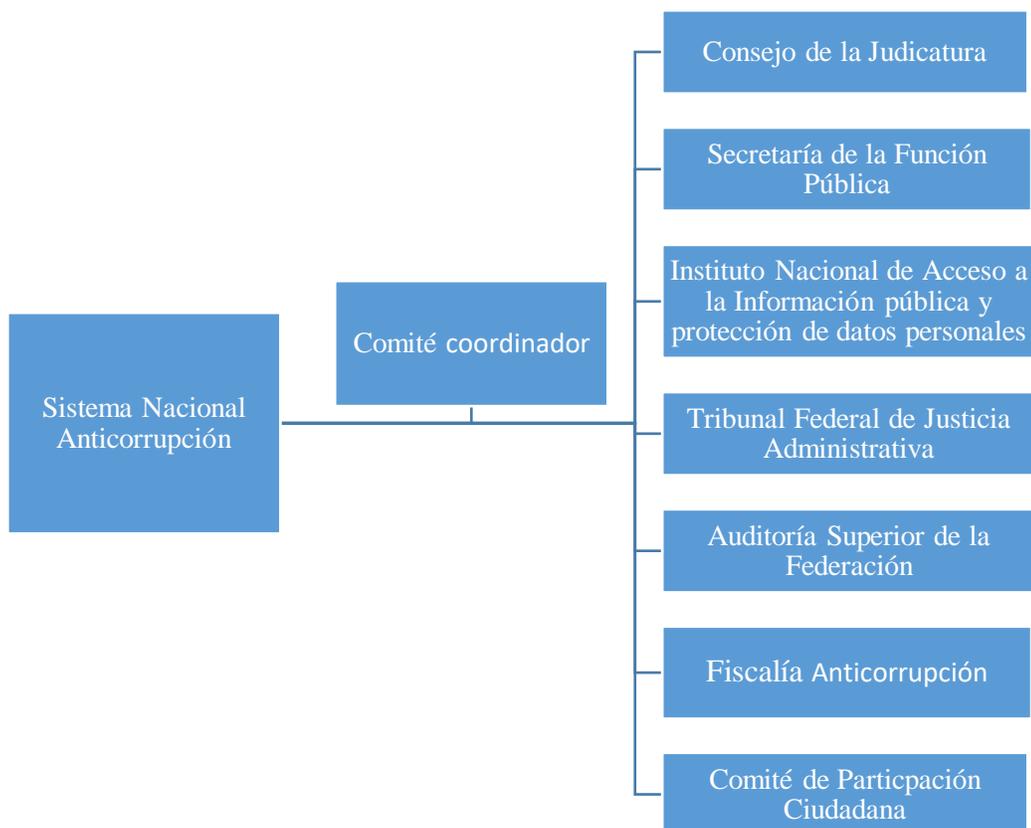
Corrupción, el titular de la Secretaría de la Función Pública, el representante del Consejo de la Judicatura, la comisionada Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales así como el magistrado Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa. Además de que para el desarrollo de sus actividades y abonando a la cooperación para el logro de los objetivos plantados se constituye el comité rector del Sistema Nacional de Fiscalización integrado por el titular de la Auditoría Superior de la Federación, el titular de la Secretaría de la Función Pública, así como los titulares de las Auditorías Superiores de cada estado (véase imagen 4).

Imagen 3. Integración del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y el Sistema Estatal Anticorrupción (SEA)



Fuente: Elaboración propia con datos de (Sistema Nacional Anticorrupción, 2022).

Imagen 4. Integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción del Comité coordinador



Fuente: Elaboración propia con datos de (Sistema Nacional Anticorrupción, 2022).

Aunado a lo anterior, es importante mencionar que el Sistema Nacional Anticorrupción contempla la sistematización digital a través de un portal web, de los resultados en el corto plazo sobre la puesta en marcha de la Política Nacional Anticorrupción, así como el seguimiento de los procesos de las Secretarías Ejecutivas de los Sistemas Estatales Anticorrupción y propiamente del diseño e implementación de la Política Estatal Anticorrupción (sucesivamente PEA), con la finalidad de llevar un proceso que monitoree los resultados previstos y contemplados en los objetivos que a su vez, se enmarcan en el objetivo 16.5 de la agenda 2030, para “reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas” (Gobierno de México, 2022). Con ello se espera que la integración de la que se habla entre el gobierno-ciudadanía funcione como un marcapasos del desarrollo social.

CAPÍTULO 2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA UN BUEN GOBIERNO

La integración de la participación ciudadana en las decisiones de política de un gobierno se instaure como una vía de legitimidad para sostener entre otras cosas la relación entre dos elementos que constituyen al Estado. La forma colaborativa que se va adoptando y adaptando a los retos que implica la gobernanza exige a todas luces la co-creación de lo público, bajo las herramientas que desde la apertura democrática se fueron moldeando tales como las políticas públicas y subsecuentemente, la transparencia, derecho de acceso a la información, rendición de cuentas y contraloría ciudadana que buscaban poner frenos políticos a la disposición monopólica de los recursos públicos por parte del gobierno. La tendencia de un buen gobierno se constituye en buena medida por influencia y participación de actores no gubernamentales en las decisiones públicas.

La administración pública que pondera su interacción con la sociedad civil y sector privado impacta sobre los resultados programados y esperados, que mediante consenso y deliberación buscan sinergia en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas que prioricen eficaz y eficientemente la provisión de los bienes y servicios públicos. La concepción del buen gobierno se basa entonces en principios que intercomunique e interrelacionen a las instituciones públicas al interior y al exterior, donde las decisiones y acciones modifiquen la cultura política e incentiven al mejoramiento de la calidad de vida bajo elementos no corrompibles que den cada vez mayor certeza a los ciudadanos; como refiere Mariñez Navarro (2018) el reconocimiento público y crítico de los ciudadanos podría ser la forma de legitimar el poder, emparejado a la normatividad con la que se fortalecen los mecanismos de participación ciudadana y apuntan a la corresponsabilidad que demanda la gobernanza colaborativa no como sinónimo del buen gobierno sino como un elemento de este último concepto que ha implicado una revolución en el gobierno federal.

Con las reformas constitucionales de 1999 aplicadas en materia de conceptualización del municipio en el que se reconoce como una célula de gobierno, pero aún más allá como el principal escenario de comunicación entre gobierno y sociedad civil, que facilita formalmente el aseguramiento de la participación ciudadana y con ello el reconocimiento del derecho a la participación ciudadana, activando mecanismos de democracia directa como la consulta

popular, la iniciativa popular y el plebiscito (Universidad de Vinculación con el Sistema Nacional Anticorrupción , 2018) y, que durante el gobierno priista de E. Zedillo se impulsó el fortalecimiento del derecho al acceso a la información, derivado de las reformas al artículo 6º desde 1977 como el antecedente inmediato de abrir como una especie de abanico legal a los principios de participación ciudadana.

Ahora bien, siguiendo estos conceptos en el entendimiento social y político vale todos los esfuerzos en centrar que para un buen gobierno deben prevalecer dos elementos sustanciales: legalidad y voluntad entorno a conceptos ya no tan novedosos pero si indispensables en los últimos años que, para la hechura de políticas públicas debe existir participación ciudadana y que para una administración los modelos de gestión de lo público deben trastocar esfuerzos de colaboración y apuntar más allá de la estabilidad, es decir, apuntar a macroprocesos en la forma de gobernar; y esto apenas en sentido estricto para moldear por una parte a los gobiernos encaminados con voluntad ciudadana y a los ciudadanos para exigir la voluntad del gobierno y con ello lograr la cooperación que se exige para los buenos resultados, por lo que un buen gobierno conlleva a buenos resultados.

En el quehacer de un buen gobierno, las políticas públicas no son una opción, por el contrario, se exige que su diseño sea en correspondencia a la información que surja de la comunicación entre los ciudadanos y el gobierno, en el que democráticamente se ha pactado un objetivo en común aceptado desde un principio, reforzado en la implementación y con la ventaja de ser redireccionado en la evaluación de los resultados que deriven en una política pública de cooperación mutua, así como de la constante comunicación hacia la co-creación como estrategia intermedia entre la participación ciudadana y los anhelos de un buen gobierno para generar actividades o líneas de acción emanadas de la ciudadanía y reforzadas por el gobierno o surgidas del gobierno y reforzadas con la participación ciudadana. Es decir, la participación ciudadana se constituye como una fuente rentable de los buenos resultados de gobierno.

2.1 La participación ciudadana en México y su incorporación en el marco jurídico

Con la transición democrática se abrieron espacios de participación ciudadana y, con ello, una nueva manera en cómo el gobierno tenía que dar respuesta a las demandas sociales, el proceso de decisión del gobierno y el proceso de gobernación plural. Uno de los cambios estructurales y legales resultado de cambio de partido en el gobierno federal, fue la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el 2002 que “obliga a los gobiernos a poner a disposición de los ciudadanos información relevante para guiar la toma de decisiones; entre los objetivos de la misma se encuentra el de promover la transparencia de la gestión pública mediante la difusión de información que generan los sujetos obligados; garantizar la protección de los datos personales en posesión de dichos sujetos; favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, así como manejar la organización, clasificación y manejo de los documentos” (Organización de los Estados Americanos, 2021).

Las acciones y decisiones políticas, las causas y efectos, así como los costos y beneficios que implican las transformaciones sociales con los elementos que en ella influyen, determinan los resultados y la percepción ciudadana respecto al bienestar social en la integración con el gobierno que motiva positiva o negativamente la participación ciudadana en la planeación de políticas públicas racionales, eficaces, eficientes y de calidad. El Estado, base de la organización social, receptor de las demandas sociales y principal productor de acciones públicas, debe ser constantemente analizado en su estructura y capacidad de respuesta desde lo jurídico, las finanzas públicas, la planeación estratégica pero también desde el resultado en la integración de las políticas públicas que generan capital político y social, legitimación, gobernabilidad y corresponsabilidad de la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Los cambios administrativos formales y jurídicos que se afianzaron para fortalecer una gobernabilidad democrática prometedora del nuevo milenio, definía la capacidad y calidad del nuevo grupo en el poder que, a pesar de incentivar a la remodelación del orden institucional, no permeó lo suficiente en corto tiempo, para dar como resultado un cambio de cultura social motivado por los elementos empresariales que caracterizaban a los panistas ante la resistencia de viejas prácticas en la administración pública; se requería de un orden institucional acorde a estos nuevos elementos, así como a un proceso plenamente articulado de la decisión que

conjuntara el análisis y la operación. Esta innovación en los controles de calidad que obedecían a procesos gerenciales y que se incorporaron en la administración pública tradicional evidenciaban en cierta medida tanto la forma como los resultados a los que estaban sometidos los agentes públicos. Estos cambios en un entorno democrático suponen un margen de error más estrecho y un campo más amplio para la corrección de una decisión colectiva.

El ambiente que se propició en México, los valores de pluralidad y la emergencia de opiniones y propuestas de distintas ideologías otorgaban mayor sentido a los principios de la forma de gobierno que constituye al país, sustentaban y daban forma a la nueva relación entre el gobierno -legítimo o no)-y la sociedad -mayor o menormente- participativa a fin de interiorizar las problemáticas y generar capacidad conjunta para definir en prioridad la solución dentro de la esfera pública; en referencia, Aguilar Villanueva (2000) define a la participación ciudadana como aquellas actividades ciudadanas garantizadas institucionalmente para el establecimiento de las leyes y poderes públicos así como la comunicación efectiva entre los ciudadanos y los poderes públicos para deliberar sobre los asuntos públicos en un espacio comunitario, recalca que el ciudadano participa en la definición de la agenda de gobierno y eventualmente en la formulación (directa o indirectamente) de las políticas, para opinar e incidir sobre el desempeño del gobierno en el sentido que éstos respondan al posicionamiento ciudadano, cuestionando y exigiendo procesos de rendición de cuentas sobre las decisiones implementadas y sobre todo de la eficiencia y efectividad de dichas políticas.

Es necesario destacar, en este sentido, que el espacio público debe ser promovido y garantizado a todos los ciudadanos, mediante mecanismos que favorezcan el diálogo equilibrado para orientar y decidir asuntos estructurados por ley y normatividad, que no limitan a la contemplación de las políticas gubernamentales o políticas sociales, a pesar de la resistencia que causaba tanto dentro como fuera del gobierno, en la concepción a la atribución de lo público como el poder constituido.¹⁰ Se comienza a introducir el análisis de lo jurídico para contrastar la realidad político-social. La política pública aparece y demanda un cambio administrativo que guía la acción del gobierno, pero que también promueve la relación entre éste y los ciudadanos para ir definiendo la responsabilidad de la decisión pública con lo que se pone fin a las políticas de asignación sin restricción que marcaban el populismo de aquella época.

¹⁰ Se hace referencia a que el poder constituido, si es bien es público, no es sinónimo de la esfera pública que es el escenario propicio para el intercambio de opiniones entre los ciudadanos que participan en la toma de decisiones sobre un tema compartido como urgente o prioritario.

Debe dejarse en claro que si bien las Políticas públicas son un elemento de la democracia, estas se conciben superiores en cuanto al proceso de gobernar y del rendimiento social de sus decisiones, lo que a su vez llevará a la gobernanza; acreditar su superioridad directiva o gubernativa, a la cual quiere contribuir, más que su superioridad institucional; sin embargo, por sí misma no asegura una correlación de oficio, se trata de un proceso en el que se ponderan juicios de valor y negociación, de estrategias sobre la economía y los resultados que abonen a una redirección en caso de que los resultados esperados no cumplan con los objetivos planteados en el diseño de las políticas. Lo que supone un cúmulo de opiniones y propuestas compartidas o no, motiva a la integración de decisiones de gobierno más fortalecidas, tanto jurídica, operatoria, técnica y razonablemente preestablecidas por el gobierno, lo que a su vez termina motivando la rendición de cuentas sobre el porqué y para qué de la decisión.

2.2 Participación ciudadana

La cultura política que ha prevalecido en México, al menos hasta llegar a la etapa de la profundización en la transición democrática¹¹ y, que por los valores muy arraigados en nuestra nación resulta complicado destruirlos, se van modificando y fortaleciendo; la cultura participativa que es aquella en donde los ciudadanos se mantienen informados, involucrados y actúan de manera inesperada con el régimen político e independientemente de valores que sobresalen de la sociedad. Sin embargo, debe existir un puente continuo entre la primera y la segunda que le permita al ciudadano, ciudadanizarse, es decir, pasar de una cultura política fuerte y reflexiva a la crítica, evaluación y cuestionamiento de las decisiones -democráticas- del gobierno. El conjunto de reglas y recursos que comparten un grupo social y que le permite el cálculo de su juego político es lo que se reconoce como cultura política; estas reglas de acuerdo con Anthony Giddens (1987) no son rígidas por el hecho de que dependen de nuestro mismo comportamiento o desempeño y por lo tanto los resultados pueden variar.

¹¹ La transición democrática no se logra en 1977 con las reformas que abrieron paso a mayor participación política sino hasta obtener un cambio en el régimen de gobierno.

La cultura política debe entonces privilegiar un equilibrio entre actores políticos, individuos e instituciones. Los valores que se generen y se reproduzcan en una sociedad principalmente deben ser los de respeto, tolerancia, pluralidad e inclusión, así como el reconocimiento de la existencia de competencia, lo que también va a servir para darle validez a los procesos democráticos. Por lo que la relación que se establezca entre gobierno y sociedad deber ser lo bastante sostenible y estable que la evaluación del sistema político constituya también una forma de legitimación, en el que la participación social va a definir también el grado de responsabilidad del gobierno para sobre pasar a un co- gobierno.

El respeto a las instituciones no deja de ser menos importante para un mejor desarrollo democrático que genera confianza ciudadana, como incentivo hacia los actores políticos de mejorar en su desempeño de gobierno. Por lo que la participación ciudadana debe puntualizarse para entender el grado de correlación entre las decisiones de gobierno. De manera general se alude al acercamiento y al involucramiento de los individuos de una sociedad en el espacio público, todo lo que tiene que ver con la toma de decisiones que repercute en su calidad de vida. Cuidar el margen de la normatividad alentará en buena medida a que los ciudadanos participen en la toma de decisiones públicas, se debe garantizar el ejercicio efectivo de los derechos civiles, sociales, económicos y políticos de ciudadanos, tal como apunta Álvaro Pinto y Ángel Flisfisch (2011).

El proceso que alienta a la participación ciudadana por una parte y por el otro que obliga al gobierno a repensar sus políticas de decisión y acción, requiere de capacidad para diseñar o implementar los mecanismos que garanticen la dinámica que permitirá el progresivo acompañamiento en la satisfacción de los bienes y servicios públicos. El gobierno debe ser lo bastante consciente para entender que los ciudadanos ya no se limitan a ser objetos de las políticas públicas sino sujetos en la coordinación de estas, participan de la comunicación y no solo de la recepción de los resultados generando un cúmulo de información que les sirve como base para nuevas políticas públicas o futuras decisiones en las que su participación ya no queda endeble, sino que se hace necesaria y prioritaria. Para llegar a esta dinámica de actuación gubernamental, la democratización apunta a la proactividad tanto como un fenómeno de anticipación de la participación ciudadana, que puede verse en la implementación de planes de desarrollo, objetivos, programas y líneas de acción que incluyen a su opinión y determinación a manera de diagnóstico sus razones principales para contrapesar las decisiones de gobierno para

ponderar en razón del costo- beneficio lo que habrá de solventarse responsable y controladamente.

La democratización societaria (Pinto & Flisfisch, 2011) que refiere al protagonismo de la sociedad civil, requiere un reajuste o una innovación en las instituciones y en los mecanismos por los cuales los ciudadanos habrán de incidir. Para sostener el concepto de participación ciudadana, en nuestro país se creó la Ley de Participación Ciudadana en el que se conjuntan las actividades mediante las cuales toda persona tiene el derecho individual o colectivo para intervenir en las decisiones públicas, deliberar, discutir y cooperar con las autoridades, así como para incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas y actos de gobierno de manera efectiva, amplia, equitativa, democrática y accesible; y en el proceso de planeación, elaboración, aprobación, gestión, evaluación y control de planes, programas, políticas y presupuestos públicos (Instituto Electoral de la Ciudad de México, 2019).

Es fundamental recalcar que el término ciudadanía empieza a cobrar mayor importancia en la década de los noventa como identidad que define el tipo de relación entre sociedad y gobierno propio de un territorio determinado en el que prevalece por la vía institucional la garantía de dicha relación mediante la cesión de derechos y obligaciones para el sostenimiento del bien común, mismo que requiere de la consagración de valores como la lealtad y la responsabilidad por ambas partes. Por el contrario, el desequilibrio y la falta de funcionalidad en los procesos de integración del sistema social termina motivando a la participación ciudadana y al fortalecimiento de la normatividad que guían estos procesos de inclusión, comunicación y decisión.

La acción colectiva como un primer momento de la participación ciudadana en el país surge desde lo local y se fortalece en la medida que busca respuesta a algunos factores de tensión con el gobierno. Uno de los componentes de la acción social es la movilización de las motivaciones entendida como la capacidad de motivar a los individuos a asumir conductas reguladas normativamente a través de medios que permiten u obstaculizan el logro de los objetivos de la acción, dando como resultado el cambio en la interacción entre el gobierno y los ciudadanos, primero porque ya no hay cabida a conductas represivas y porque se fortalecen los derechos humanos y sociales que pondera la integridad del individuo. De ahí que por su parte al ciudadano se le motive a permanecer mayormente informado y preparado para participar en la toma de decisiones que impactan la vida pública.

2.3 Conceptos de participación ciudadana

La participación ciudadana deriva de la conceptualización de la ciudadanía social que refiere a los derechos económicos y sociales, de su ejercicio efectivo en un entorno democrático en particular; que asocia a las prácticas ciudadanas a un proceso cívico–político, del que derivan las decisiones públicas, encuadrado normativamente para guiar los procesos de participación ciudadana así como su organización y diversificación mediante la creación de espacios de comunicación entre el gobierno y la sociedad en general. El Instituto Electoral define la participación ciudadana como “un mecanismo social que funciona para el desarrollo local, además de promover una democracia participativa a través de la integración de la comunidad en los diversos quehaceres de su entorno” (Instituto Electoral de la Ciudad de México, 2019).

Es importante entender que la participación ciudadana primeramente refiere al conjunto de procesos y prácticas sociales por las que el ciudadano define su relación con el gobierno, que determina además la manera en cómo se irán definiendo estos procesos de colaboración y cooperación sea de forma individual o colectiva; es una acción que implica un esfuerzo racional e intencional en busca de objetivos y logros, implica tomar parte en una decisión o discusión en torno a un problema específico (Velásquez & González, 2003, pág. 57). Esta participación del ciudadano en el dominio de lo público lo orienta de manera natural a generar consenso y acuerdos entre sí, entre estos y el gobierno o, por el contrario, a manifestarse en contraposición lo que genera conflicto y obliga a la negociación de interés para encontrar un punto intermedio que finalmente determine el resultado de este proceso de conexión entre el interés ciudadano y el interés del gobierno.

Este proceso de acción orientará y definirá a su vez, los mecanismos político–sociales que habrán de permitir que la comunicación entre la sociedad civil y el gobierno se dé fluida, constante y deliberadamente para la materialización de las decisiones y acciones que abonan al valor de lo público. Este intercambio de intereses entre ciudadanos y gobierno condiciona al respeto de las garantías individuales, así como al fortalecimiento de los canales institucionales y jurídicos por parte del estado, para motivar a que sean más ciudadanos los que confíen, produzcan y difundan información sobre la reproducción del bienestar social.

Para comprender el complejo proceso social y político que encapsula a la participación ciudadana y lo distingue de otros tipos de participación es necesario tener en cuenta los factores

que abonan u obstaculizan tales como los factores externos, los costos que implica, las condiciones sociales y el clima político que prevalece para motivar o no al ciudadano en el diseño, implementación y/o evaluación de las políticas públicas. Los efectos que produce la participación ciudadana tienden a mejorar la gestión pública y los procesos de gobernanza en tanto que Mario Espinoza (2009) enmarca a la participación social como un espacio de interacción, comunicación y diferenciación entre el sistema estatal y el social, con la función de regular el conflicto que deviene de la definición de los temas públicos y de la propia agenda político-social.

El interés participativo de los ciudadanos obedece a un impulso propio de cultura nacional pero también a impulso casi impuesto por las condiciones que habilitaron espacios básicos de apertura al conocimiento ciudadano para incorporarlos obligadamente a la norma jurídica y establecerlos como un elemento a la hora de gobernar para abonar a los principios de legitimidad por encima de la participación electoral, por lo que busca incentivar a los ciudadanos (individual o colectivamente) a participar en los diferentes ámbitos y etapas del quehacer público.

En la guía sobre la participación ciudadana del programa de Coinversión Social INDESOL (INDESOL, 2022, pág. 4) se define como “la integración de la ciudadanía en el proceso de adopción de decisiones del gobierno de su ciudad o país” con la finalidad de mejorar la calidad de respuesta del gobierno, hacerlos más abiertos y receptivos en proporción de su aportación a la solución de los problemas que les afectan.

Todas las conceptualizaciones de la participación ciudadana apuntan principalmente a dos elementos básicos que conectan a la actividad de involucrarse, pero también a la actividad de responsabilizarse sobre los asuntos públicos que van desde la decisión, acción y efectos de la política. Este suceso requiere que el ciudadano genere conciencia de la parte que le toca en el proceso de comunicación continua con el gobierno sobre los temas de interés común. Ahora bien, hasta este punto es prudente recomendar que debe reconocerse la calidad del ciudadano para inmiscuirse en los asuntos que le repercuten en su bienestar social, toda vez que se sienta parte e identificado con el territorio social al que pertenece; en tanto que la ciudadanía como cualidad, debe reconocérsele su pleno derecho de participación en la vida pública y que tiene que ver con el estatus de ser ciudadano (Opazo, 2000, pág. 58).

El solo hecho de ser ciudadanos no distingue necesariamente a la participación ciudadana que es la intervención en los asuntos que le son de interés o en donde pueden decidir (Sánchez, 2009, pág. 87), requiere, como lo señala Dieter Nohlen, “tomar parte” de una acción determinada en donde subyace una concepción instrumental y una normativa (Dieter, 2006, pág. 1001) que puede resultar en la motivación del ciudadano para resolver la participación de manera individual o colectivamente mediante la organización o agrupamiento en torno a una situación en común en el sentido de facilitar la consecución de sus objetivos o exigir el respeto de sus derechos.

La caracterización de la participación ciudadana a propuesta de Alicia Ziccardi señala la importancia del ciudadano interesado en la intervención de los asuntos públicos “a diferencia de otras formas de participación, refiere específicamente a que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas representando intereses particulares (no individuales)” (Ziccardi, Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital, 1998, pág. 32) que, además, trasciende los límites de la gobernabilidad en proporción al nivel de influencia que los intereses ciudadanos determinan la toma de decisiones para esbozar un entorno cada vez más democrático en razón de que “los intereses particulares de los ciudadanos se incluyen en los procesos decisorios” (Ziccardi, 2000, pág. 47).

Otras definiciones que refieren a la participación ciudadana como un proceso de inmersión de los sujetos sea individual o colectivamente en torno al desarrollo de una acción pública, ponen énfasis en las vías por las que dicha participación puede manifestarse, como lo señala Mario Constantino, bajo las modalidades de movimiento social o de organización de interés o si es participación de tipo política esta puede derivar en la militancia en un partido que trasciende a la participación en los procesos electorales (Constantino, 2000, pág. 509).

Por su parte, Nuria Cunill (1991, pág. 38) señala a la participación ciudadana como una estrategia que posiciona con el mismo valor de decisión en lo público y que fortalece la sociedad civil en su relación con el estado para restarle protagonismo en la toma de acciones y decisiones dentro de la Administración Pública, redefine las fronteras entre lo público y lo privado, para lograr una redistribución del poder a favor de los sujetos sociales tradicionalmente excluidos de su ejercicio. Finalmente, el punto de conexión entre lo público representado por el estado y el interés individual representado por la organización colectiva promueve que la participación ciudadana se desarrolle de una manera estable y permanente que permita vincular, entender y

generar acuerdos respetados tanto por la sociedad civil y el gobierno para abonar a la estabilidad política que demanda la democracia.

Delimitar a la participación ciudadana y diferenciarla de otros tipos de intervención del ciudadano implica valorarla en el quehacer de la hechura de las políticas públicas, en tanto que sobrepasa los límites de conformación ciudadana, de espectador, de comunicador, de receptor, para llegar a formar parte del proceso y de los resultados que implica el costo de una decisión política y no otra, dado que la participación ciudadana implica dar valor público y generar capital social para establecer la relación gobierno- ciudadanía como una forma de vida democrática para el desarrollo de un buen gobierno, en el que los ciudadanos se co- responsabilizan de los resultados que el gobierno otorga en torno a un problema ya definido como de común interés.

2.4 Tipos de participación ciudadana

La explicación que permite entender la participación ciudadana remonta a los orígenes griegos de la concepción aristotélica del hombre como *zoon politikon* -animal político- y la visión romana que entiende al hombre como sujeto de una relación legal con el estado (Heater, 2007, pág. 15). La interacción ciudadana con el gobierno está determinada por el comportamiento del ciudadano desde lo individual, es decir, conocer las motivaciones que explican su comportamiento respecto a lo social y a la acción colectiva como un factor que determina o que impacta positiva o negativamente; como un elemento indispensable del sistema político que explica también las acciones de gobierno y con ello el desarrollo del escenario socio-político, de la trascendencia de lo individual a una acción más generalizada (movimiento) a una organización que puede redireccionar una acción de gobierno y que ciertamente demanda virtud cívica por parte del ciudadano y compromiso social por parte del gobierno.

Entonces, primero, para comprender el ejercicio ciudadano debe entenderse el compromiso moral, cívico y real más allá de la cuestión legal que sostiene la relación y el ámbito de participación, asumiendo que desde finales del siglo XX, las instituciones democráticas incitaban a abrir espacios de mayor participación de la sociedad en la política; ahora bien, las formas de participación civil, política y social de la ciudadanía que propone T. H. Marshall, (1992) y que refiere a la participación del ciudadano en términos de igualdad ante la ley, la

emisión del voto y la participación respecto al estado de bienestar, que de acuerdo al autor se desarrollaron históricamente en ese orden, tienen efectos una sobre la otra, se requiere relacionarlas de manera armónica, en el sentido que el ciudadano no puede permanecer ajeno a las decisiones de gobierno pues lo termina impactando de cualquier manera. El reto es pues el reconocimiento de una ciudadanía horizontal, entre un ciudadano y otro, así como entre el ciudadano y el estado.

Como un segundo apartado sobre los tipos de participación del ciudadano¹² exige un análisis particular sobre la clasificación que plantea Marshall en la que señala a la participación política de manera general y refiere a la concientización del interés personal sobre el interés colectivo que guarda cierta relación con el apego ciudadano y su correspondencia sobre la percepción de bienestar y satisfacción en cuanto a la calidad de vida que ofrece el Estado de derecho bajo el cual se constituye como sociedad, “una acción individual puede ser percibida por otros miembros de la sociedad y generalizada, adoptada y /o transformada para beneficio de una colectividad que lo puede llevar a la acción, en la que puede influir o modificar un elemento del sistema de interacción para la toma de decisión, impactando positiva o negativamente” (Melucci, 1986). La acción colectiva, si no llega a satisfacer las prioridades desaparece, negocia o evoluciona a un movimiento social que tiene como base de acción precisamente la creencia colectiva como un todo y como la suma de voluntades. Por lo tanto, la participación política-social antecede a la participación ciudadana.

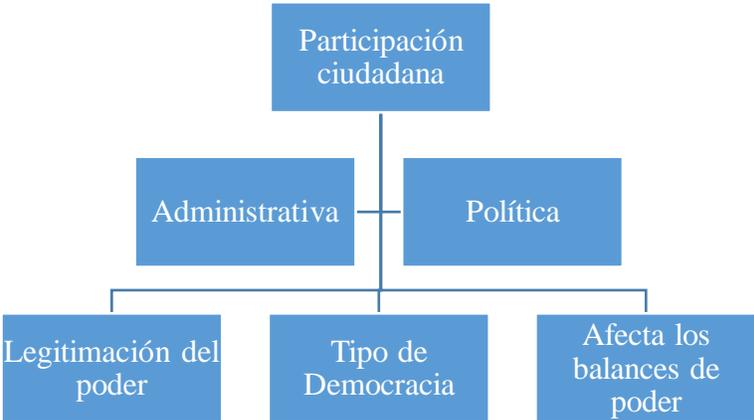
La acción colectiva es el fruto de una tensión sobre el equilibrio del sistema social, esta tensión es la que produce las creencias generalizadas que movilizan a la acción y que buscan restablecer el equilibrio del sistema; como un mecanismo de participación ciudadana en el que por un lado se desarrolla una sociedad mayormente concientizada y con criterio sobre la realidad hacia la decisión de gobierno y con la fuerza suficiente para tender puentes hacia la negociación, la estabilidad y la gobernabilidad. La tensión generada entre grupos de interés y diferencia de necesidades entre la sociedad, la sectorización y la capacidad del gobierno para no polarizar el sentir de los ciudadanos, provoca cambios estructurales en el sistema que influyen en la relación entre los elementos gobierno- ciudadanos. Y es esta acción colectiva que reivindica el respeto y

¹² Para cumplir con la separación de los tipos de participación que plantea Marshall se detallará al último la participación propiamente ciudadana y se hace referencia en términos amplios a la participación del ciudadano como individuo.

garantía de los derechos sociales y obliga al gobierno a fortalecer los mecanismos de comunicación incluyente con sus ciudadanos.

La sociedad civil organizada, movimientos sociales y movimientos de oposición influyen decisivamente en la construcción social y del acceso a mejores niveles de bienestar como contrapeso de las decisiones de las autoridades; en el momento en el que la estructura del poder deja de satisfacer los intereses de la sociedad o de un sector deriva al entusiasmo colectivo donde el individuo se adhiere a ideales generales, la acción colectiva responde a las necesidades individuales y exteriorizadas, este comportamiento colectivo debe considerarse funcional en la sociedad como factor de cambio, e institucional en cuanto motiva crear mecanismos para la decisión colectiva, que a su vez, influye para mejorar las instituciones de gobierno en respuesta a fenómenos naturales, sociales, políticos o económicos. Razón por la que el comportamiento colectivo no surge de una manera estructurada, toma forma con la suma de voluntades que pesan a la decisión del gobierno, para lograr una ejemplificación de la importancia de la participación ciudadana véase imagen 5.

Imagen 5. Implicaciones de la Participación ciudadana



Fuente: Elaboración propia

La diferencia fundamental es que la participación se agota en el plano social, contrario a la participación ciudadana que obliga a una acción colectiva para impactar sobre las decisiones de gobierno dado que forma parte de ella, participa del proceso y de la gestión de los resultados para servir como control y contrapeso del poder.

El programa de coinversión social distingue en su guía sobre la participación ciudadana (INDESOL, 2022) cuatro tipos de participación: social, comunitaria, política y ciudadana. La primera se define por la integración de los individuos en asociaciones o en organizaciones para la consecución de sus intereses, en un campo de actuación más pequeño. El segundo tipo de participación es aquella donde los individuos se organizan para enfrentar alguna dificultad que ponga en riesgo el bienestar o desarrollo de la comunidad, es decir, son acciones organizadas sobre la provisión del estado respecto de un apoyo o servicio público. La participación política queda acotada al involucramiento y el ejercicio del derecho ciudadano para la representación social, la militancia política y los procesos electorales son sus espacios de actuación. Por último, la participación ciudadana es referida como la intervención de la sociedad en los asuntos que antes parecían exclusivos del Estado, en la solvencia de los intereses de la admiración de lo público; para ello, se proponen mecanismos de actuación de este tipo de participación que trasciende el impacto en lo público. También se hace referencia a otro tipo de participación del individuo, la que respecta a la situación económica que guarda la distribución del ingreso para mejorar el desarrollo y progreso del Estado.

Hasta este punto conviene especificar, una vez delimitando la participación ciudadana, que se da mediante dos vías de acción encontradas, aquella que se realiza institucionalmente y la que se da por acciones no contempladas formalmente como mecanismos instituidos. En este sentido, Ziccardi considera cinco tipos de participación: institucionalizada (reglamentada) que refiere a aquella donde la ciudadanía puede participar en los procesos de decisión¹³; no institucionalizada (no reglamentada) pero que puede ser formal o informal; autónoma (participación por asociación independiente al gobierno); clientelística (donde se relacionan la autoridad y los individuos o grupos por intercambio de intereses) y, finalmente la participación incluyente o equitativa que busca la mayor participación de la ciudadanía por encima de los intereses individuales y las determinaciones ideológicas (Ziccardi, 1998, pág. 36).

Debe reconocerse también que el logro de la participación ciudadana institucionalizada no garantiza el éxito de la relación gobierno- ciudadanos, por el contrario, deja endeble dicha relación y condicionada a la recepción connotativa de los ciudadanos sobre la motivación de la

¹³ Lo que no implica necesariamente que dicha participación sea motivada por iniciativa del gobierno. Este tipo de participación puede obedecer también a la motivación desde los usos y costumbres y, que para el caso de México y en concreto del estado de Guerrero, la participación por usos y costumbres está sustentada constitucionalmente.

que sean sujetos para verdaderamente influir o para solo ser contemplados formalmente sin una implicación o repercusión político- social. Ya se había mencionado que el Estado requiere de voluntad para establecer la participación ciudadana como elemento indispensable de gobernabilidad o puede ser meramente motivada por el despertar de la conciencia ciudadana propio de cada demarcación territorial que caracteriza su cultura política.

La sistematización de los tipos de participación ciudadana se da por la naturaleza de su origen, del cómo surge, por sus características, del por qué surge y por sus resultados que obedece al cuestionamiento de el para qué surge, a su vez que entre sí pueden complementarse. Otra propuesta que apunta a la clasificación de la participación ciudadana es la que obedece al nivel con que ésta tiende a darse, es decir, de acuerdo al grado de desarrollo e interrelación para incidir en las decisiones sobre lo público : participación espontánea (se posiciona entre lo ideal y lo material, obedece más a la subjetividad que motiva al ciudadano para medio participar en un actividad que puede ser institucional y formal); participación mecánica (la participación ciudadana no es subjetiva, por el contrario los canales de actuación obedecen a una realidad que los produce); participación reflexiva (es la interrelación entre lo ideal y la materialización de la acción, entre el discurso de acción y la acción); y por último la Praxis creativa (refiere al resultado de autoconstrucción integral por el que el individuo se ve motivado a la producción de una novedad interiorizada y replicada).

Otro tipo de clasificación obedece a la relación que guarda la participación ciudadana con la generación de capital social, la motivación que reciben los ciudadanos para participar, los medios y mecanismos que se otorgan para que la participación ocurra, así como los resultados que surjan del proceso. A continuación, en la tabla 2, se replica una propuesta que se incluye en la guía de participación ciudadana publicada por el gobierno federal a través del centro de documentación del INDESOL de la ex Secretaría de Desarrollo Social.

Tabla 2. Incidencia de los tipos de participación ciudadana

Tipos de participación	Capital social	Valores	Resultados
Espontánea (formal o informal)	Relación causal Indiferencia	Pocos deseos de cooperación.	Nulos

Participación mecánica (formal o informal)	Reproducción de los mismos modelos Acrítica	Imposición del propio punto de vista	Escasos
Participación reflexiva (formal o informal)	Claridad en los objetivos Crítica	Solidaridad, respeto	Notables
Praxis creativa (formal o informal)	Propuestas nuevas e inclusivas	Bien común, consenso	Sobresalientes. Impacto en niveles de bienestar.

Fuente: Adecuación propia del material (INDESOL, 2022).

2.5 Mecanismos de participación ciudadana

El compromiso legal entre el gobierno y los ciudadanos parece estar completado jurídicamente, a partir de la importancia que ha cobrado la participación ciudadana en el proceso de gobernar democráticamente, se han diseñado los procesos donde la sociedad civil puede y debe participar para fungir como elemento de cooperación y acción para el logro de resultados eficientes y eficaces en torno a una problemática determinada, pero que además abona a los principios de legitimidad y gobernabilidad que requiere todo gobierno. Pero la actividad gubernamental requiere constantemente innovación en las formas, el contenido, la calidad y el tiempo de respuesta que están obligados a solventar ante cada demanda social.

Estas estrategias guardan criterios que ya no se conforman con la disposición de la información pública que está en manos del Estado, cuya publicidad y/o difusión es de utilidad pública, a pesar de que encuentra ciertos desafíos tales como la documentación del proceso de la toma de decisiones para su consulta pública, por ejemplo. En la participación institucional y formal del ciudadano se requiere también de mayor transparencia por parte de los sujetos obligados, para poner a disposición del público y mantener actualizada en los respectivos medios, la información, documentos y políticas para permitirle u obligarle al ciudadano la comprensión de la importancia de la asociación y la interacción entre gobierno y sociedad, para la adopción de una sobre otra decisión que implica por su puesto costos políticos y sociales al mismo tiempo que genera valor social.

Como parte de la visión de todo gobierno, que guía a su vez toda la actividad gubernamental, se determinarán los mecanismos de participación ciudadana acorde a los objetivos del gobierno y de los resultados esperados en los ámbitos político, social y económico; que bien puede decirse que la apertura hacia la participación ciudadana se inició con la incorporación en la Constitución mexicana del derecho de acceso a la información pública, con la reforma al artículo 6º Constitucional en 1977 “el derecho a la información será garantizado por el Estado” (López, 2000, pág. 157), que afirma que el derecho a la información es una libertad fundamental del ciudadano que servirá como base de su participación para mejorar la calidad de las políticas implementadas. En este sentido, la alternancia política en México impulsada por la democratización occidental ha permitido reconocer el derecho de acceso a la información pública y obligado a considerar mejorar las condiciones de este mecanismo a través del fortalecimiento de un marco jurídico que garantice su acceso y cumplimiento con las disposiciones, así como el fortalecimiento de las sanciones necesarias para asegurar su cumplimiento.

Como parte de los retos que implica la novedad en la forma de gobernar, las restricciones que enfrenta el derecho de acceso a la información pública en México recaen principalmente en la cultura ciudadana y del servidor público por adoptarlo como medio de intercomunicación integral aunado a las endeble herramientas tecnológicas que ha dificultado el flujo, la eficiencia y la eficacia de la información pública en espacios de decisión pública. En otra esfera, la resistencia de los propios agentes de gobierno para manifestarse cada vez más transparentes y abiertos al diálogo y al cumplimiento de las disposiciones legales.

El proceso de evolución del derecho de acceso a la información pública para buscar información, informar y ser informada, se ha ido adaptando en proporción al grado de compromiso y exigencia ciudadana por abrir aún más su nivel de incidencia, en el 2002 se creó la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental que propició para el 2014 la Reforma al Artículo 6 de la Constitución Federal, al mismo tiempo que en 2015 se instituye la Ley General de Transparencia y finalmente el 9 de mayo de 2016 la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública que abroga la Ley que se creó en el gobierno panista. Sin embargo, como ya se ha mencionado, la falta de estrategias que permitan el acceso directo a la información pública, la falta de archivos públicos para tenerlas a disposición, la falta de materialización de las sanciones son problemas de regulación de tal derecho. El quehacer del

ente público debe anteponer la disposición de las actividades y los resultados de sus responsabilidades, como una cualidad del gobierno para dejar la información tendida a las organizaciones públicas para su análisis.

La transparencia en el gobierno se constituye como una política, prácticamente como voluntad a expensas del titular del gobierno para producir información como un recurso estratégico que se destina a facilitar y dotar de contenido a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, generar certeza y confianza interna y externamente. Este proceso de mostrar las actividades del gobierno (a consideración jurídica, por voluntad y capacidad) es parte de la rendición de cuentas (horizontal y vertical) para poner a disposición (jurídicamente) de los fiscalizadores (ciudadanos o instituciones especializadas en ello) el manejo, ejercicio y los resultados de la ejecución del recurso público, es decir, de manera obligada tienen que informar sobre sus decisiones. Rendir cuentas es reportar y explicar sus acciones, la transparencia muestra el funcionamiento del gobierno sujetándose al escrutinio público. Es indispensable mencionar que, para la promoción de la transparencia y la fiscalización de recursos públicos, la creación de entes especializados como el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI), la Auditoría Superior de la Federación y el Sistema Nacional Anticorrupción se hacen necesarios, así como la participación constante de la Sociedad civil.

Los mecanismos de participación ciudadana buscan abonar al desarrollo local mediante la integración de la sociedad que, en uso de sus competencias legales, manifiesten su capacidad de decidir y de dirigir una política pública en cualquier ámbito de desarrollo. Para el desglose de los principales mecanismos de participación ciudadana se contemplarán aquellos que han quedado resueltos en norma jurídica, tales como la rendición de cuentas, sea de índole horizontal (entre dependencias, es decir, la que somete a los funcionarios públicos a restricciones y controles por parte de organismos gubernamentales) o vertical (que refiere a aquella que responsabiliza a los funcionarios públicos ante el electorado o la ciudadanía manifestada a través de elecciones).

La rendición de cuentas es obligatoria y se exige por derecho, de acuerdo con Schedler (2004, pág. 11) enmarca dos dimensiones básicas, que incluyen, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*); y, por otra parte, la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado

sus deberes públicos (*enforcement*). El autor también destaca un componente fundamental de la rendición de cuentas y que posee una especial importancia, es decir, la obligación de los gobernantes de responder las solicitudes de información y los cuestionamientos de los gobernados (*answerability*). El control del poder entendida como la responsabilidad desde la fiscalización, control o rendición de cuentas (*accountability*) funciona como un mecanismo de contrapeso a la corrupción o discrecionalidad del poder, es pues, el puente de comunicación permanente e institucional entre funcionarios y ciudadanos que mediante la información, justificación y castigo sobre las acciones de gobierno se abona al fortalecimiento de la concientización y la cultura de la transparencia y la política de rendir cuentas a los ciudadanos, acción que en caso contrario, como señala el autor, en su dimensión argumentativa, la rendición de cuentas también contiene elementos de coacción y castigo.

En los procesos que guían la participación ciudadana, los medios de comunicación, asociaciones civiles y movimientos sociales actúan como agencias de rendición de cuentas, pero no son lo suficientemente fuertes para la aplicación sanciones, salvo la que guarda a la participación electoral. Con ello se acepta que este mecanismo de participación ciudadana alcanza un control parcial sobre aquellos que toman las decisiones públicas para exigir el principio de publicidad como obligación mínima de las autoridades para que expliquen sus decisiones *ex post*. La rendición de cuentas es la obligación y responsabilidad de los servidores públicos y políticos, de informar sobre sus acciones y justificarlas en público, lo que hace y por qué lo hace; incluye la posibilidad de que sean sancionados en función de la responsabilidad con la que desempeñan su cargo y ante quienes se vean afectados por sus decisiones (Leyva, 2020). Como un instrumento de la democracia para controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes cumplan su mandato con transparencia, honestidad y eficacia; además, supone un freno a la corrupción al mismo tiempo que hace eficiente el marco normativo.

Las implicaciones de la gobernanza colaborativa requieren de compromiso cívico para asumir dos posturas que deliberan para la construcción de capacidades cívicas (Maríñez, 2018) con el compromiso de los diversos actores gubernamentales o no gubernamentales para la resolución de problemas públicos. Anteriormente ya se señaló como un mecanismo y submecanismo de participación ciudadana la rendición de cuentas y la transparencia respectivamente, ahora bien, otros mecanismos de democracia directa que requiere participación ciudadana es la iniciativa de ley, el referéndum que es el acto de votar sobre una norma jurídica

para aprobarla o rechazarla, el plebiscito que refiere a la convocatoria del ejecutivo para que el pueblo manifieste su apoyo o rechazo a una determinada decisión de éste, las consultas ciudadanas o consulta popular que es la pregunta sobre un tema específico pero de carácter general que sirve para marcar el posicionamiento del pueblo respecto a la decisión de la autoridad, la revocación de mandato (*recall*) y la cooperación directa de los ciudadanos en la elaboración de políticas públicas. En este proceso de acompañamiento entre el gobierno y los ciudadanos, el carácter legal se ve superado por el peso legítimo de las decisiones impulsadas por objetivos comunes.

La participación ciudadana de acuerdo con Ziccardi (2004, pág. 250) cumple con tres principales funciones: otorgar legitimidad al gobierno, promover una cultura democrática y hacer más eficaces la decisión y gestión públicas; como premisas de los procesos que guardan los mecanismos de participación ciudadana y que pueden desarrollar efectos vinculatorios sobre la definición conjunta de la agenda pública. Además de los mecanismos antes señalados deben contemplarse también los buzones ciudadanos, el monitoreo ciudadano, la contraloría social o ciudadana, así como los comités y consejos de participación ciudadana que constituyen dispositivos del control social sobre la acción y la gestión para “evitar la privatización de las decisiones públicas” (Cunill, 2007, pág. 452). Estos mecanismos de participación ciudadana vistos como controles de la acción gubernamental pueden resultar ex ante para incidir en las decisiones o ex post para dar seguimiento a las acciones y resultados (Cunill, 2000).

Otros mecanismos de participación ciudadana que se contemplan en la guía sobre la participación ciudadana del Instituto de Desarrollo Social son: las sistematizaciones que refiere a grupos específicos de participación; las mesas temáticas en foros de consulta que comúnmente se adoptan y adaptan en los inicios de gobierno; los consejos consultivos que representan a los distintos sectores para coadyuvar en desde los inicios hasta la evaluación de propuestas para atender problemas específicos y “según el grado de decisión de los consejos o foros, se denominan: consultivo, operacional, colaborativo y contributivo” (INDESOL, 2022); las encuestas representan otro mecanismo de participación ciudadana que apoya a entender la opinión representativa sobre un tema en específico; los diagnósticos sirven de apoyo para conocer el escenario de decisión y actuación de una política que a su vez este puede ser exploratorio (de identificación), temático (particular), seguimiento y evaluación y, por último planificación participativa que refiere a generar un plan de acción. Otros tipos de diagnósticos

son el rural que agrupa la propia percepción y conocimiento de la comunidad en sí y el diagnóstico Rural Participativo que involucra a la población.

El cabildo abierto, constituye como otro mecanismo de participación ciudadana en la que los habitantes hacen valer su derecho de cogobernar y discutir asuntos de interés para la comunidad; este es sin duda uno de los medios más utilizados por los gobiernos locales, a pesar que no propiamente implique un buen ejercicio del método, sobre todo si se le considera institucionalizado y formal en su tipo de participación, derivado de la manipulación de la intensidad de las decisiones que puede aportar el ciudadano, lo que limita su actuación a espectador, acaso a generar voz pero no voto, lo que determina que su representatividad se encuentra sujeta a su representante de partido que son los regidores quienes si tienen voz y voto en las decisiones y acciones a las que se lleguen.

La iniciativa legislativa, por su parte, está considerada como derecho político condicionado a una representatividad de intereses para presentar proyectos de ley que se seguirán el curso de análisis para institucionalizarla o desecharla. Otro mecanismo de participación ciudadana limitado o incipiente es el presupuesto participativo que abona a la gestión pública para priorizar las problemáticas sobre los recursos públicos y determinar las políticas públicas necesarias en las que el papel de los actores formales e informales confluyen en el reacomodo de intereses sobre las decisiones del gobierno.

2.6 Las políticas públicas y la participación ciudadana en México

Las decisiones de política y su análisis se vuelven interdisciplinario, considerando la relación entre sociedad y gobierno para la producción de políticas públicas ajustadas a las realidades de la sociedad, en el que habrá de considerarse como elemento central del sistema político su estabilidad; por ello, una variable central y función principal del gobierno es el manejo del conflicto y la generación de consenso en proporción a la concepción de las políticas públicas como un factor indispensable que abona a su vez a la gobernabilidad y fortalece la gobernanza. Las políticas públicas permiten validez directiva mediante la legitimidad del gobierno por la inteligencia de sus decisiones: por sus resultados, es decir, un gobierno inteligente aparte de legítimo.

Lo anteriormente señalado incentiva a conceptualizar a las políticas públicas como una necesidad de legitimación de un gobierno para trabajar mediante consensos en la solución de problemas prioritarios y urgentes, permitiendo la integración entre la sociedad (organizada o no) y el gobierno para crear nuevos modelos de administración pública. El concepto no resulta novedoso, su práctica se va adaptado a las circunstancias políticas; su inclusión en nuestro país ha sido paulatino pero permanente. Se debe entender la política pública tomando en consideración su carácter propiamente público y distinguiéndolo de cualquier acción de gobierno que deja de lado el interés emanado desde la colectividad, pero además con la urgente integración ciudadana en al menos una de sus etapas del ciclo de creación de políticas públicas. Por tanto, la confusión que ha acarreado el uso del término política pública implica el quehacer del gobierno en tanto que debe considerarse y ponderarse la participación ciudadana en una de sus etapas de creación: diseño, implementación y evaluación.

El diseño de las políticas públicas en las administraciones comenzó de manera operacional, se fortaleció jurídicamente y, de la interacción con la ciudadanía el diseño se volvía estratégico. La acción pública no se limita al gobierno, a su comportamiento y a sus decisiones, la participación ciudadana deliberativa y operativa, influye en la capacidad de respuesta a las demandas sociales, haciendo necesario su análisis de poder de decisión sobre el entorno social para equilibrar y mediar entre el grupo político y grupo de oposición. Esta simbiosis resulta en mayor interacción entre gobierno y gobernados, la cooperación, el consenso y la comunicación de la que ya se ha hablado conllevan a la co- producción y de cierta manera a la innovación de y en las posibles respuestas ante las demandas ilimitadas. Por otra parte, los mecanismos de participación ciudadana tales como la consulta pública y la rendición de cuentas “que es una herramienta que sirve para presentar, cómo la participación ciudadana puede ser usada para incrementar la responsabilidad” (Mariñez, 2018, pág. 8) abonan a la intercomunicación para encontrar entre la arena de las políticas, la política pública idónea para un problema en específico.

Luisa Fernanda Cano Blandón (2008), en su libro “La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza”, hace referencia a formas de participación de los ciudadanos en la actividad gubernamental, en el que expone los criterios de acuerdo con el grado de participación de los ciudadanos en la gestión pública, enlista cuatro niveles de participación en los que se implementan distintos mecanismos

participativos: como la información, la consulta, la cooperación o cogestión que refiere a la participación de los ciudadanos mediante la colaboración en el desarrollo de tareas públicas; y por último de decisión, en el que los ciudadanos participan para contribuir en el proceso de toma de decisiones, orientando la acción gubernamental, “este es quizá el nivel de participación ciudadana que compromete un mayor y más importante espacio para la sociedad dentro del ciclo de las políticas públicas” (*Ibidem*).

La misma autora propone un segundo criterio para identificar la participación ciudadana que lo enmarca de acuerdo con la etapa del ciclo de políticas públicas en el que se prevé a la política como la toma de decisiones o acciones intencionalmente coherentes tomadas por diferentes actores públicos y ocasionalmente privados a fin de resolver, de manera puntual, un problema políticamente definido como colectivo. Y es en este sentido en el que el individuo y sociedad desempeñan un papel fundamental y la manera en cómo se relacionan con las decisiones del gobierno y que definen entonces a las políticas públicas en tanto que incorporan tanto la participación como el dinero (privado) de ciudadanos.

Es esta participación de los ciudadanos la que incentiva, obliga y responsabiliza a la autoridad a la transparencia y a la rendición de cuentas para impulsar al mejoramiento de la calidad de vida. Esta condición de la gobernanza cada vez más democrática, deliberativa y proactiva conduce a la generación de valor social sobre los problemas públicos que, como primer paso generan confianza, pero también definen los procesos de intervención de la ciudadanía para abonar al bienestar social. Por ello el fortalecimiento de la institucionalización de la participación ciudadana en (al menos una etapa de) las políticas públicas consolida la gobernanza y la democracia desde la perspectiva bobberiana como “la forma de gobierno en la que el poder político es ejercido por el pueblo” (Bobbio, 1989, pág. 188)

Este proceso de dirigir y sostener a la sociedad mediante un tripié conformado por el gobierno, el sector privado y sociedad civil para definir la esfera pública y en el que no se sobrepone un interés sobre otro, sino que, por el contrario se sirven de control mediante la participación en las decisiones, la gestión de los resultados y luego en la evaluación de las políticas implementadas, dependiendo causalmente de la institucionalidad y autonomía con la que se desarrollen entre sí las políticas públicas respecto a la gobernanza para aceptarlas como “patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad” (Aguilar, 2009, pág. 14). Esta nueva forma de relacionar al gobierno con los diferentes actores de la sociedad (gubernamentales y

extra gubernamentales) en México, ha marcado como parteaguas a la transición de un gobierno a otro por un partido distinto que implicó en primera instancia la recuperación de cierta confianza institucional y de la misma confianza ciudadana, es decir, de sus capacidades de integración, acción y decisión, de ciudadanizarse individual u organizadamente para responsabilizarse desde la definición de sus derechos y obligaciones ciudadanas hasta su pleno ejercicio.

La crisis de un gobierno hegemónico propició el surgimiento de una nueva sociedad que fue adentrándose en las acciones de gobierno desde los primeros movimientos de 1968 contra el régimen autoritario que dejaron sin razón de ser a las formas de orden y estabilidad de todo gobierno, aunado a la crisis de desarrollo social que reveló la falta de capacidad para solventar las demandas en servicios públicos por el incremento en las deudas nacionales; la participación política de los ciudadanos y su agrupamiento en movimientos comienza a despertar el interés de nuevos adeptos pero también del propio gobierno a manera de retroceder su crisis de legitimidad, desorden e inestabilidad, en tanto que “el cambio económico y social —urbanización, crecimiento del alfabetismo y la educación, industrialización, expansión de los medios masivos de comunicación— amplía la conciencia política, multiplica sus demandas, ensancha su participación” (Huntington, 1996).

El desarrollo posterior de la sociedad ya estaba pre moldeada por un despertar más consciente de participación sobrepasando la participación electoral de requisito, el crecimiento social disparejo fue otra condición para el surgimiento de nuevas inconformidades que empujaron al reacomodo e inclusión de nuevas figuras o tipos de participación de la sociedad, pasando de la participación comunitaria, a la participación política y de ésta a la participación ciudadana, más crítica y de más peso para interactuar en las negociaciones políticas para definir una nueva forma de gobernar que, en 1977 comenzaba a darse con la reforma política electoral que apertura la participación de nuevos partidos políticos, a esta reforma “le siguieron la de 1986, 1989-1990, 1993 y 1996, las cuales cimentaron las bases de unas elecciones limpias y equitativas” (Serrano A. 2015).

En lo posterior, el gobierno pensaba sus estrategias para reivindicarse y regresar su credibilidad; en la década de los ochenta la conformación de las decisiones de gobierno se contemplaba en la Ley Federal de Planeación que institucionaliza las consultas populares en 1983 con el presidente Miguel de la Madrid, además de la creación del Sistema Nacional de

Planeación Democrática y la formación de comités y consejos consultivos para fomentar la "participación de la sociedad en la planeación del desarrollo" (Ibidem). Esa participación de papel y no de hecho constituía los primeros esbozos de participación ciudadana; posteriormente estos mecanismos tenían que acompañarse con otros procesos como el acceso a la información y la transparencia pública.

En la administración de Salinas de Gortari se dieron los primeros intentos de traspasar a las políticas gubernamentales a políticas sociales, desarrollando el programa de solidaridad, que relacionaba al gobierno y sociedad en su implementación, pero no trascendía a una participación real de toda la sociedad sino a la participación clientelista del gobierno. Aún con esta mínima cooperación se abrieron esquemas de participación que ya no eran una opción para el gobierno ni para la forma en cómo este se manifestaba, con el propósito de hacer más eficaces y eficientes la solución de las demandas sociales. La descentralización del gobierno en la toma de decisiones daba oportunidad a gobiernos locales¹⁴ y a su vez, con ello daba la pauta para que el proceso de comunicación gobierno- ciudadanía se hiciera más real desde la definición de la agenda como la solución a un problema.

La correspondencia entre la participación ciudadana y las políticas públicas fortaleció para la década de los noventa los mecanismos de participación ciudadana directa que, durante el gobierno de Ernesto Zedillo se incluían en las disposiciones legales, figuras como Consejos Sociales de Participación. En tanto que a nivel municipal los gobiernos innovaban en su relación con la sociedad mediante los cabildos abiertos. Este camino hasta aquí recorrido impulsó que para el nuevo milenio la participación ciudadana se estableciera objetiva y subjetivamente apuntando a la gobernabilidad y mejores resultados de la gestión pública. En el 2003 se aprobó la Ley de Desarrollo Social que permitía la participación de algunas Organizaciones de la Sociedad Civil como vigilantes de políticas sociales; se les otorgaron herramientas de autogestión y empoderamiento a través del Instituto Nacional de Desarrollo Social. En ese mismo año con la aprobación de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental y la creación del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública, también

¹⁴ Las reformas al artículo 115 constitucional que da competencia jurídica a los municipios para la prestación de servicios públicos, originó que muchos de ellos se reconocieran incapaces en sus competencias; Azucena Serrano señala en su investigación "Participación ciudadana en México" que el estado de Guerrero en 1984 se incluyó la figura del referéndum en la constitución local del estado y en 1987 se aprobó la Ley de Fomento a la Participación Comunitaria, a pesar que la primera referencia en cuanto a los mecanismos de inclusión ciudadana fuera el Distrito Federal.

se fortaleció el interés y la participación ciudadana que acarreó otros instrumentos como la Ley Federal de Apoyo a las actividades realizadas por las OSC en 2004 que fortalecía la institucionalización de la participación ciudadana en las políticas públicas.

En resumen, la participación ciudadana surge de la crisis del gobierno en la solvencia de las demandas sociales, de la instauración de nuevas formas de administrar los recursos públicos que ya rebasaban el estado de bienestar. Los nuevos mecanismos para dar poder al aparato administrativo no solo se reducían a procesos electorales ni la forma de satisfacer las demandas sociales era mediante políticas gubernamentales, faltaba lo más importante de toda democracia: el poder del pueblo, para participar en la decisión, en el diseño, en la implementación y la evaluación de las decisiones. Por ello es por lo que no puede haber políticas públicas sin participación ciudadana ni participación ciudadana que no desarrolle políticas públicas.

2.7 Ventajas de incorporar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas

La propuesta de diseñar e implementar un gobierno por políticas públicas en el que Luis F. Aguilar Villanueva las define como acciones de política, tienen como propósito orientar la realización de objetivos de interés y beneficio social general (en el marco de las prescripciones constitucionales y legales), y, por otro lado, son acciones que se sustentan en razonamiento técnico-causal a fin de poder realizar los objetivos deseados y hacer que las intenciones de los gobernantes se vuelvan hechos sociales, tendientes a mejorar la capacidad directiva del gobierno (El estudio de las Políticas Públicas , 2000, pág. 37) permite integrar la participación ciudadana como un elemento indispensable para el buen gobierno.

La función del estado es proveer de bienes y servicios públicos en términos de racionalizar los recursos con los que cuenta y en proporción a la acción de gobierno sostenido en un ambiente aceptado, legítimo y que garantice la participación ciudadana, como el elemento indiscutible de las políticas públicas pensadas e implementadas estratégicamente para sostener la gobernabilidad y la gobernanza. Las decisiones que toman los gobiernos se fortalecen bajo el análisis económico, organizacional y jurídico, tomando en cuenta el aspecto técnico de la administración y la comunicación de éste con los ciudadanos para acreditar la factibilidad de los

resultados esperados y, que bajo ciertas circunstancias tengan la oportunidad de ser corregidas o redireccionadas.

La participación ciudadana en la toma de decisiones públicas permite:

a. Gobernanza.

La elección deliberativa de los gobiernos locales bajo condiciones legales y legítimas en términos de una democracia efectiva no garantiza éxito en sus decisiones o en sus buenos resultados. Las acciones con las que se guían deben estar lo suficientemente sostenidas por la participación de los ciudadanos -que tampoco se reduce a la participación electoral-, la interlocución con el gobierno de manera que sostenga la definición de la agenda de políticas públicas y que en conjunto con la evaluación de resultados permitan negociación para su aceptación, valoración y corrección de ser necesario. Esta interlocución del gobierno y ciudadanía debe incentivar a la colaboración y cooperación entre los distintos sectores de la administración, interinstitucionalmente que, a su vez inyecte en los ciudadanos el compromiso real y puntual de su participación: voluntad del gobierno y compromiso del ciudadano; entonces el efecto de la gobernanza colaborativa, en el sentido que la participación ciudadana en la implementación de políticas públicas se manifiesta como una característica fundamental, que hace necesaria la “inversión deliberativa” mediante la colaboración interorganizacional (gobierno en red, gestión intergubernamental y asociaciones colaborativas público-privada), y el compromiso cívico (participación pública, colaboración de los stakeholders y de los ciudadanos, y construcción de consenso) (Siriani, 2009 citado por Mariñez, 2018 http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/uploads/2019/04/BG_24_1.pdf).

b. Gobernabilidad.

Los efectos de la gobernabilidad en los regímenes democráticos tiene que ver con aspectos jurídicos sólidos, instituciones fortalecidas, procesos de decisión que conjunten la capacidad de gobierno y la participación ciudadana en el campo analítico pero también operacional, es decir, que no sólo sea capaz de decir y argumentar en razón de sus necesidades si no que en la medida de corresponsabilidad sea capaz de participar en la implementación de las políticas públicas que signifiquen para ellos mejor calidad de vida. Por un lado, se toman en cuenta sus necesidades reales y por el otro, al hacerlos partícipes se logra mayor identidad entre la sociedad, motivando a la participación continua y a un gobierno por resultados, que le dará al gobierno estabilidad social y legitimidad política.

c. Calidad democrática

La relación que se construye y se sostiene entre sociedad civil y Estado mediante la efectividad y garantía de los mecanismos de participación política- electoral y ciudadana abona a la consolidación del tipo de democracia que define la cultura político social del individuo.

d. Contrapoder

La participación ciudadana actúa no solo como contrapeso puro de las decisiones del gobierno, las frena en automático de manera que también actúa como juez sobre las mismas para vigilar y controlar; lo que permite que de ser receptores se consideren también como proveedores de las de los resultados. Contribuye a la mejora de los mecanismos de transparencia, acceso a la información pública, rendición de cuentas y contraloría.

e. Mejora procesos de Gestión pública

La corresponsabilidad que surge de la interconexión de políticas públicas y participación ciudadana complementa y mejora los procesos de gestión pública entendida como la capacidad del gobierno para resolver los problemas públicos y dar buenos resultados mediante la eficiencia administrativa, es decir, los nuevos modelos de gestión pública no dejan de lado la intervención ciudadana sea en la etapa del diseño y formulación que a su vez incluye el diagnóstico, la planificación, ejecución o el seguimiento y la evaluación o control de la implementación de alguna herramienta de gestión. Por ejemplo: el presupuesto basado en resultados, el presupuesto participativo o la identificación de indicadores. La participación ciudadana como derecho y complemento de los mecanismos tradicionales de representación política (Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, 2009, citado por CEPAL, 2022).

2.8 Marco jurídico nacional de participación ciudadana

La experiencia de un gobierno que fortalece jurídicamente la participación ciudadana da como resultado el desarrollo, progreso y prosperidad de la sociedad, lo que supone mayor criterio de respuesta e interacción entre los ciudadanos y el gobierno, una integración y un sentido de corresponsabilidad. En México, que ha tenido un modelo de transformación adaptado y vulnerable, con altos costos políticos y sociales, la hechura de políticas públicas debe ponderar y no solo como un elemento de legitimación sino como un indicador de desarrollo y evolución,

la participación ciudadana. Por ello, la Nueva Gestión Pública o la nueva administración pública que son modelos enfocados a la mejora en el desempeño de los servidores públicos debe acompañarse de procesos que optimicen la capacidad de respuesta ante las demandas sociales, como una aspiración al proceso de gobernanza, entendiendo que se necesita mejorar la capacidad de dar respuesta, la rapidez con la que responde y con elementos de transparencia y rendición de cuentas hacia un gobierno abierto.

La Constitución Política de México señala en el artículo 40 la conformación de la democracia como una forma de gobierno que da entrada a la participación social mediante mecanismos formales para incidir en las decisiones de gobierno, bajo esta premisa se determinan las disposiciones generales que determinan las condiciones básicas para el desarrollo de la participación ciudadana. Con las reformas que ha padecido la Constitución para dar vida a el Instituto Nacional Electoral que garantiza la participación política pero también la participación ciudadana mediante los procesos de consulta popular, así como el derecho a la información pública, procesos de auditorías, pero sobre todo la garantía de los derechos fundamentales y de los procesos jurídicos que permitan la participación en los asuntos públicos.

Es necesario apuntar que, sobre estas disposiciones jurídicas, la confianza es un factor por el que los ciudadanos se verán motivados, paralelo al esfuerzo del gobierno por mantener los costos que implica una democracia deliberativa. En el artículo 35 de la CPEUM que define los derechos de la ciudadanía y establece los términos de la participación política y electoral, señala, además, en el apartado 4o. sobre las consultas populares, mismas que serán ejecutadas por el máximo órgano electoral con la finalidad de “promover la discusión informada y la reflexión de los ciudadanos” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2021), como un aliciente que debería llamar desinteresadamente a la participación; sin embargo, la situación ha demostrado que la concientización sobre el involucramiento en la cosa pública, requiere más que disposición y un sólido marco jurídico, un compromiso con el Estado y quizás con ellos mismos para verdaderamente incidir en la toma de decisiones.

En el mismo orden, en el artículo 36 se establece como obligación del ciudadano al respecto de tomar en cuenta su opinión de la realidad que guarda su estado de bienestar, el votar a través de los mecanismos de participación ciudadana (consultas populares y revocación de mandato) como un medio que permite la trascendencia de los procesos electorales, el seguimiento de los resultados de gobierno respecto a la satisfacción del ciudadano para legitimar

o deslegitimar un periodo de gobierno. Otro de los mecanismos de conexión entre el ciudadano y el gobierno, se encuentra resguardado en el artículo 6° que señala el derecho a la información será garantizado por el Estado “Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2021). Así mismo el artículo 8° que refiere al derecho de petición y el artículo 9° al derecho de asociación.

La planeación de las actividades del gobierno, sobre la disposición, del uso y manejo del recurso público, encuentra sus antecedentes en 1930 con la Ley de Planeación General de la República; al cabo de unas décadas este enfoque de la administración pública adquirió un carácter más participativo, una de las novedades que empezó a cobrar mayor relevancia se da en 1983 con la publicación de la Ley de Planeación Nacional que establece las bases para la implementación de la Gestión por Resultados que contempla la planeación estratégica como un proceso organizacional por medio del cual se define el objetivo y la dirección del gobierno a largo plazo. De esta manera queda asentado en el artículo 26 de la Carta Magna que “el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional” y con ello se establecerán los procesos de participación de los ciudadanos en las agendas públicas, bajo los criterios para la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas inmersas en los planes de desarrollo.

Otro de los soportes jurídicos para la participación ciudadana refiere a la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones Civiles, que cita en su artículo 6° los derechos de participación e incidencia en la Ley de Planeación, así como demás circunstancias que motiven su interés y su capacidad de decisión en asuntos públicos. En lo que respecta a los mecanismos de contraloría social y seguimiento de las políticas (programas o proyectos), la participación es aún más limitada y no vinculatoria, a pesar que el proceso regulatorio a partir del año 2000 da pauta a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y posteriormente la aprobación de la Ley de transparencia y rendición de cuentas en el 2002 que deja a simple vista como un requisito indispensable, la rendición de cuentas como un mecanismo que da certeza y legitimidad de las decisiones de gobierno y que motiva a la participación ciudadana como principal instancia de evaluación de los resultados alcanzados, por lo menos para sembrar más que el elemento indispensable el compromiso de la correspondencia entre los objetivos y los resultados.

La normatividad sobre la participación ciudadana debe diferenciarse de los artículos constitucionales que enmarcan la participación política y los procesos electorales como sus mecanismos de participación; se trata también de las reformas constitucionales que permiten al ciudadano la creación de leyes y decretos, en el artículo 71 se estipula sobre el mecanismo de participación ciudadana que da el derecho de iniciativa de ley constitucional o legislativamente, ya sea de manera simple como petición ciudadana de legislación al Poder Legislativo sobre algún tema en particular; o formulada, que refiere a los proyectos de ley elaborados y promovidos directamente por la ciudadanía. La iniciativa popular en México como manifestación de la democracia directa debe ser presentada por un porcentaje de la lista nominal de electores para crear, reformar, adicionar, derogar o abrogar disposiciones constitucionales o legales (Gobernación, 2022). Ahora bien, vale la pena señalar que las formas están dadas pero el llevarla a cabo es aún muy limitante, primero por el factor propio de la participación de los ciudadanos y la conservación de su interés por lo público; segundo, porque la realidad ha demostrado que al ciudadano no se le educa en técnica legislativa por lo que este recurso queda rebasado por cuestiones de negociación política (Sánchez, 2009).

Respecto al marco jurídico de participación ciudadana en asuntos más locales, dicho sea de paso es la esfera de comunicación más cercana entre sociedad y gobierno, sigue el ordenamiento general para la integración de consejos ciudadanos, consejos consultivos o comités sea para vigilar o para tomar decisiones que afectan al interés público, de manera formal más que sustancial por ejemplo: los comités de transparencia, comités ciudadanos, consejos de participación ciudadana o el consejo consultivo de los sistemas anticorrupción. El hecho de que se exijan sus integraciones para la puesta en marcha de ciertas decisiones vulnera al mismo tiempo su capacidad de participar realmente en la dirección, control y vigilancia de estas, esta participación si bien es motivada y fundamentada no es autónoma, es decir, no nace del sentir ciudadano, sino que se ve ligeramente impulsada por la misma resistencia del gobierno por ceder control, pero también para fortalecer sus capacidades de gobernanza.

2.9 Modernización de la administración pública y combate a la corrupción

La administración pública en México debe entenderse de manera particular, a partir de la forma de gobierno desde sus orígenes. El sistema político heredado que instauró en el país una forma de gobernar con base en la personalidad para la conservación de poder justificado por el avance y progreso social, en un terreno culturalmente inestable que terminó favoreciendo concentraciones excesivas de poder a gobiernos autoritarios, con políticas corporativistas y clientelares más que redituables y focalizadas apuntaron a la teoría política entendida a partir del análisis de la forma de hacer política, de las decisiones que dan razón de ser al estado, de su organización y funcionamiento, propiamente del gobierno y su interacción con la sociedad en el proceso de toma de decisiones que supone un beneficio colectivo.

Es fundamental entender la integración de la administración pública para contextualizar la modernización a la que se vio obligada, como resultado del cambio en su estructura y al paso de la transición democrática consolidada en el 2000 cuando se rompe el gobierno de un partido hegemónico, y se comienzan a valorar los límites y eficiencias de las políticas sociales y de gobierno, nuevos esquemas que incorpora la asignación del presupuesto basado en resultados así como la contraloría del uso y manejo del recurso público. La gestión pública que define al aparato administrativo en la provisión de bienes y servicios pero que, además, estos deber ser focalizados, sectorizados y eficientes en términos económicos.

El gobierno optó por crear mecanismos para dar respuesta a las demandas sociales y la crisis política y económica que se venía arrastrando desde los ochenta hasta principios del nuevo milenio que respondieron de forma natural al interés ciudadano cada vez más activos y participativos, procurando asegurar que en el auge democrático se ponderara la gobernabilidad. La modernización de la administración pública mediante la creación de políticas públicas tiene como objetivo principal efficientar el recurso público, pero además la profesionalización en la toma de decisiones. Los sucesos que marcaron la interacción y comunicación entre el gobierno y ciudadanos se dan a partir de la poca capacidad del gobierno para afrontar desastres naturales, crisis sociales, delincuencia e inseguridad, pero sobre todo la desigualdad y pobreza.

Las políticas sociales del partido dominante empezaron a ser insuficientes, en contraste con la pérdida paulatina de su poder hegemónico, pues a mayor democratización mayor juego

político de la oposición, lo que fue causando ingobernabilidad que se fue resolviendo con la creación de nuevas formas de gobernar y de instituciones que se obligaban a darle mayor credibilidad al gobierno, tales como la ciudadanización del IFE y la aparición del Instituto Federal de Acceso a la Información. El país se desarrollaba al margen de las exigencias sociales y de la capacidad de los ciudadanos para involucrarse en los asuntos de gobierno. Las viejas formas de ejercicio político ya no respondían a las necesidades de la población, la falta de focalización, evaluación y redirección de las políticas implementadas derivó en una crisis estructural de la administración pública y, como resultado de las nuevas condiciones del país surge el concepto de gobernanza, como una necesidad de control y coerción social, así como de mejoras en el proceso de respuesta del gobierno, lo que implica la nueva gestión pública.

El estado y el gobierno, como la unión de voluntades, representan el poder suficiente para cumplir la ley en beneficio de la sociedad, se ha ido acreditando como conductor de la sociedad, pero cuando los demás elementos del sistema político tienen mayor injerencia uno sobre otro, la estabilidad sobre las acciones de Gobierno se sujeta a esta reintegración, correlación o reestructura del mismo tal como pasó con la administración pública sujeta a una burocracia ineficiente (debido a que los cargos públicos desde el más básico hasta los más altos funcionarios obedecían a cuotas de poder y, por otro lado quienes se desempeñaban en los cargos no necesariamente contaban con el conocimiento para desempeñar sus funciones) lo que resultó en una administración que favorecía a cierto sector rebasando las necesidades generales y colapsando el funcionamiento de las mismas, es así como surgían mayormente los estragos de la corrupción al interior de la administración pública y luego extendiéndose e involucrando a los ciudadanos.

Las crecientes demandas sociales derivadas de los derechos sociales y prometidos en campaña por los partidos en busca del voto, una vez llegados al poder, rebasaron las capacidades fiscales, administrativas y de la propia autoridad política de los gobiernos. Hacia la colectividad, se mostraba un gobierno incapaz de la conducción de metas aceptables de desarrollo, bienestar y seguridad social, por lo tanto, incapaz de dar respuesta a los problemas sociales. En la experiencia de nuestro país, la ingobernabilidad se da por la toma de decisiones en la administración pública con altos costos que generan crisis (social o económica) y, por lo tanto, aumento de pobreza y delincuencia. Para poder contrarrestar esta realidad se hizo necesario que el gobierno federal se apegara al estado de derecho, que dé a sus ciudadanos seguridad

económica, así como el combate a la delincuencia pero también a la impunidad y a la corrupción bajo la implementación de políticas donde verdaderamente se tome en cuenta a la ciudadanos en el desarrollo y resultados, este fue el inicio de la incompetencia de los políticos y de sus partidos, la toma de decisiones vertical y no horizontal, sin planeación, ni regulación. Por su parte, el gobierno tiene que involucrar e interactuar con la sociedad, conocer sus necesidades reales, y la toma de decisiones bajo consensos en los sectores sociales, con ello no sólo se abre el paso a un nuevo canal de legitimación (del gobierno y actor político) sino también de cultura ciudadana.

Es necesario precisar que la eficacia y eficiencia de un gobierno deben separarse del sentido de legitimidad en términos de legalidad, es decir, un gobierno que llegó bien posicionado por la alta participación electoral de sus ciudadanos no necesariamente genera buen desempeño administrativo, a pesar de que en teoría es lo que debería motivar e incentivar el quehacer del gobierno. Este proceso de gobernar (cogobernar) implica una lógica estratégica que se posiciona entre el poder, la negociación y el involucramiento de los actores políticos, la decisión, es un elemento complejo para el desarrollo de políticas públicas en la administración pública. Reforzado desde los elementos que le dan forma al gobierno y propiamente a la administración, por un lado, el sentido legal que obliga a la buena administración y las finanzas sanas y, por el otro, el aspecto técnico y propiamente analítico para la toma de decisiones racionales, factibles, de calidad, eficaces y eficientes; que al paso de la transición democrática apuntaban hacia la Nueva Gestión Pública como el momento emergente en el que se conjunta la disciplina de las políticas públicas y la administración pública tradicional.

La capacidad de la administración pública implica un esfuerzo técnico más allá del panorama que abrió la democracia y la reivindicación de lo público que de ninguna manera debe centrarse solo en el deber del gobierno sino en la correlación de las fuerzas que en el sistema político define la gobernabilidad. En este sentido, sin separar por completo la disciplina de las Políticas públicas recién incorporada en las esferas de la administración es necesario precisar que se han posicionado como un elemento sustancial, Aguilar Villanueva señala que las políticas públicas deben ser entendidas “como una disciplina y profesión -pre decisional, concentrada en las fases anteriores a la toma de decisión con el propósito de orientarla y fundamentarla, mientras la administración fue definida básicamente como una disciplina y profesión -post decisional-,

orientada al trabajo de organización, gerencia y ejecución de las políticas y otros actos funcionales para la estructura organizacional del gobierno” (Aguilar, 2004, pág. 31).

Finalmente, la modernización de la administración pública que implica racionalidad decisoria y operativa, tanto en términos legales como técnicos, requiere de otros elementos que al paso de la democracia y el fortalecimiento de las políticas públicas generan como fin último el bienestar social mediante la realización de objetivos, la transparencia del uso del recurso público, la contraloría social, la gestión pública por resultados y finalmente la gobernanza como un punto intermedio entre las consecuencias políticas y económicas que puedan derivar. Entonces resulta apremiante que uno de los retos que implica la sinergia entre la disciplina de las políticas públicas y la modernización de la administración pública, es identificar procesos y procedimientos más profesionales de las políticas o líneas de acción que son orientadas y conducidas bajo el análisis de las demandas hacia los resultados viables de comunicación y negociación con los ciudadanos y demás actores políticos que le aportan aceptabilidad, estabilidad y gobernabilidad. La nueva gestión pública no implica una fusión sino una correlación entre elementos de una y otra disciplina a fin de posicionarse como el aparato de comunicación entre gobierno y ciudadanía que optimice los recursos y potencialice el capital social y que este entramado de medios y procesos abone a la cultura de participación ciudadana y, por tanto, funcione como contrapeso al agravado, trillado y aceptado problema de la corrupción.

Las nuevas formas de gobernar están impulsadas por el nivel de insatisfacción social, derivado de un modelo obsoleto y clientelar, en el que la agenda de gobierno solo obedecía a una línea política vertical, es decir, de políticas sociales o gubernamentales en el que era imposible que el ciudadano se sintiera integrado en el diseño, solo se conformaba con los resultados mientras fuera beneficiado, no había mayor trascendencia en cuanto al presupuesto utilizado o los mecanismos de la implementación de tales acciones y tampoco de los resultados. Al tiempo en el que la concientización ciudadana va demandando mayor peso político en la hechura de políticas estas se vuelven públicas, emanadas de una agenda en común y una superposición de los intereses colectivos o públicos sobre los intereses del gobierno y, entonces, la prestación de servicios de la administración pública o se renueva e innova o el ciudadano toma el control de la fuerza política con la que llegó al poder, como una especie de castigo y premio al *buen gobierno*. Esta percepción de insatisfacción ciudadana respecto a la forma de

hacer gobierno viene acompañada por el costo burocrático y la corrupción en contraste con la eficacia y eficiencia, de la rapidez y la calidad de respuesta.

Las crecientes demandas sociales exigen también un gobierno cada vez más comprometido, transparente y controlado, que sea capaz de diseñar, implementar y evaluar políticas horizontales que ponderen el buen gobierno que no es otra cosa que la forma de gobernar y administrar lo público proveyendo eficiente y satisfactoriamente las necesidades de la población, entonces claro está que los modelos deben irse adaptando y mejorando: de lo clientelar y social a las políticas públicas y de éstas, al buen gobierno y la nueva gestión pública como el sistema de control de la administración pública que, emparejado con los mecanismos de participación ciudadana ponen frenos a actos de corrupción que merman la calidad de las políticas públicas y por ende la calidad de vida de los ciudadanos.

Los valores que acompañan estos procesos de modernización administrativa refieren a la ética y el apego a la legalidad, es decir, que mientras el actuar del servidor público sea al margen de las normas, se estará dando certeza y legitimidad. La responsabilidad, el espíritu de servicio, atención y justicia para el ciudadano son otros valores que Mariñez Navarro (2018, pág. 10) señala como elementos para limitar la corrupción en la administración pública. En cuanto a los procesos en los que la participación ciudadana abona a ser más eficiente la administración pública, se describe a la rendición de cuentas como un proceso entre el punto de partida de las demandas civiles y el punto de llegada, los resultados, para lograr coherencia y control en la política pública y fiabilidad en su implementación (Pffner, 2004 citado por Mariñez, 2018) que de entrada contrarresta actos corruptos; razón por la que se hace necesario la motivación para la cooperación para una planificación estratégica.

2.10 Participación ciudadana en el combate a la corrupción

A partir de la delimitación conceptual de la participación ciudadana se puede correlacionar su objetivo e importancia para la definición de problemáticas sociales y el diseño de políticas públicas para contrarrestar los efectos producidos. La concientización del ciudadano y el comportamiento como parte de la solución de problemas de corrupción, sea como vigilantes, como analíticos o como propios actores de las decisiones y acciones implementadas en conjunto

con el gobierno, responsabiliza de manera automática al ciudadano respecto al propio desarrollo social; en la medida que el ciudadano participe resalta la capacidad de incidencia para codirigir en la gestión de políticas públicas para frenar problemáticas identificadas, resolverlas y mejorar las condiciones de vida (Camacho, 2020).

La corrupción entendida de manera generalizada como la descomposición del tejido social requiere de una política fuertemente integral no pensada por separado entre los estados del país, pues la maraña que ha plantado la corrupción ha rebasado el sistema político, ha descompuesto el sistema social y lo ha vuelto tan complejo que una política pensada desde la cúpula del gobierno viciaría los resultados que posiblemente frenen comportamientos corruptos, ahora en la actualidad, tanto de políticos como de los ciudadanos, por ello la importancia de diseñar una propuesta que los integre y los comprometa, que implique un esfuerzo incluso más allá de la constante comunicación entre la sociedad civil (organizada o no) y el gobierno. Situación que solo se logrará en la medida en que se deje de gobernar verticalmente, es decir, que al ciudadano se le otorgue el poder suficiente para definir una política de acción, se le haga participe de incidir en la misma proporción que el propio gobierno para la solución de problemas ya identificados por ellos y, finalmente se trata de que la sociedad asuma la responsabilidad de gobernar sabiendo que desde esta posición el gobierno no tendrá el poder absoluto en la toma de decisiones y por ende la política de combate a la corrupción estará nivelada al punto que ni el gobierno ni el ciudadano permanezcan ajenos a las disposiciones legales que implican actos corruptos.

La reforma constitucional al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sustenta la construcción del Sistema Nacional Anticorrupción como un aparato de coordinación entre gobierno, sociedad civil y sector privado en el que se definen las políticas de combate a la corrupción. En este mecanismo de participación se prioriza el papel de los ciudadanos para definir y codirigir las acciones que se presumen disminuyan mediante sanciones legales y morales actos que ponen en declive la estabilidad social, económica y política. Por un lado, estos actos que corrompen el desarrollo social parejo y que deberían otorgar bienestar social se ven manchados por acciones que polarizan los sectores. Y por el otro lado, el resultado de esta diferencia orilla al ciudadano a corromperse o a tomar parte de la solución de la problemática sea por vías institucionales o por vías autónomas de acción para señalar, vigilar o castigar acciones corruptas.

La participación ciudadana es una actividad constante que define en buena medida el peso real de un gobierno, exigiendo la mejora de los procesos de toma de decisión; considerando que el ciudadano es una pieza clave para la lucha contra la corrupción, toda vez que existe un marco jurídico que garantiza la legalidad de la intervención ciudadana, conviene ahora cuestionarnos sobre la voluntad política que el gobernante está dispuesto a otorgar para funcionar como juez y parte del problema a resolver y que esta relación de compromiso entre el ciudadano y el gobierno funcione también institucionalmente como obligación más que derecho, consciente de las sanciones por incumplimiento. Por esta razón la incorporación institucional de la participación ciudadana en la definición de políticas públicas en materia de combate a la corrupción se da mediante representación del Comité de Participación Ciudadana para incidir en el entramado del SNA no solo en el análisis de las formas si no en la definición de los instrumentos para combatir la corrupción.

Los mecanismos de participación le permiten al ciudadano capitalizarse y dar valor público a su interacción con las decisiones de gobierno pero sobre todo estos procesos implican que los servidores públicos cuide las formas en la definición, diseño e implementación de políticas públicas, así como su comportamiento en la consecución de resultados, convirtiendo el criterio del ciudadano en un factor de presión para mejorar el quehacer público, definir las agendas públicas y funcionar como un elemento de combate a la corrupción siempre y cuando el ciudadano entienda su valor sobre el gobierno, es decir, sobre el gobierno y no como parte de éste.

El Sistema Nacional Anticorrupción, en su forma más pura, plantea una política de combate a la corrupción de forma integral a lo horizontal y vertical, se han definido las funciones de cada parte que la compone, sin embargo, la coordinación entre estas ha complicado el desglose de los objetivos y la priorización de estos para empezar a cuantificar los resultados esperados ante una problemática tan profunda como la corrupción. Por lo que es importante también definir el grado de correlación de participación ciudadana sea en materia de prevención o sanción, con la finalidad de no deslegitimar el criterio ciudadano y volverlo a un acto simulado; y esta es la doble tarea del ciudadano: esforzarse por formar parte del proceso de decisión y esforzarse para que se genere mayor fuerza de participación. El diseño que ha tomado el CPC le da atribuciones que le permiten comunicarse con las organizaciones de la sociedad civil, academia y sector privado, para crear una representatividad fortalecida por el cúmulo de

valores compartidos respecto al bienestar social, en el que debe cuidarse el compromiso real y no formal para encarar a la corrupción y que esto signifique suma a los modos en cómo el comportamiento ciudadano ha definido que el gobierno mejore la calidad de los bienes y servicios públicos.

Debe quedar claro que la suma de voluntades no sólo debe ser entre la élite política, sino que la sociedad civil debe promover la suma de miembros dispuestos a ceder tiempo y espacio para formar parte del proceso de cogobernar. Los agrupamientos sociales que nacen de la demanda en común de cualquier tipo de necesidad alcanzan a consolidarse mediante formas legales que les permiten tener cierto poder de opinión y de decisión para cumplir con los fines de la gobernanza colaborativa, sin embargo, las formas no institucionales de participación ciudadana que nacen de la certeza respecto a un problema que requiere mayor atención ciudadana, finalmente encuentran una canal donde sus argumentos son tomados en cuenta y este proceso requiere de un esfuerzo subyacente que motive a otros ciudadanos a formar parte del proceso y al gobierno de abrir o dejar más claros los mecanismos de participación existentes. De manera que las organizaciones civiles existen como el cúmulo de Inter decisiones que tienen la fuerza suficiente para modificar un comportamiento respecto a la sociedad por parte del gobierno.

En materia de combate a la corrupción, la asociación civil Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, en uso de las facultades que confieren los artículos 6, 8 y 35 de la CPEUM, busca la generación de una “agenda integral dedicada a prevenir, denunciar, sancionar y erradicar la corrupción e impunidad” (Mexicanos contra la corrupción y la impunidad) en las dos esferas del país, con el propósito de exhibir las causas de la corrupción, para concientizar sobre las posibles soluciones mediante el fortalecimiento de los mecanismos como la rendición de cuentas y denuncias ciudadanas; al mismo tiempo que constituye una forma de evaluación de los esfuerzos que implica por parte del gobierno la lucha contra la corrupción para luego incidir legalmente en la elaboración de propuestas en materia de política pública anticorrupción.

Otro de los esfuerzos que ha implicado y ha abonado a la lucha contra la corrupción fue la iniciativa ciudadana Ley Tres de Tres que surgió de la preocupación generalizada por los niveles de corrupción y que fue publicada el 18 de julio de 2016 a la par de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, entre otras reformas que dieron

forma al ya citado Sistema Nacional Anticorrupción. Dicha iniciativa hace referencia a las declaraciones patrimoniales, de conflictos de interés y fiscal, para hacerlas obligatorias, periódicas y de conocimiento público para evidenciar actos corruptos o evasiones fiscales en los tres órdenes de gobierno, así como organismos autónomos con el fin de sancionar para evitar incidencias. La iniciativa contempla una clasificación de diez actos de corrupción grave: soborno, desvío de fondos públicos, tráfico de influencias, abuso de funciones, enriquecimiento oculto, obstrucción de justicia, colusión, uso ilegal de información falsa o confidencial, nepotismo y conspiración para cometer actos de corrupción (Ley 3 de 3). Plantea además la imposición de sanciones para servidores públicos que cometan actos de corrupción.

CAPÍTULO 3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y POLÍTICAS PÚBLICAS ANTICORRUPCIÓN EN GUERRERO 2015-2021

El desarrollo de las políticas públicas bajo un modelo generador de consensos y legitimidades obliga a incentivar la participación ciudadana por inercia, constituyendo gobiernos que sean capaces de solventar por un lado los problemas sociales y por el otro que el ciudadano sea consciente de su papel en el desarrollo de cualquiera de las etapas de las políticas públicas, adoptando modelos casi por encima del valor jurídico que define al gobierno, se trata de concebirlo en los principios de integración de la figura de estado, es decir, como una parte que no solo regula la participación democrática sino que asegura ésta sea efectiva no por el deber ser, paradójicamente como la vía más correcta de correspondencia entre un elemento y otro, para propiciar redes de políticas públicas.

El desarrollo de la actividad en la esfera gubernamental no solo está reglamentado jurídicamente, sino que el grado de involucramiento es lo que relativamente condiciona al gobierno a clarificar si realmente está dotando de vías suficientes para garantizar la correlación entre las políticas públicas y la participación ciudadana, mediante instrumentos que le permitan conocer, entender y analizar el grado de compromiso entre ambos y que este compromiso sobre todo se vea reflejado en las decisiones que el gobierno toma para resolver un problema, la manera en cómo lo resuelve y los resultados que de dicha decisión emanan para comprometer el ejercicio de la gestión sobre el comportamiento ciudadano y viceversa, como un ciclo dentro un sistema en el que es necesario que funcione de tal manera que de no existir tal sinergia colapsarían las fuerzas del poder que hacen a un gobierno.

La decadencia del desempeño administrativo, resultado de los vicios del poder, deterioraron la calidad de la relación (o sumisión) de la ciudadanía con el gobierno y paradójicamente los impulsaron a buscar nuevas herramientas de comunicación para, por una parte, mediar la situación de control del poder sobre las masas y la otra de (manera obligada) para hacer frente a esos vicios que terminaron por diferenciar al país interna y externamente. Los costos de la burocracia como un aliciente del capitalismo propiciaron que el gobierno federal innovara en la estrategia de gobernar cada vez más planificada en materia de política social, lo que a su vez también resultó fuente de prácticas de nepotismo, impunidad y corrupción

en toda la extensión del territorio mexicano, especialmente en los estados donde la brecha de desigualdad social era (y sigue siendo) muy marcada, como aplica para el estado de Guerrero.

El tejido social resultaba vulnerable y la decadencia del partido en el poder fue inevitable, las relaciones sociales en su conjunto comenzaban a evolucionar, se tejían alianzas entre el gobierno y otros sectores de la burocracia o de las empresas privadas, para definir y solucionar los problemas prioritarios en un ambiente donde las relaciones estaban delineadas por los constantes flujos de información y por una estructura más o menos homogénea que tenía ante sí una jerarquía bien definida en el gobierno (Gerónimo F. , 2018) esto es lo que se conoce de primer momento como redes de políticas públicas y que emparejado a la incorporación del análisis de las políticas públicas se fueron organizando en un ambiente democrático por todo el país.

3.1 Análisis de los mecanismos actuales para el diseño de políticas públicas en Guerrero

La participación ciudadana es un derecho enmarcado en la Ley 684 de participación Ciudadana del Estado Libre y Soberano de Guerrero, que sienta las bases de los mecanismos que el gobierno habrá de implementar para impulsar y garantizar el flujo de comunicación entre ciudadanos y gobierno a fin de mejorar la calidad de vida, de la percepción y participación de cada uno de los ciudadanos ante sus representantes populares. Entendiéndola también como una responsabilidad por que toda persona debe participar en la deliberación y en la toma de decisiones sobre temas de interés colectivo, promoviendo de esta manera, el bien común (Gonzalez, 1995), el ciudadano se convierte en actor primario sobre las decisiones del gobierno, con el poder que dé el emanan o con la influencia suficiente para diseñar, direccionar y desde luego evaluar una política pública.

Lo que supone una construcción cada vez más sólida de lo social, a partir de influencia (y el grado más que la calidad) del interés sobre la participación de cada individuo en algún evento, cualquiera que sea su importancia y eventualidad, para decidir sobre o en conjunto con el gobierno que tienda a resolver lo que sea considerado un problema público. Pero este ejercicio estipulado jurídicamente debe también ser reforzado como la única vía de acceso y legitimidad

del poder a través de macroprocesos que permitan no solo formalmente institucionalizar la acción, sino que abone a la interconexión entre las distintas instancias de organización civil y de gestión pública estatal para permitirle realmente al ciudadano incidir en la dirección del gobierno y que sea capaz de cogobernar.

Sin embargo, como apunta Cunill (1991), la participación ciudadana se constituye en una plataforma de fácil uso para construir artificialmente consensos y legitimar desigualdades, y esto es precisamente lo contrario a su concepción natural en el que el interés de participación ciudadana (individual o colectiva, organizada o no) se vio motivada por la inestabilidad política, en el que además como señala Percy Gómez (2011, pág. 58) “la dimensión de participación ciudadana puede ser condicionada y hasta neutralizada bajo una aparente práctica democrática”. Esto no quiere decir que existan antecedentes formales y reales de la incorporación del capital social en las esferas gubernamentales; seguido de las reformas político- jurídicas en la materia que dan mayor peso a los mecanismos en el que la participación ciudadana se concentrará para ir cumpliendo con su propósito principal que es coadyuvar en el desarrollo de políticas públicas que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de las y los guerrerenses (Leyva, 2017). resultado de la voluntad personal para hacer efectiva su intervención o influencia tanto en el gobierno como en la sociedad misma.

La contextualización en la materia de participación ciudadana se hace necesaria para desglosar los tiempos en los que la apertura democrática seguida del año 2000 obligó a diseñar elementos e incluir figuras de participación ciudadana tal como el plebiscito, referéndum y la iniciativa popular, poco después de las reformas en materia de transparencia y acceso a la información pública en el 2002 y 2004. La entrada del gobierno panista que puso fin al partido de Estado propició que se llevaran a cabo reformas en materia electoral a nivel nacional, lo que a su vez increpó en las distintas disposiciones constitucionales de los estados para resguardar estos derechos. En el H. Congreso del estado de Guerrero en sesión del 29 de mayo del 2008, la Comisión de Participación Ciudadana, presentó a la Plenaria el Dictamen con proyecto de Ley de Participación Ciudadana del Estado Libre y Soberano de Guerrero mismo que fue discutido, aprobado y posteriormente publicado en el periódico oficial el 4 de julio de 2008.

Haciendo referencia a Sáez “el tema de la participación ciudadana en la gestión pública a partir de un esquema que define dos finalidades principales de las instituciones estatales, las cuales asocia a dos funciones: a) Para satisfacer las necesidades de la población, la que se

vincula con la función de administración y, b) Para representar los intereses, prioridades e identidades de la ciudadanía, y ésta se relaciona con la función de Gobierno”, relaciona la participación ciudadana con el gobierno a partir de que le permite por una parte, ampliar las capacidades de acción del aparato público del estado, la definición de la agenda pública, abona a la descentralización y mejora la inversión social y finalmente el autor refiere a que la participación ciudadana es un factor de modernización de la administración (Sáez, 2002, citado por Gómez, 2011).

Es necesario entender que bajo esta concepción se debe enmarcar también por una parte, el interés individual o colectivo de los ciudadanos para participar, sea de conocimiento, acción, decisión o intercambio respecto a una línea de acción política, económica, cultural o social que dirige el gobierno y, por la otra que los resultados que de esta colaboración resulten sea suficientes para garantizar a la participación ciudadana como un elemento de mayor importancia encaminados a los procesos de gobernanza, en el que culturalmente se ha de ir instaurando como parte de la cosa pública y desde luego, como todo un proceso de ejercicio del poder entre uno y otro en cualquiera de las esferas de la vida pública, nacional, estatal o municipal.

La realidad con la que estos mecanismos operan obliga a repensar dos cosas, las vías constitucionales que dan juego a la participación ciudadana y la voluntad con la que se supone debe crear sinergia entre el gobierno y la ciudadanía para definir o redefinir los resultados que espera el ciudadano y que pondera el gobierno. Esta situación de voluntad encuentra mayor peso o fuerza cuando hay una suma de voluntades individuales, lo que se supone que es de interés individual pasa al interés colectivo y esto requiere “cierto grado de organización, es un proceso social” (Gómez, 2011, pág. 59) que merece mayor entendimiento y atención por los encargados del orden público en el que más allá de esos mecanismos y más allá de la motivación que pueda existir para permitir que dicha participación suceda, se materialice y de resultados, se instaure como ya no como un elemento de legitimidad sino como una necesidad del mismo gobierno a la hora de gobernar, construyendo con ello su capital social que le permitirá abonar a las redes de políticas públicas desde el objetivo de “encontrar solución a un problema en particular” (Gerónimo F. , 2018, pág. 12).

Este vínculo de participación debe ser mayormente integral de acuerdo a Díaz (Díaz, 1987, citado por Gómez, 2011) en el que la participación ciudadana esa sustentada mediante tres elementos: ser parte que refiere a la magnitud e intensidad de la participación; tomar parte

que es la capacidad de hacer y decidir, a la concientización de poseer un instrumento y derecho a utilizarlo; y finalmente, tener parte, lo que implica desempeñar un papel que lo defina en el escenario de participación y que penetre en los procesos de comunicación; lo que a su vez, este entendimiento se concentra en su nivel de participación entre la autogestión que se define como el nivel óptimo de participación, con capacidad de establecer sus objetivos y controles propios respecto de una acción específica; el nivel de consulta, discusión y /o conciliación, en el que seguramente se encuentran las voluntades políticas del estado para resguardar proyectos de acción previamente elaborados en los que se hace necesaria la contribución ciudadana y en el mejor de los casos de influir o decidir; por otra parte, el nivel de participación con responsabilidad compartida, que compromete las voluntades en la identificación del problema, el diseño, la implementación y la evaluación, en términos generales, de las líneas de acción que deriven en el reacomodo de los beneficios de y para una colectividad.

Finalmente se debe repuntar lo anterior sobre el tipo de participación política que penetra en las condiciones particulares del contexto político que vive el estado, respecto a la efervescencia de la llamada cuarta transformación, al paso de un nuevo gobierno liderado por primera vez por una mujer, si incentiva a la participación voluntaria (agrupada y organizada) que implica el reclutamiento por la propia naturaleza del movimiento con mecanismos sólidos o, inducida por el cambio de gobierno para ponderar comportamientos más democráticos y participativos en la sociedad civil y no como una imposición u obligación de las nuevas modalidades de gobernar o como una moda que implique el intercambio de información entre las instituciones solo por la vía jurídica.

3.2 Funciones y atribuciones del Consejo Estatal de Políticas Públicas

En Guerrero, el marco normativo nacional ponderó la creación de un Consejo Estatal de Políticas Públicas, en un intento por innovar e integrar la participación de los ciudadanos; la iniciativa que llevó al gobierno estatal a la conformación del Consejo de Políticas Públicas como un mecanismo de donde emanen las propuesta, diseño, implementación y hasta evaluación de políticas públicas, líneas de acción o programas en beneficio de los guerrerenses, consideró a

este aparato de gobierno como una máquina especializada para el ejercicio mismo de lo que la disciplina de las políticas públicas implica. La justificación de su creación que se lee en el portal oficial del gobierno del estado¹⁵ obedece a “contribuir de manera constructiva, objetiva, imparcial, profesional, ética y transparente, al desarrollo del Estado de Guerrero, mediante la planificación, creación, evaluación, reestructuración y coordinación de políticas públicas encaminadas al bienestar social y a elevar la calidad de vida de los guerrerenses” (Gobierno del estado de Guerrero, 2020).

La definición de su tarea pretende al mismo tiempo, su consolidación como un órgano “consultivo” mas no decisivo, dotado de cierta autonomía del ejecutivo estatal y de la administración pública (pero no separado del mismo), con vinculación permanente con el sector empresarial y gubernamental para fortalecer la agenda pública. Su funcionalidad está limitada a la mediación o a la proyección de políticas públicas y no propiamente a la consecución de resultados a través de éstas, donde la creación de estas debe partir de necesidades reales, identificadas de base, es decir, de la ciudadanía, para la solvencia en la disminución de indicadores de rezago y/o desarrollo social de la población. En el artículo 154 de la Constitución local se establece la función de planificación de políticas públicas para el desarrollo social del estado, donde el Consejo de Políticas Públicas encuentra su naturaleza, pero también su dependencia del Poder Ejecutivo del estado de Guerrero, que nuevamente refuerza la idea de obediencia vertical.

Sin embargo, es necesario reconocer los pasos que se tienen que seguir hasta la creación de una política pública, el papel de la agenda de políticas públicas como resultado de las agendas ciudadana y de gobierno. Por un lado, la agenda ciudadana debe contener las necesidades de la población y éstas deben ser de importancia pública y de impacto positivo para la comunidad, destinando los recursos a los problemas prioritarios y focalizados, con plazo definidos para su consecución. De ahí deriva la concepción de programas que se convertirán en políticas públicas. Y, por otra parte, la agenda del gobierno debe permitir el acompañamiento integral en la implementación y evaluación de las políticas públicas, tanto de los ciudadanos como de los especialistas en la materia. En el artículo 155 de la Constitución local señala la integración de la dependencia estatal con cinco consejeros, que a su vez estarán acompañados por un órgano asesor que incluye miembros de la sociedad civil.

¹⁵ Se hace referencia al gobierno 2015-2021.

Al momento, el Consejo Estatal de Políticas Públicas carece de una Ley Orgánica o Reglamento Interno que le permita integrarse para la consecución de los objetivos señalados en la Constitución local. Por una parte dicha institución debería contemplar como su base entre el gobierno y la ciudadanía, la construcción de la agenda de políticas públicas, desde lo municipal como la herramienta principal para canalizar las demandas de la ciudadanía, priorizarlas y, cuando menos solventar el diseño para una implementación eficaz y eficiente ante las demandas de la población “los gobiernos locales amplían su visión y espacio de intervención” (Cabrero, 2003, pág. 14), en razón de permitir tanto al gobierno como al ciudadano mayor comunicación e integración.

El gobierno estatal, encabezado por el Lic. Héctor Astudillo Flores, reconocía que la finalidad del Consejo de Políticas Públicas es la coordinación de sus actividades con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, con base en indicadores. La expectativa de este órgano guardaba la planeación estratégica del desarrollo estatal y determinar las prioridades de políticas públicas en cada una de las ramas de la administración pública¹⁶. A pesar de los intentos de generar mayor integración en la capacidad del gobierno y la participación ciudadana en torno a las políticas públicas, su constitución como un órgano de consulta del gobierno estatal finalmente se ha mantenido al margen de la decisión y acción sin ser vinculatorio entre el diseño y la evaluación, se limita a formular recomendaciones para la integración del Plan Estatal de Desarrollo y no propiamente a participar de él o de los programas sectoriales y municipales.

En cuanto se refiere a su carácter de vigilar el cumplimiento de la ley respecto de la planificación de desarrollo estatal y su integración con la hechura de las políticas públicas, el Consejo de Políticas Públicas, tiene su peso en el diseño y la redirección de las líneas de acción y programas que en su naturaleza se vuelven más ciudadanas y por tanto más políticas públicas, pero ello no ha sido así. El análisis de la funcionalidad del Consejo de Políticas Públicas, permite conocer sus vicios y deficiencias, la importancia de las tres fases de una política pública en la administración constituye una herramienta de apoyo indispensable para dar seguimiento a los proyectos de gobierno; genera un elemento fundamental para fortalecer el gobierno por

¹⁶ Se destaca que al momento de la nueva administración no hay información al respecto, por lo que se retoma la información consultada en el 2020.

resultados, mediante la redirección cuando los resultados no sean los esperados y de esta manera dar al ciudadano la certeza y sentido de pertenencia, abonando a la gestión pública especializada.

Con un enfoque realista para la toma de decisiones, orientado en resultados y con bases sólidas para su institucionalización, el Consejo de Políticas Públicas fortalecerá la participación ciudadana promoverá la construcción real de políticas públicas para consolidarse como una herramienta fundamental de la nueva administración pública, que al ser instruidas o consensuadas de la relación constante y permanente entre el gobierno y la sociedad civil, implicarán legitimidad de la gestión de gobierno resultando un gobierno abierto y de resultados.

3.3 Marco jurídico estatal de los mecanismos de participación ciudadana

La apertura democrática resultado de la crisis del gobierno motivó a ceder mayor control ciudadano sobre las estrategias de gobierno que favorecían la organización de lo público a partir de las negociaciones entre los distintos actores del sistema político que se hacían más visibles y que desde luego resurgían con mayor peso político tanto para permear en las políticas de los distintos niveles de gobierno; pero ese suceso que empezó con las reformas electorales y la creación de distintos partidos políticos terminó de favorecer la pluralidad de opiniones con la entrada de un nuevo modelo de gobernar y controlar de cierta forma a las masas a través de las políticas sociales. Por una parte, el resultado de la democracia directa en su forma más pura como forma de gobierno y en la que supone la participación continua del pueblo en el ejercicio del poder y, por la otra, la materialización del suceso que inducía a crear legitimidad mediante programas sociales que servían de bases de los comités de acción municipal¹⁷.

En el ámbito local como es sobreentendido las modificaciones veían jerárquicamente introduciendo conceptos que derivan de la participación política para incidir en sistema de intereses, es decir, de manera específica la participación ciudadana definida en la exposición de motivos de la Ley 684 de participación Ciudadana del Estado Libre y Soberano de Guerrero “como, conjunto de actividades e iniciativas que los civiles despliegan afectando al espacio

¹⁷ Fabián Gerónimo (2018) hace referencia al Programa Solidaridad implementado en la administración federal de 1988 a 1994.

público desde dentro y por fuera del sistema de partidos”. Es interesante abordar el camino que desde su concepción implica la participación ciudadana y la garantía que otorga la Ley estatal como un intento ante la complejidad social que se venía dando por el desgaste de las relaciones político- sociales, jerárquicas y verticales para ser sustituidas por relaciones más flexibles que se tejían en un ambiente de la prosperidad democrática. Y que derivado de los movimientos de 1994 que daban cuenta que la pluralidad y a su vez particularidad de los grupos o sectores sociales al interior del país y del estado exigían nuevos mecanismos de protección del gobierno para contrarrestar el interés colectivo por participar en un movimiento social resultado de la opacidad o ineficiencia de la respuesta gubernamental frente a los diversos problemas que en ese escenario acontecían y hacían eco al concepto de corrupción.

El gobierno indirectamente propició que la ciudadanía retomara el poder que la democracia le otorgaba, luego al mismo gobierno se le obligó a la modernización administrativa y a eficientar el recurso público creando y capitalizando redes sociales sea para mantener el poder o para dar un respiro a la crisis en que se encontraba. Surge con ello un despertar ciudadano, sin romantizar el momento, la ciudadanía comienza a compartir valores más allá de los programas sociales que dicho sea de paso eran condicionados para generar mayor votación (capital político clientelar) concluyendo su etapa crítica con la decadencia económica que polarizó al estado de Guerrero y que lo ha mantenido al margen de un desarrollo constante en todos los aspectos, pero que sin menospreciar la alternancia de los gobiernos de izquierda en la entidad ha motivado a introducirse con el mayor de los esfuerzos en la modernización de hacer política.

En sus intentos por mantenerse a la vanguardia se fueron gestando reformas a las leyes locales para copiar sin moldear sus particularidades en torno a la forma en cómo se le otorgan al ciudadano las herramientas para participar más que incidir en la esfera pública, como lo demuestra la obsoleta Ley que Establece las Bases para el Fomento de la Participación de la Comunidad¹⁸, cuyo propósito era dar mayor participación ciudadana a los Guerrerenses, sobre todo en el campo de las obras públicas y la operación de los servicios públicos, como un buen intento para priorizar gastos públicos.

Pero faltaba un elemento más allá del proceso democratizador para que este realmente se considerara incluyente: la confianza. Primero, para permitir que esos nuevos mecanismos de

¹⁸ Dicha Ley fue publicada el 13 de mayo de 1987.

interacción ciudadanía y gobierno trascendieran más allá del plano formal; segundo, para incidir en la integración ciudadana de manera voluntaria para participar conscientemente del plan y acciones del gobierno y; finalmente, para demostrar al gobierno que ya no hay cabida para pasarse por alto tan solo la percepción ciudadana.

Como consecuencia de la Ley de Transparencia y el momento rebasado de la ley anterior, se le dotó a los ciudadanos de una nueva herramienta jurídica que buscaba promover la participación y la observancia en las decisiones y actos de gobierno, por lo que se les permitió mayor integración en su organización para decidir de acuerdo al interés social y sirviendo como un contrapeso a las decisiones de la autoridad, para ello, se tomó en cuenta la participación de la sociedad mediante foros que permitieran entrelazar las múltiples propuestas del diseño de mecanismos que les dotaran de mayor fuerza a su interés para conocer e incidir sobre las políticas implementadas por los gobiernos, entre las que resaltan las figuras del plebiscito, referéndum, iniciativa popular legislativa, consulta ciudadana, colaboración ciudadana, rendición de cuentas, difusión pública, audiencia pública, recorridos de los presidentes municipales y asamblea ciudadana (Periódico oficial del Gobierno del Estado de Guerrero , 2016) elementos que fueron motivados para participar en la evaluación de las políticas públicas.

Lo que atiende al análisis es la inmersión y acción de la participación ciudadana, una vez que los primeros instrumentos fueron instaurados jurídicamente, en el punto en que la materialización de la legalidad, certeza e intensidad del interés ciudadano motive a la adopción de nuevos valores en la sociedad y que compartidos en el territorio estatal sea visible como una alianza de facto entre el gobierno, ciudadanía y sector privado para coincidir en puntos nodales del desarrollo social, en el que a su vez, se fomentarán canales de comunicación legales, formales y eficientes para intercambiar de manera horizontal aptitudes de cooperación para el logro de objetivos compartidos, interiorizados y adoptados como propios solo por el hecho de entenderse que sin esa cooperación en voluntad y en confianza se abona a los nuevos requerimientos de optimización pero también de la calidad de los resultados de gobierno.

La ciudadanización es inevitable en ambientes democráticos y teóricamente contribuyen a mejorar el quehacer de la gestión pública, la observancia del uso del recurso público, la participación en la decisión sobre su aplicación y la evaluación de los resultados que deriven para redireccionar en caso necesario o para mejorar la calidad de los resultados. Una vez, que la ciudadanía tiene los elementos necesarios que naturalmente la incentivan, es obligatoria su

concientización para que se reconozca a sí misma como parte de la gestión pública y opine, actúe e incida en la vida pública mediante representación directa o indirecta con las atribuciones y facultades que se han definido “de manera que se da una apertura muy amplia a los ciudadanos en las decisiones y actos de gobierno” (Periódico oficial del Gobierno del Estado de Guerrero , 2016).

Este recorrido forzoso plasmó otro avance en la materia el 15 de junio del año 2005, en la que fue presentada la iniciativa de Ley de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, siendo discutida para su aprobación sin trascendencia por la burocracia dentro del poder Legislativo; los avances en la materia se habían estancado y quedando por un tiempo archivados hasta que para el gobierno estatal se consolidara como una prioridad engendrar una ley más acorde a la realidad social y que además incluía la revocación de mandato reconocida como “un nuevo instrumento de participación directa de los ciudadanos en los asuntos de orden público en el Estado de Guerrero (...) este mecanismo le permitiría a la sociedad guerrerense someter al escrutinio y examen a sus gobernantes y representantes, y de no satisfacer su actuación en un tiempo razonable, podrían ser destituidos para que otros ciudadanos se ocupen de las responsabilidades que le fueron conferidas por medio de elección popular” (Periódico oficial del Gobierno del Estado de Guerrero , 2016).

Queda claro que esta figura jurídica daba juego a la sociedad en general, pero al que muy pocos tendrían acceso por interés o desconocimiento de los medios de aplicación, por el fomento de la cultura ciudadana o por los trámites que terminan desencantando al ejercicio ciudadano, al mismo tiempo que suponía una motivación para los servidores públicos de mejorar su desempeño, credibilidad y de no incurrir en actos de corrupción. En Guerrero se apuntó, al menos formalmente, a la participación plena de los ciudadanos, dejando por un lado la participación electoral (y reconociéndola como un tipo básico de participación ciudadana), “se trata de que los ciudadanos se involucren en el espacio público y en la toma de decisiones, y que demanden con toda legitimidad la rendición de cuentas a sus gobernantes y representantes populares. “No son suficientes las llamadas a la participación ciudadana, es también necesaria construir los espacios y los procedimientos institucionales en los que dicha participación pueda realizarse” (Periódico oficial del Gobierno del Estado de Guerrero , 2016). Y es aquí donde merece especial atención a saber si el logro de la motivación está siendo atendida.

Posteriormente a esos nuevos mecanismos de participación democrática, de los avances en materia de transparencia y rendición de cuentas se hacía inevitable abonar en materia anticorrupción; acompañado de nuevas crisis y escándalos nacionales entre los que se destacan la pérdida de legitimidad y el desgaste político del poder ejecutivo nacional, después que la alternancia democrática le favoreciera y el desencanto por la derecha se hiciera presente entre la ciudadanía, la popularidad del presidente no le dio el soporte necesario para restaurar a un partido señalado y apedreado por actos de impunidad, corrupción, desvío del recurso público entre muchas cosas más que le motivaron a buscar nuevos elementos para tratar de enderezar el poco camino que le quedaba del sexenio 2012-2018 y, en la suma de acuerdos y negociaciones entre el poder legislativo y ejecutivo se logró la reforma y adición de 14 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al combate a la corrupción, el 27 de mayo del 2015 y que abarcan la conformación del Sistema Nacional Anticorrupción, para prevenir, detectar y sancionar hechos de corrupción en todos los órdenes de gobierno; tal situación contemplaba nuevamente la participación ciudadana, aunque de manera muy distinta a las mencionadas en la Ley de participación Ciudadana, estas por el contrario parecían a simple vistas menos engorrosas y más organizadas, para dar resultados casi inmediatos en torno a una política pública ya desfasada de la realidad político- social.

3.3.1 Ley de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero

Las políticas sociales de finales de los ochenta hasta la siguiente década con la llamada consolidación democrática persistieron para conformar medianamente redes de cooperación ciudadana para argumentar las reformas necesarias de participación social. Después que se atendiera de manera nacional, al estado de Guerrero llegó con el mayor de los esfuerzos la Ley de Participación Ciudadana el 4 de julio de 2008, sin embargo, su última reforma fue publicada el 13 de diciembre de 2016 para permitirle a los ciudadanos mayor control y dirección de los asuntos públicos, desde el desempeño de los gobernantes hasta incidir en la organización de la obra pública, conocer sus costos y demandar incumplimiento. Al menos en letra, el gobierno entendió que a la sociedad también le tocaba dirigir y decidir en cooperación con el gobierno.

Esta Ley de Participación Ciudadana destaca el derecho en la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las decisiones de gobierno mediante las figuras de Asambleas ciudadanas, comité ciudadano, Coordinación de los Comités Ciudadanos y Consejos Ciudadanos en los que se someten a consideración de la Ciudadanía las hechas de gobierno a través de foros (por lo regular, aunque también pueden incluirse preguntas directas respecto a un tema de interés colectivo). Las bases están establecidas en el Título Cuarto de la Ley 684 que alude a la representación ciudadana y que contempla los capítulos del primero al décimo para señalar sus organizaciones, funciones, atribuciones, derechos y obligaciones que los conforman como mecanismos de colaboración ciudadana en el que solo los verdaderos interesados invierten su tiempo (y también recursos materiales, económicos e intelectuales) para adentrarse al conocimiento cuando menos de la ejecución de ciertos programas para colaborar con las instancias de gobierno (estatales o municipales) que abonen a su legitimidad y al mismo fortalecimiento de este sistema de cooperación entre uno y otro.

Ahora bien, aludiendo a otro derecho ciudadano inmerso en esta ley se encuentra la capacidad de rendición de cuentas como una obligación de quienes representan el poder público, de manera que constituya una práctica emanada de la voluntad para crear capital social a partir de considerarlo un hábito para el buen gobierno. Y, finalmente, la misma Ley contempla el proceso evaluativo junto con las autoridades respecto al cumplimiento de los programas y actos de gobierno (previamente planificados) para demostrar a la sociedad de manera generalizada la identidad sobre la calidad de los servicios públicos y la integridad ciudadana a partir de la percepción en la satisfacción de sus necesidades individuales que reflejan un bienestar colectivo, este proceso es el que más frágilmente se ha desarrollado, a pesar del objetivo principal de la Ley de Participación que refiere a:

“buscar la integración y vinculación ciudadana en los programas y acciones de los diferentes órganos de gobierno, por ello, la necesidad de las Asambleas, Comités y Consejo Ciudadanos, las cuales buscan en forma coordinada establecer un mecanismo ágil y directo para la solución de las problemáticas que aquejan a la comunidad, ya sea en la colonia, en el Municipio, en la Región, y en dado caso en todo el Estado de Guerrero”.

Por último, se hace referencia a uno de los valores que habrán de extenderse entre la sociedad y el gobierno para servir como vínculo e incentivo, la corresponsabilidad asumida como el:

“Compromiso compartido de los ciudadanos y los Poderes del Estado, de acatar los resultados de las decisiones mutuamente convenidas; reconociendo y garantizando los derechos

de los ciudadanos a proponer y decidir sobre los asuntos públicos; postulando que la participación ciudadana es condición indispensable para un buen gobierno y no sustitución de las responsabilidades del mismo”. (Periódico oficial del Gobierno del Estado de Guerrero , 2016).

El artículo 67 reconoce a las Asambleas comunitarias como instrumento permanente de información, análisis, consulta, deliberación y *decisión* de los asuntos de carácter social, colectivo o comunitario; así como para la revisión y seguimiento de los programas y políticas públicas a desarrollarse en su demarcación territorial. Con las últimas reformas se especifica la manera en que habrán de operar, paradójicamente poco es del dominio ciudadano, creando confusión sobre su verdadero papel en lo ya planificado por el gobierno, a pesar de tener todas las previsiones bien estipuladas probablemente los resultados no son los esperados ni ajenos a la motivación, concientización, voluntad y cultura del binomio que implica la gobernanza colaborativa. Los vicios burocráticos no se hacen esperar y la falta de aplicación de la Ley para hacer valer las sanciones correspondientes por incumplimiento no obligan al gobierno a modificar actos de negligencia y omisión; al mismo tiempo que sigue sin motivar al ciudadano a participar sea por falta de tiempo o de los pocos estímulos que se ven opacados por actos de corrupción, pero también por falta de aplicabilidad.

Por esta parte, era necesario aludir a la observancia de la participación ciudadana de manera general y como se aplica está a procesos más específicos como el combate a la corrupción puesto que con las figuras de participación existen los criterios que no son unificados finalmente entre los municipios y tampoco comparten características más que discursivas en torno a la política de combate a la corrupción, estos mecanismo de participación ciudadana fueron creados para fines distintos pero no distantes uno del otro si se les piensa dentro de la democracia fortalecida por cambios de gobierno dentro y fuera del estado de Guerrero.

3.3.2 Alcances y limitaciones de la participación ciudadana en Guerrero

La funcionalidad de los instrumentos de participación ciudadana descritos en la Ley 464 del Sistema Estatal Anticorrupción, es bastante ambiciosa en una sociedad poco educada a la hora de cogobernar, en la que también por desconocimiento¹⁹ de ambas partes, gobierno y ciudadanía, no se logran compactar resultados que influyan en los indicadores de calidad de vida y anticorrupción en el estado; formalmente existen los medios y mecanismos para que el ciudadano participe y aporte a la vida social, pero el dilema es saber si realmente están interesados en participar y en qué medida se compromete, lo mismo el gobierno al momento de pensar al ciudadano no como objeto sino como sujeto del poder público y al mismo tiempo como cliente que demanda mejor calidad en los resultados de gobierno.

El país ha logrado avances significativos en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción mediante el reconocimiento del impacto que significó el deterioro del sistema político que por prácticas en contra del estado de derecho y de la razón de ser del gobierno de ser agente regulador y proveedor de bienes y servicios públicos, con altos costos que implica la corrupción en todas sus formas y esferas políticas desde el dos mil tres la ONU aprobó, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Guerrero, 2021), de la cual México y sus estados forma parte, pero que hasta mayo de dos mil quince se le dio forma e integración ciudadana dentro del marco normativo para llevar a reforma constitucional en materia de combate a la corrupción.

Las intenciones no se discuten, los resultados que hasta el momento se han generado se basan en los mecanismos de integración entre las instancias públicas que componen el Sistema Estatal Anticorrupción y la exigencia de la participación ciudadana por los mismos ciudadanos que voluntaria o involuntariamente incidan en cambios o fortalecimiento de la política estatal y, en la que además no se requiera solo formalmente su participación con el procesamiento de información que los ciudadanos se motiven o no por desconocimiento a participar o, que su participación se vea motivada por momentos de incidencia electoral o por remuneraciones económicas que le hagan perder su objetividad en la materia.

Por otra parte, es necesario pensar en los mecanismos de control. Si bien los jurídicos ya está establecidos, aunque no aceptados o compartidos por toda la sociedad, los mecanismos de control vendrían a regir lo jurídico, en el que las observaciones sean vinculantes para la

¹⁹ Se hace referencia al hecho de que, por una parte, el gobierno no ha impulsado de manera real que fortalezca la participación ciudadana y por el otro lado, los ciudadanos han demostrado poco interés en el involucramiento de lo público, o porque no tienen los medios materiales, de tiempo o económicos que requieren para su participación.

destitución del servidor público que no ejerza íntegramente su encomienda; o que la autoridad encargada de controlar la actividad sea ajena al mismo Comité coordinador para no corromper su institucionalidad; o que el Comité Ciudadano tuviese por una parte mayor injerencia con el diseño de las políticas implementadas desde el centro del gobierno estatal o que no fueran considerados por las prestaciones que reciben como parte del mismo gobierno. Pero incluso aquí la corrupción se hace presente por lo desvirtuado que pareciera la figura del Comité de Participación Ciudadana que finalmente se debe por la prestación de sus servicios, entonces conveniente es pensar en una autoridad independiente que controle el uso del dinero público, abonando a lo dispuesto en materia de transparencia, evaluación al desempeño y participación ciudadana para la rendición de cuentas, sino que este Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción se constituya tan fuertemente que se le conciba superior al mismo gobierno; para hacer eco a la prioridad 35²⁰ de fortalecimiento de los Comités de Participación Ciudadana en los procesos de comunicación y promoción de la cultura de integridad y el combate a la corrupción.

La eficiencia y eficacia a la hora de gobernar dependerá del nivel de descentralización de la gestión pública, en cuanto se entienda que el ciudadano no es espectador sino cliente de un sistema proveedor de bienes y servicios, el mismo que seguirá comprando políticas integrales que den resultados certeros que comprometan el mismo proceso de su reproducción, quizás entendiendo que es el ayuntamiento la primera instancia de acercamiento ciudadano y del fortalecimiento de la democracia pues “en la actualidad la mayoría de los planes y programas de gobierno hacen mención a la importancia de los mecanismos participativos (...) y se ha convertido en sinónimo de calidad de tales programas, sobre todo en aquellos que tienen una incidencia directa sobre las poblaciones más vulnerables (Malacalza, L., 2004).

En contexto, la participación ciudadana debe ser de calidad para diferenciar el deber ser de la democracia y en la medida que se sobreentienda que la participación ciudadana no se da esencialmente en las urnas sino en la medida que puedan revertir al mismo gobierno, lo que implica ser partícipe del ciclo de las políticas públicas.

²⁰ En referencia al cuarto eje de las prioridades de la Política Nacional Anticorrupción.

3.4 Plan Estatal de Desarrollo 2015- 2021

La planeación es una actividad intelectual que antecede a todo el proceso administrativo, su objetivo es lograr que se cumpla con la misión y propósitos básicos de la organización gubernamental, de acuerdo con Ackoff, Planeación es el diseño de un futuro deseado y de los medios efectivos de realizarlo (García, 2022). Los modelos tradicionales de planificación del desarrollo de la sociedad se dan de manera vertical y lineal. Sin embargo, un plan de desarrollo debe implicar integridad e inclusión entre sus objetivos, líneas de acción y resultados basados en costos- beneficios respecto a indicadores de desarrollo y gestión para resultados, donde las políticas públicas deben implicar un ejercicio fundamental de la administración pública.

La Planeación de Desarrollo desde su creación en 1982 vislumbraba en el artículo 26 de la Constitución Política del país, la participación democrática y deliberativa de los ciudadanos, para incorporar las principales necesidades de la sociedad. El ideal de democracia plantea que tanto la política nacional como estatal de desarrollo, debe estar fortalecido por la participación ciudadana efectiva, entendida como "una condición proactiva" que debe ser garantizada por la institucionalidad (Herrmann & van Klaveren, 2014). El recorrido de la planeación en el estado ha llevado a la consolidación de un marco jurídico en torno a las políticas anticorrupción, sin dejar de lado el fortalecimiento de la forma de hacer Gobierno, mediante el compartimiento de valores éticos y morales en el desempeño del servicio público y del acompañamiento profesional de esta nueva forma de gobernar por voluntad a promover una mayor participación ciudadana.

El gobierno del estado de Guerrero ha contemplado su plan de desarrollo basado en ejes transversales, mismos que se plantean deben ser incluyentes e integrales entre sí. Como una estrategia del gobierno federal que contempla la lucha contra la corrupción, el gobierno estatal incluyó transversalmente en su Plan Estatal de Desarrollo, el eje cinco titulado Guerrero con gobierno abierto y transparente, que encuentra su justificación en el impacto sobre la calidad de vida por actos de corrupción, deshonestidad, impunidad, entre otros factores que limitan la confianza del ciudadano y condicionan su participación. En el texto que enmarca a dicho eje se señala el fomento de los principios y valores como medios de coordinación entre los tres niveles de gobierno y la sociedad civil para revertir la inestabilidad social y política que han implicado prácticas corruptas y la opacidad en el uso del recurso público.

Con la solvencia legal que se impulsa desde el 2002 a una cultura más informada y con herramientas de participación ciudadana, donde la transparencia y el acceso a la información son claves para permitir la rendición de cuentas horizontal, a su vez, como un elemento de legitimidad y credibilidad a las instituciones públicas que acompañadas de mecanismos técnicos dan al ciudadano la oportunidad de conocer e incidir en los asuntos públicos. Los resultados se plantean emparejados dentro de las instituciones que les obliguen a retomar los valores centrales de la administración pública, lo que “permitirá dar seguimiento al desempeño y la actuación de los funcionarios públicos; así, (...) podrán tomarse las medidas necesarias para retomar la ruta que nos conduzca al desarrollo del estado (...)” (Gobierno del estado de Guerrero, 2020).

Un plan de desarrollo debe implicar integridad e inclusión entre sus objetivos, líneas de acción y resultados basados en costos- beneficios respecto a indicadores de desarrollo y gestión para resultados, tal como se encuentra señalado en la Ley 994 de Planeación del Estado de Guerrero. Por otra parte, la transparencia es un derecho a la información que le permite al ciudadano estar en la toma de decisiones por lo que debe considerársele en la formulación del plan de desarrollo, mediante mecanismos como son los consejos de participación ciudadana que, finalmente conllevan a la planificación estratégica, entendiéndola como una herramienta básica para los modelos de gestión que requieren de tres condiciones: la articulación con el marco regulatorio y legal, el enfoque de los grupos de interés y los principios de la responsabilidad social (Da Fonseca, Hernández, Medina, & Dianelys, 2014, pág. 110).

El nivel de planeación que implementó el gobierno estatal contempla la responsabilidad compartida entre la sociedad civil y el gobierno ante la prioridad del combate a la corrupción que, de acuerdo con el diagnóstico presentado en el Plan de Desarrollo 2015-2021, en el ámbito nacional, Guerrero ocupa el primer lugar en percepción de corrupción y el último en transparencia (Gobierno del estado de Guerrero, 2020) situación que, desde luego, comprometen la imagen del gobierno. Las propuestas de acción que se contemplan en este eje transversal y que regulan las acciones de toda la administración pública del estado plantean una mejora regulatoria estimulada desde el órgano de gobierno, la transparencia en el manejo del recurso público desde el reconocimiento de prácticas que deterioran su credibilidad y confianza y que “inducen un comportamiento apático en la sociedad sobre la cosa pública” (Gobierno del estado de Guerrero, 2020).

El quinto eje Guerrero con Gobierno Abierto y Transparente, contempla como primer objetivo el fomento de valores y principios entre la sociedad, mediante líneas de acción que proponen el fomento de una cultura de legalidad y la promoción de valores en la sociedad para articular compromisos entre esta y el Gobierno; así mismo se contempla la rendición de cuentas como un acto cotidiano que promueva la transparencia gubernamental “con la creación de mecanismos que permitan a los ciudadanos conocer el ejercicio y el desempeño público de los funcionarios” (Gobierno del estado de Guerrero, 2020). En el documento se contemplan las líneas de acción que permitirán enlazar y corresponsabilizar al ciudadano con el gobierno, entre las que se incluyen los mecanismos de evaluación del desempeño, la profesionalización de los servidores públicos, la medición, el seguimiento y el control de la gestión pública, la garantía del acceso a la información, el principio de Gobierno incluyente, la implementación del Código de Ética, el cumplimiento por parte de los funcionarios públicos de presentar las declaraciones patrimonial, fiscal y de conflicto de intereses, la promoción de observatorios ciudadanos como herramientas para identificar violaciones a la ley, la promoción de creación de Comités Técnicos Ciudadanos de Transparencia y Rendición de Cuentas.

Finalmente, se hace referencia al objetivo de impulsar el combate frontal a la corrupción, mediante la estrategia de generación de un marco de legalidad e institucionalidad que involucra la implementación del Sistema Estatal Anticorrupción, la capacitación a los servidores públicos sobre el tema, las denuncias y sanciones por actos de corrupción, desvío de recursos públicos y enriquecimiento ilícito, entre otros que permitirán medir por indicadores los resultados de la administración “combinados con apreciaciones que los propios guerrerenses hicieron en los foros de consulta ciudadana” (Gobierno del estado de Guerrero, 2020).

La planeación de un gobierno viene emparejada con un proceso de evaluación, de manera local, la Ley número 994 de Planeación del Estado Libre y Soberano de Guerrero, en su artículo 44, fracción V, hace referencia a este proceso en el que deberán contrastarse los resultados de las acciones de Gobierno tanto cuantitativa como cualitativamente para verificar el cumplimiento de los objetivos, pues a partir de los resultados es como reorientarán y ajustarán las líneas de acción. Este proceso de evaluación institucionalmente queda integrado entre la Secretaría de Finanzas y Administración, la Contraloría General del Estado y el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guerrero (COPLADEG). En el documento se detalla la participación de observatorios ciudadanos que al momento no se han materializado

para realizar acciones de contraloría social sobre las políticas públicas que se instrumenten desde el Gobierno. Es importante también mencionar que dentro de los indicadores señalados para la medición de las acciones de gobierno se contempla la participación ciudadana en el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, así como la promoción de la participación ciudadana y de las organizaciones de la sociedad civil en los asuntos públicos.

3.4.1 Estrategia anticorrupción en Guerrero

El sistema Estatal Anticorrupción debe considerarse como una particularidad en la construcción de redes de políticas públicas con base de capital social, en tanto se acrecentó el sentido de la democracia y la alternancia política en el estado de Guerrero como un instrumento institucionalizado para el proceso de las políticas públicas y para la solución de problemas públicos (Gerónimo F. , 2018, pág. 36). La propuesta estriba en compactar el sentido de pertenencia e identidad a base de la confianza y sinergia entre gobierno y ciudadanos para que de manera constante fluya la integración ciudadana en la toma de decisiones públicas, esa es la estrategia que mueve al gobierno estatal a la puesta en marcha del Sistema Estatal Anticorrupción, después que por supremacía de Ley se constituyera hacia los 32 estados del país una política nacional para el diseño de una política pública integral anticorrupción.

El Gobierno del Estado de Guerrero creó un programa especial sobre Gobierno abierto y transparente dentro del Plan Estatal de desarrollo 2016 -2021 que plantea la colaboración de los tres niveles de Gobierno, sociedad civil e iniciativa privada como base para la elaboración de políticas públicas en materia de combate a la corrupción que permitirán sancionar la irresponsabilidad en el manejo de los recursos públicos así como en el desvío de los fondos, enriquecimiento ilícito y demás actos o actividades que pudieran dañar las finanzas públicas del Estado de Guerrero entre paréntesis (Secretaría de planeación y desarrollo regional , 2016). Por lo que el Sistema Estatal Anticorrupción permitirá crear vínculos de reciprocidad, confianza y consenso, al mismo tiempo que devolverá los valores de integridad y honestidad del servicio público.

La estrategia del gobierno local en materia anticorrupción está fundamentada en el artículo 91 fracción IX de la Constitución Política del Estado libre y soberano de Guerrero, la

ley 994 de planeación del Estado libre y soberano de Guerrero así como la ley 454 de presupuesto y disciplina fiscal del Estado de Guerrero, para promover los valores y principios entre servidores públicos y sociedad civil, a fin de consolidar la creación del Sistema Estatal Anticorrupción que permitirá la coordinación interinstitucional para el diseño e implementación de la política estatal anticorrupción derivado de la reforma federal en 2015 que crea el Sistema Nacional Anticorrupción y que de acuerdo con el artículo 113 de la Constitución Federal se exige al Gobierno estatal la armonización de la legislación para alcanzar los retos que implica la política Nacional Anticorrupción y que permitirá al Gobierno del Estado la generación de nuevas estructuras y competencias dentro de los integrantes del comité coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción, de los que conviene resaltar la Secretaría de Contraloría y transparencia Gubernamental del Estado de Guerrero así como de la Auditoría Superior del Estado.

El programa especial que contempla la estrategia fundamental que tienen como objetivo impulsar el combate frontal a la corrupción busca generar un marco de legalidad e institucional para la homologación de la Constitución Política del Estado libre y soberano de Guerrero y las leyes secundarias a la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción en el que se fortalece la participación ciudadana mediante la figura del Comité de Participación Ciudadana y el Consejo Consultivo para la creación de la Política Estatal Anticorrupción. En el Plan Estatal de Desarrollo se ha seguido el diseño de indicadores y metas a la que corresponden la tasa de implementación de reformas sobre la creación del Sistema Estatal Anticorrupción a partir de la publicación de la reforma constitucional y leyes secundarias publicadas en el periódico oficial del Gobierno del Estado, mismas que hasta la fecha guían la coordinación y cooperación ante el comité coordinador para el diseño de la Política Estatal Anticorrupción.

3.4.2 Programas y acciones de políticas públicas en materia de combate a la corrupción en el estado durante el periodo 2015-2021

El gobierno del Estado de Guerrero plantea en su Plan Estatal de Desarrollo, en el eje V denominado Gobierno Abierto y Transparente una serie de programas y proyectos a desarrollar que se enlistan en primer lugar bajo el tema combate frontal a la corrupción, en la tabla 3 se

desglosan los programas y proyectos a desarrollar durante el gobierno priista de Héctor Antonio Astudillo Flores:

Tabla 3. Gobierno Abierto y Transparente 2015-2021

Programas y proyectos por desarrollar	Responsable de su ejecución
Tema: Combate frontal a la corrupción	
<p>1.- Proyecto de iniciativas de reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero y las leyes locales secundarias, a través de las cuales se crea el Sistema Estatal Anticorrupción.</p> <ul style="list-style-type: none"> . Constitución Política del Estado libre y soberano de Guerrero; . Ley número 695 de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los municipios de Guerrero; . Ley número 1028 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Guerrero; . Ley número 454 de Presupuesto y Disciplina Fiscal del Estado de Guerrero; . Ley número 616 de Deuda Pública para el Estado de Guerrero; . Código de Procedimientos Contenciosos Administrativos del Estado de Guerrero, número 215; . Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero, número 499; . Ley del Sistema Estatal Anticorrupción; . Reglamento interior de la Auditoría General del Estado de Guerrero; . Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Guerrero número 500; . Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero, número 194. 	<p>Coordinación interinstitucional para la homologación de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero y las Leyes Secundarias a la Reforma Constitucional en Materia de Combate a la Corrupción.</p>

2.- Programa de capacitación a servidores públicos en materia de combate a la corrupción.	Secretaría de Finanzas y Administración y Secretaría de Contraloría y Transparencia Gubernamental
3.- Programa de reactivación y fortalecimiento del Consejo Estatal de armonización contable del Estado de Guerrero.	Secretaría de Finanzas y Administración
4.- Programa de simplificación de trámites administrativos en las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal.	Secretaría de Contraloría y Transparencia Gubernamental y Secretaría de Fomento y Desarrollo Económico
5.- Programa de acciones dirigido a incentivar para que los ciudadanos hagan sus pagos de contribuciones a través de medios electrónicos y bancarios.	Secretaría de Finanzas y Administración
6.- Fortalecer las unidades de control de cada una de las dependencias gubernamentales.	Secretaría de Contraloría y Transparencia Gubernamental.
7.- Proyecto de fortalecimiento de los valores en la niñez y la juventud.	Secretaría de Contraloría y Transparencia Gubernamental, Desarrollo Integral de la Familia, Secretaría de Educación Guerrero y Secretaría de la Juventud y la Niñez.

Fuente: (Secretaría de planeación y desarrollo regional, 2016).

Posteriormente, en dicho plan, se alude también a programas que apuntan y complementan al fortalecimiento de valores y ética del servicio público, como formas de contrarrestar o erradicar actos de corrupción así como también se apunta a garantizar mecanismos formales e institucionales de participación ciudadana tales como la transparencia y rendición de cuentas para entrelazarlos con los ejes transversales y completar los procesos de ciudadanización que demandan tomas de decisión más compactas y más integrales.

Es necesario destacar el compromiso que se asume en esta parte del diseño del Plan Estatal de gobierno para primero, capacitar a los servidores públicos y motivarlos a mejorar la toma de decisiones públicas fomentando su capacidad de gestión, orientándolos a mejorar los canales de comunicación entre estos y sociedad civil, de la misma manera que incentivando a la

profesionalización del quehacer administrativo para eficiente la calidad de respuestas ante las demandas sociales. Como segundo propósito la ambición de este plan contempla despertar el interés de los agentes administrativos de hacer mejor las cosas, fomentando la inteligencia en el diseño e implementación de políticas públicas, bajo las disposiciones tecnológicas necesarias y pretende ir a la vanguardia bajo el contexto que demanda la gobernanza y el buen gobierno. Finalmente, en tercer lugar, el propósito que pretende cumplir esta programación implica una conexión al fortalecimiento de la concientización ciudadana para ponderar la participación y concebir a ésta como un elemento indispensable para la consecución de estabilidad, desarrollo y gobernabilidad, es decir, que mediante el fomento a la participación ciudadana se fortalezcan los canales de cogestión y cogobierno.

3.5 Política Estatal Anticorrupción en Guerrero

La democracia, como estilo de vida más que forma de organización de un gobierno, concibe las políticas públicas desde redes o nodos que servirán como fuerza para impulsar los derechos políticos de los ciudadanos, lo que implicó, en un primer momento, la efervescencia democrática como un proceso de acceso al poder, como la creación de nuevos espacios de participación política y democratización ciudadana, eleva a las políticas públicas como resultados del poder público, en el que la prioridad del gobierno sigue y seguirá siendo dotar a los ciudadanos de los elementos jurídicos, formales y legales que potencien su actividad como sujetos de poder público, de manera que en algún momento, aunque riesgoso, se le conciba a la ciudadanía por encima de los propios agentes de gobierno.

Como resultado formal de las previsiones políticas y electorales del sexenio de Enrique Peña Nieto, se entretejió con mucho fuerza la política pública más novedosa de los últimos tiempos: La Política Nacional Anticorrupción que requería mucho más que buenos deseos de prosperidad ciudadana, lo que llevó a motivar la creación de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, para de nueva cuenta exigir a los gobiernos estatales las iniciativas pertinentes en la materia. La trascendencia del tema que surgió en 2015, que abarcan la conformación del Sistema Nacional Anticorrupción, dotaron de nuevas facultades a la Auditoría Superior de la Federación a la Secretaría de la Función Pública, al Tribunal Federal de Justicia

Administrativa y Procuraduría General de la República, en la cual se creó la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción. Estas reformas son la base de un nuevo modelo de participación ciudadana enfocado a prevenir, detectar y sancionar hechos de corrupción en todos los órdenes de gobierno. El Sistema Nacional Anticorrupción es “entendido como un conjunto de instituciones que con absoluta independencia se coordinan entre sí, para cumplir con las políticas en materia de prevención, detección, combate a la corrupción, promoción de la integridad y participación ciudadana” (Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, 2021).

La Ley estatal llevó su propio proceso al interior del gobierno como de involucramiento ciudadano, entró en vigor el primer día del 2018 casi medio año después que fuera publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 18 de julio de 2017, después de su análisis, discusión y aprobación en el Congreso del Estado de Guerrero, donde dicha iniciativa fue presentada por dos diputados entre 2016 y 2017, bajo las propuestas Ley Anticorrupción para el Estado de Guerrero y de Ley del Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción del Estado Libre y Soberano de Guerrero. Luego de un par de días, el 20 de junio del año 2017, el entonces gobernador del estado, Héctor Antonio Astudillo Flores presentó el proyecto que dio paso a la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Guerrero.

El concepto de corrupción hacía eco desde las primeras crisis que enfrentó el país, incluso esta forma de actuar pudiera parecer inherente a la actividad de las personas en sociedad, que en términos amplios refiere al daño, perversión o soborno de una acción, la alteración de una situación que compromete a otra para beneficio propio, por lo que también puede considerarse abuso del poder que ostenta una persona y que daña indirecta o indirectamente la integridad de otra persona, Caruso asocia el término con cualquier irregularidad cometida en el contexto de una toma de decisión, o bien en el marco de un abuso de poder, siempre que con la actuación corrupta se persiga el objetivo de obtener una ganancia ilícita (2009, pág. 147).

El desgaste político que ha implicado el costo de la democracia fue asentando actividades impulsadas por mantener el control del poder y por parte de los ciudadanos por la incertidumbre, la desconfianza, el descontrol y el descontento con las instituciones. La comunicación era nula o viciada lo que permitió que poco a poco fueran penetrando más profundo los estragos de la corrupción como un mal que comenzaba a carcomer a las instituciones que a duras penas lograban estabilidad, lo que sin dudas repercutió en la calidad de vida de los ciudadanos y en la

disponibilidad de los servicios públicos como señala María González en su artículo la construcción de coaliciones para combatir la corrupción (2001, pág. 151) comprometiendo el desarrollo y progreso del país y de los estados más pobres como Guerrero. Estas actividades como contraparte al estilo de vida democrático se fueron culturizando y sectorizando, abonando a la desconfianza del gobierno que paradójicamente se empeñaba por rescatarse así mismo ante la crítica ciudadana que experimentaba la cima de los movimientos sociales y la alternancia política.

El desarrollo en todos los aspectos del país ya estaba comprometido en la desconfianza ciudadana del propio sistema produciendo dos campos de acción claramente definidos: la actualización de los valores cívicos de los ciudadanos y la moralidad y ética del desempeño de la gestión pública, a pesar que este ciclo siguiera su vicio por el comportamiento poco comprometido entre gobierno y ciudadanía, entre los múltiples esfuerzos por dar certeza legal que evidenciara a las acciones de los gobernantes en tanto que los ciudadanos se hicieran cargo del poder que se les ha regresado para decidir en términos reales y no simbólicos sobre el actuar del gobierno y también de los resultados.

En el estado de Guerrero lo que motivó a la presentación de la iniciativa se cita a continuación en la exposición de motivos:

Estos episodios que han hecho públicos los actos de corrupción de los tres niveles de Gobierno del Estado mexicano, exponiendo a la luz una “casa blanca” producto de un posible conflicto de intereses; la desaparición forzada de cuarenta y tres estudiantes de la normal rural de Ayotzinapa a manos de gobiernos municipales coludidos con el crimen organizado; o la red de corrupción que involucra a ex servidores públicos del Gobierno del Estado de Guerrero a los que la Procuraduría General de la Republica investiga por el desvío de cuando menos 287 millones 12 mil 594 pesos del erario público.

Estas prácticas de corrupción han minado la confianza de los ciudadanos en la justicia y en las instituciones del país, el 88% de los mexicanos piensan que la corrupción es un problema frecuente o muy frecuente, y la mitad de la población considera que la corrupción ha aumentado mucho en los últimos dos años.

Lamentablemente, en el Estado de Guerrero el 90% de sus habitantes perciben una concurrencia de prácticas corruptas en la administración pública de nuestra entidad, percepción superior al promedio nacional, que es de 88.3%. (Ley 464 del Sistema Estatal Anticorrupción de Guerrero).

Esta es la razón de la propuesta de homologar al Sistema Nacional de Anticorrupción al estado, con la pretensión de dar un papel principal a la ciudadanía en la que no fuera para el ciudadano sino del ciudadano emanada y ejecutada por la sociedad civil en conjunto con los otros órdenes de gobierno que dieran peso de cumplimiento a las disposiciones contempladas de “... establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia, cuya finalidad, es establecer, articular y evaluar la política en la materia” (Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Guerrero, 2021). Por esta razón en noviembre de 2016 se contempló establecer Sistemas Locales Anticorrupción, que servirán como mecanismos de coordinación para el diseño, evaluación de políticas de educación, concientización, prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la promoción de la integridad pública.

La política estatal contempla la participación de las y los ciudadanos del estado, con la incorporación de figuras como el Comité de participación ciudadana (distinto de lo establecido en la Ley de Participación Ciudadana) así como de un Consejo Consultivo en el que se coordinarán trabajos de cooperación principalmente con la Secretaría Técnica de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, como un esfuerzo conjunto para regresar la integridad pública. Las bases de coordinación entre las autoridades que componen el Sistema Estatal Anticorrupción están delineadas en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

La Ley del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Guerrero quedó conformada por cincuenta y nueve artículos orgánicos y cuatro transitorios, en los que además de destacar como figura principal la participación ciudadana deja en claro que los esfuerzos encaminados para la transparencia y rendición de cuentas requieren de otros mecanismos que en conjunto fortalezcan la cultura de participación por parte de los ciudadanos y del gobierno la formulación de políticas públicas más controladas. Estos avances jurídicos requieren de la educación continua en la integración de los deberes y obligaciones de gobernantes y gobernado; una coordinación eficaz que con sus resultados motive a ambas partes a cumplir con las novedades de un sistema avanzado del buen gobierno en el que como ya se dijo, es el ciudadano el que tendrá la última palabra.

El Sistema Estatal Anticorrupción de Guerrero establecerá las bases de la organización, funcionamiento, operación y coordinación de las instituciones encargadas de combatir la corrupción para que funcionen como un sistema integral en beneficio de la sociedad, por lo que será la instancia de *coordinación* entre las autoridades del orden de gobierno estatal y municipal competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos; se establecen los objetivos, el funcionamiento y las herramientas que se hará necesarias para convenir en la lucha frontal contra la corrupción mediante el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción; la vigilancia, prevención, detección y seguimiento de actos de corrupción por parte de la sociedad civil; el diseño de los órganos encargados del control interno para la optimización del uso de los recursos públicos; así como coordinar las acciones de los órganos de fiscalización en el Estado para homologar los criterios de planeación, ejecución y reporte de auditorías.

La integración de este sistema estatal debe motivar a las principales células de acercamiento ciudadano, a los municipios, para que a partir de la interconexión entre estas se corrijan prácticas que deterioran la credibilidad de las instituciones políticas así como de sus representantes, sin embargo, esta coordinación debe valorarse y asegurarse su funcionamiento a entre el Sistema Estatal, el Comité Coordinador, la Secretaría Ejecutiva y el Comité de Participación Ciudadana para abonar a la integridad en el servicio público y con ello a la transparencia y rendición de cuentas. Estas bases de participación ciudadana quedan integradas en el Título Segundo de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Guerrero en el que se detallan el objeto, integración, funcionalidad y alcances de la participación ciudadana.

3.6 Marco jurídico estatal anticorrupción

Las políticas públicas como cursos de acción definidos en conjunto por el gobierno y los ciudadanos para resolver problemas considerados como prioritarios deben estar sustentados legalmente para que en primer lugar encuentre fortaleza de su contenido y ejecución, entre los actores y espectadores de las decisiones que se tomen; en segundo lugar, aportan sentido de pertenencia a los ciudadanos por los derechos y obligaciones que se determinan por parte del

gobierno, corresponsabilizando a ambas partes para aportar soluciones más conscientes, eficaces y eficientes.

La Política Anticorrupción se contextualiza a nivel nacional como una propuesta interinstitucional con participación ciudadana para frenar y sancionar acciones corruptas en el servicio público; este modelo de política pública en su diseño e implementación a nivel nacional de acuerdo con el Decreto por el que se adicionan y reforman disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015 y que señala entre otras cosas en el Título Cuarto "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con faltas administrativas graves o hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado" en el artículo 113 sobre la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno para la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción y que detalla en su último párrafo al respecto de las 32 entidades federativas para establecer sus sistemas locales anticorrupción así como su propia política estatal en la materia. Así mismo en el Séptimo transitorio se señala que los sistemas anticorrupción de las entidades federativas deberán conformarse de acuerdo con las Leyes Generales que resulten aplicables, las constituciones y leyes locales.

A continuación, en la tabla 4 se presenta el marco legal internacional, nacional y local de combate a la corrupción:

Tabla 4. Marco legal de combate a la corrupción

Contexto	Normatividad
Internacional	Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales de la OCDE.
	Convención Interamericana contra la corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA)
	Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción UNCAC
Nacional	Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

	Ley General de Responsabilidades Administrativas
	Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa
	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
	Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República
	Código Penal Federal
	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
Estatal	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero
	Ley no. 464 del Sistema Estatal Anticorrupción
	Ley no. 465 de Responsabilidades Administrativas
	Ley no. 207 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero
	Ley no. 466 de Protección de Datos Personales
	Ley no. 467 Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa
	Ley no. 468 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Guerrero
	Decreto no. 469 reforma Ley Orgánica Administración Pública
	Decreto no. 470 reforma al Código Penal
	Decreto no. 471 reforma a la ley Orgánica de la Fiscalía General
	Reglamento del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción Guerrero

Fuente: Elaboración propia con material consultado en (Consejo de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción de Guerrero, 2019).

En la Constitución de Estado Libre y Soberano de Guerrero en el Título Décimo Tercero alude a las responsabilidades de los servidores públicos y hechos de corrupción y patrimonial

del Estado de Guerrero, señala en la Sección VIII el Sistema Estatal Anticorrupción de Guerrero, en el artículo 198 Bis como la instancia de coordinación de las autoridades estatales y municipales, para seguir el orden nacional de la política nacional de combate a la corrupción que pretende prevenir, detectar y sancionar hechos de corrupción, además de generar políticas integrales en materia de control de recursos públicos, con la finalidad de efficientar la calidad de los bienes y servicios públicos generados por la gestión pública y que de acuerdo al numeral II del artículo 191 reconoce los principios bajo los que los servidores públicos del Estado habrán de desempeñarse, tales como: ética, eficacia, eficiencia, transparencia y respeto a los derechos humanos. De igual manera que se les obliga a cumplir con sus declaraciones patrimonial y de intereses para evitar hechos de corrupción.

No debe obviarse como parte de lo estipulado por la Constitución local en el artículo citado anteriormente, como un derecho que da pauta a la participación ciudadana, la evaluación al desempeño de las funciones de los servidores públicos por parte de los ciudadanos, esto mediante la verificación del cumplimiento de las metas señaladas en los planes de desarrollo y Programas Operativos Anuales, la comparación respecto a los resultados conseguidos para que, en su caso se deriven las sanciones correspondientes en la Ley.

3.6.1 Los actores en el diseño de las políticas públicas anticorrupción

La cooperación entre la sociedad civil y el gobierno por sí mismas no crean forzosamente políticas públicas, son dos elementos que quedan bien definidos, pero que necesitan de la coordinación constante, y de principio a fin, para concretar capacidad de respuesta ante un problema prioritario mediante la interconexión entre los elementos con la eventual cooperación del sector privado. Cuando se identifica la problemática de la corrupción y cómo esta perjudica en todos los aspectos la calidad de vida de los ciudadanos en el estado de Guerrero, el diseño de una política, o vía de acción, debe partir de un diagnóstico de cada una de las partes, con el compromiso de diseñar propuestas que, en conjunto, de resultados satisfactorios al sector que fueron focalizados, o en el mejor de los casos, que estos resultados cambien la realidad de un conjunto de personas.

Los delitos de corrupción en todas sus modalidades constituyeron un tema central de la política nacional y estatal para conjuntar a los principales actores en el diseño integral de un sistema que vigile y controle el comportamiento del gobierno “donde la responsabilidad penal de los servidores públicos fuese acorde con la posición y función que les corresponde desempeñar en el marco de un estado democrático” (Caruso, 2009); en el que, además, queda sobrentendido que la construcción de coaliciones entre la sociedad civil (como agentes de cambio) y el gobierno (agentes de poder público) genera una exigencia de confiabilidad que permita comprometer los resultados de gobierno ciudadanizado, en el que las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades sean compartidas en el diseño de una política pública anticorrupción fortalecida y aceptada por los demás agentes de gobierno y demás miembros de la sociedad civil para generar los resultados esperados.

En el diseño desde lo nacional a lo local que guía la Política Anticorrupción, el Comité Coordinador es la figura principal que agrupa a los encargados del diseño de políticas públicas integrales que prevengan y combatan la corrupción, quienes tiene la importante tarea del control de los recursos públicos y la facultad de poder sancionar actos de corrupción al regular la organización y funcionamiento del Sistema Estatal, por tanto, la figura del Comité de Participación Ciudadana tiene un peso legal (real) de decisión. Adicionalmente, es necesario resaltar que la Secretaría Ejecutiva que es el órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Guerrero, teniendo como objetivo primordial proveerle asistencia técnica e insumos para el desempeño de sus funciones, sin embargo, la responsabilidad es compartida e incluso se incluye otra figura denominada Consejo Consultivo, que es otro grupo de ciudadanos con la diferencia que su cargo es meramente honorífico. Estas tres figuras participan para el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción.

En el artículo 9 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción se detallan las atribuciones del Comité Coordinador como principal sujeto del diseño de políticas públicas, la evaluación mediante indicadores de las políticas implementadas para el combate a la corrupción desde programas de fortalecimiento de una cultura de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción; finalmente se hace mención de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia. Sin embargo, es necesario aclarar que, a pesar de estar dotados de

atribuciones ambiciosas, la aplicación y efectividad recae en recomendaciones públicas no vinculantes ante las autoridades respectivas y dar seguimiento lo que puede debilitar o constituir una amenaza al sistema y propiamente a la política pública.

Los resultados que deriven de la integración del comité coordinador deben dirigirse a fortalecer la integridad en el servicio público y la confianza ciudadana en las instituciones que participan en la generación de mayor transparencia para poner a disposición, mediante un sistema digital, la fiscalización y control de recursos públicos que, a su vez, estos impliquen mayor provecho para mejorar las condiciones de vida de las y los guerrerenses. De manera general, para referenciar a los actores en el diseño de las políticas públicas de combate a la corrupción, se puede señalar a los actores directos e indirectos que pueden incidir en el diseño de la política estatal anticorrupción. En la tabla 5 se presenta una integración de los actores que intervienen en el diseño de la Política Anticorrupción:

Tabla 5. Actores de políticas públicas

Actores directos	Actores indirectos
<p>Poderes Públicos - Ejecutivo</p> <p>Lic. Andrés Manuel López Obrador Presidente de la República</p> <p>Héctor Antonio Astudillo Flores Gobernador del Estado de Guerrero 2015- 2021</p> <p>Evelyn Cecilia Salgado Pineda Gobernadora del Estado de Guerrero 2021- 2027</p> <p>- Legislativo Cámara de senadores</p> <p>Cámara de diputados</p> <p>Grupos parlamentarios Comisiones . De Participación Ciudadana . De Transparencia y Anticorrupción</p>	<p>Partidos políticos PRI PAN PRD Movimiento Ciudadano MORENA PVEM PES PT</p> <p>Asociaciones civiles De acuerdo con los datos del Sistema de Información del Registro Federal de las OSC del Instituto Nacional de Desarrollo Social, al 30 de junio de 2019, en nuestro país existen actualmente <u>42,269 OSC.</u></p> <p>Observatorios ciudadanos Red Nacional de Observatorios ciudadanos en materia de seguridad, justicia y legalidad, en el país hay 34 observatorios certificados con presencia en 21 estados. Para el estado de Guerrero no aplica.</p>

<p>Secretarios de estado</p> <p>Titulares de órganos autónomos y OPDs (de los que destaco los órganos de control tales como las Plataformas de transparencia como el de transparencia presupuestaria INAI ASF y ASE Contraloría</p> <p>Universidades públicas</p> <ul style="list-style-type: none"> - UNAM, Politécnico, Metropolitana - UAGro <p>Presidentes municipales</p>	<p>México cómo vamos CIMTRA Mexicanos contra la corrupción y la impunidad</p> <p>Fundaciones Somos Fundación IDEA, Teletón</p> <p>Universidades privadas ITAM</p> <p>Centros de investigación -CIDE -FLACSO México</p> <p>Medios de comunicación</p> <p>-Grupos ciudadanos organizados y/o movimientos Para el caso del estado de Guerrero estudiantes de Ayotzinapa Grupo de maestros del SNTE Antorcha campesina UPOEG Grupo ACA Club Rotario Barra de abogados y de Ingenieros</p> <p>-Sindicatos 2,962 sindicatos, 558 federaciones, 48 confederaciones o centrales obreras y 11 agrupaciones.</p> <p>Para el estado de Guerrero: SUSPEG SNTE</p> <p>-Cámaras 12 confederaciones, cámaras de comercio o de la industria y asociaciones empresariales que participan en el proyecto de Integridad Gobierno Empresas</p> <p>-Colectivos Feminista</p>
--	---

	Próvida Movimiento LGBTTTI
--	-------------------------------

Fuente: Elaboración propia.

En la tabla anterior se hace una diferenciación sobre los actores directos e indirectos, precisando que los primeros son los que jurídicamente tienen establecida la función de legislar o diseñar estrategias de combate a la corrupción, plasmadas en los planes de gobierno o en las atribuciones asignadas en los cargos que ostentan. Por otro lado, los actores indirectos se refieren a aquellos grupos de la sociedad civil, ciudadanos interesados en la temática del combate a la corrupción, sector privado, medios de comunicación, instituciones públicas, que pueden contribuir con propuestas para diseñar una estrategia frontal de combate a la corrupción.

La integración de diversos actores para un propósito definido, en este caso, el diseño de la política anticorrupción debería implicar mayor discusión y aportes de elementos innovadores en el diseño de la política anticorrupción, sin embargo, particularmente en Guerrero, esto ralentiza concretar acuerdos y acciones específicas entre todos los actores involucrados, principalmente por la diversidad de opiniones y visiones con diferentes enfoques.

3.6.2 Funciones y atribuciones del Sistema Estatal Anticorrupción

El Sistema Estatal Anticorrupción como un ente que agrupa la interacción de los tres principales actores de una política pública (Gobierno, ciudadanos e iniciativa privada) genera por su naturaleza capital social y abona desde luego, a la construcción de una red política pública que es la vinculación entre las distintas redes de política pública surgidas de la sociedad o emanadas del propio Gobierno; este sistema genera cierta visibilidad y legitimidad a los actores que la conforman, da certeza a las decisiones que son determinados por problemas públicos previamente focalizados.

Dicho sistema se conforma como un instrumento legal e institucionalizado para dar proyección y solución al problema de la corrupción que, de acuerdo a Börzel (1998 citado por Gerónimo F. 2018) que sostiene que una red de políticas públicas es un conjunto de interacciones relativamente estables, que vinculan una variedad de actores con intereses comunes dispuestos a intercambiar recursos para la consecución de objetivos comunes; si bien

legalmente puede existir una jerarquía entre los actores que componen el Sistema Estatal Anticorrupción, en el sentido que marca la gobernanza colaborativa la operación horizontal debe distinguir la interdependencia de las voluntades y de las decisiones para la consecución de un mismo fin entre los intereses que definen a las instituciones que integran al Sistema. En este sentido el comité coordinador busca hacer heterogéneo el poder central de los participantes y, por el contrario, se esfuerza por crear una cooperación mutua y cumplir con el objetivo fundamental del Sistema Estatal Anticorrupción.

Una de las funciones indirectas que permite el Sistema Anticorrupción es el peso real de la participación ciudadana, como señala Gerónimo (2018, pág. 36) “el gobierno ya no es el centro de las decisiones públicas, más da las pautas y facilita los medios para que la interacción de intereses sea de manera colaborativa, de manera que se ponga en evidencia para el correcto funcionamiento de este sistema, la capacidad de cada actor”; en el supuesto de que cada uno de los integrantes que la componen busca establecer un esquema de interacción y de retroalimentación que implique el apoyo y la dependencia entre el gobierno y los grupos sociales.

En la Constitución Política del Estado de Guerrero, en la sección VIII que alude a la integración del Sistema Estatal Anticorrupción de Guerrero, señala en el artículo 198 Bis como “la instancia de coordinación de las autoridades estatales y municipales, competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos” (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, 2021).

Para el cumplimiento del objetivo principal en la normatividad local se reconoce la integración de un Comité Coordinador que se integra con los titulares de la Auditoría Superior del Estado de Guerrero, de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, de la Secretaría de Contraloría y Transparencia Gubernamental, por el Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero, el Comisionado Presidente del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el representante del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Guerrero así como el presidente del Comité de Participación Ciudadana. A este elemento central de funcionamiento del sistema se le atribuyen el diseño de canales de coordinación y comunicación con los sistemas municipales, así como el diseño de políticas integrales contra la corrupción, así como el desglose de los

resultados de la aplicación de políticas y programas en la materia para, al menos, referir recomendaciones a las autoridades y con ello las sanciones correspondientes. Se pretende que mediante estas atribuciones se fortalezca el tejido institucional y la confianza social ante situaciones corruptas que dañan la imagen y credibilidad del gobierno. La normatividad que se señala en la Ley General local obliga a los ayuntamientos a la elaboración de un programa municipal de combate a la corrupción que tendrá el alcance pertinente en la medida de su coordinación con las autoridades estatales.

3.6.3 Integración del Comité coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción

Siguiendo la estructura nacional, en el que se señalan como principales actores en la construcción de la política pública anticorrupción, destaca un Comité Coordinador el cual se define como la instancia encargada de la coordinación y eficacia del Sistema Estatal Anticorrupción, como responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema y tiene bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción (Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Guerrero, 2021).

El Comité Coordinador está estructurado y diseñado de manera que se conjunten los esfuerzos independientemente del poder ejecutivo, con la cooperación de los titulares de otros organismos públicos descentralizados y otros más que emanan del poder legislativo para no viciar el ejercicio puro de vigilancia del ejercicio de poder. Este comité está integrado por siete funcionarios, por la o el presidente del Comité Ciudadano, los titulares de la Secretaría de Contraloría y Transparencia Gubernamental, Auditor Superior del Estado, Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción, Magistrada o Magistrado Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa, la o el Comisionado Presidente del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos así como el Magistrado(a) Consejero de la Judicatura del Poder Judicial del Estado. En la práctica, la convocatoria a los trabajos de dicho comité recae en la Secretaría técnica del Sistema Ejecutivo del Sistema Estatal Anticorrupción.

Entre las principales funciones que se le reconocen al Comité Coordinador, de acuerdo con la Ley 464, resaltan las disposiciones de información a los entes públicos respecto del cumplimiento de la política estatal y demás políticas integrales implementadas; así como recabar datos, observaciones y propuestas requeridas para su evaluación, revisión o modificación de conformidad con los indicadores generados para tales efectos. La determinación de los mecanismos, bases y principios para la coordinación con las autoridades de fiscalización, control, prevención, disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan. Finalmente se destaca sobre un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia, los riesgos identificados, los costos potenciales generados y los resultados de sus recomendaciones.

La respuesta de los entes públicos en torno a los mecanismos implementados para contrarrestar las prácticas que han desvirtuado la conexión entre gobernantes y gobernados debe alentar a trabajar para fortalecer el peso de las instituciones y la exigencia de una mejor calidad de vida. Por lo que resultará indispensable la suma de voluntades para el adecuado funcionamiento del Sistema Anticorrupción, en el que a su vez intervienen otras figuras que representadas constituyen el Comité coordinador; se destaca que la presidencia del Comité Coordinador durará un año, misma que recae entre los miembros del Comité de Participación Ciudadana. Este comité sesionará cada tres meses en los que se evaluarán los trabajos realizados en la materia para ir diagnosticando sobre los objetivos, metas y logros estipulados en un plan de trabajo que muestre a detalle final el informe anual de resultados del Comité Coordinador. En el desahogo de sus reuniones, el Comité Coordinador podrá invitar a los representantes de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida, otros entes públicos, así como a organizaciones de la sociedad civil (Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Guerrero, 2021).

3.6.4 Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal de Anticorrupción

El sistema Local Anticorrupción se integra por instituciones competentes y afines, cuyo objeto es coordinar sus respectivos esfuerzos a fin de implementar políticas transversales en materia

de prevención, control y sanción de la corrupción, así como la promoción de la integridad, y la participación ciudadana, en términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guerrero. Dentro de las figuras diseñadas para el desarrollo de la política anticorrupción, está la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción que de acuerdo a la Ley 464, se define como un organismo público descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión; y que para el desarrollo de sus funciones se estructura con cinco direcciones: Políticas públicas, Plataforma digital, Vinculación Interinstitucional, Jurídica y Administrativa (Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Guerrero, 2021).

En referencia al artículo 25 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Guerrero, la Secretaría Ejecutiva tiene como objeto fungir como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción, a efecto de proveerle la asistencia técnica, así como los insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones, conforme a lo dispuesto en el artículo 198 Bis de la Constitución Política del Estado y la presente Ley (Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, 2018).

La Secretaría Ejecutiva contará con un órgano interno de control, así como también un órgano de gobierno en el que figura la participación ciudadana y en el que recae la presidencia de esta, con el poder de convocar a las sesiones pertinentes para el cumplimiento de los objetivos de la Ley. Se contempla además una comisión Ejecutiva que se integra por la o el secretario técnico y el comité de Participación Ciudadana, con excepción del miembro que funja en ese momento como Presidente del mismo, esta figura tendrá a su cargo la parte técnica para que el Comité Coordinador realice sus funciones, mediante la formulación de políticas integrales en materia de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como de fiscalización y control de recursos públicos.

En la Ley 464 se detallan en el artículo 31 las funciones que la Comisión Ejecutiva de la Secretaría técnica habrá de desarrollar para emitir la metodología que mida y de seguimiento, con base en indicadores, a los fenómenos de corrupción así como a las políticas integrales de combate a la corrupción; así mismo coadyuvará con los informes de las evaluaciones que someta a su consideración el Secretario Técnico respecto de las políticas implementadas; los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información en materia de fiscalización y control de recursos públicos, prevención, control y disuasión de faltas

administrativas y hechos de corrupción; compartirá las bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos; desarrollará el informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de las funciones, así como de la aplicación de las políticas y programas en la materia; emitirá las recomendaciones no vinculantes que serán dirigidas a las autoridades que se requieran, en virtud de los resultados advertidos en el informe anual; y el informe de seguimiento que contenga los resultados sistematizados de la atención dada por las autoridades a dichas recomendaciones; finalmente, implementará los mecanismos de coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción y los Sistemas Locales Anticorrupción de las entidades federativas.

Para el desarrollo de estas funciones la Comisión Ejecutiva sesionará por convocatoria de la secretaría técnica y se detalla que en dichas sesiones quedan abiertas por invitación a especialistas en la materia quienes cooperaran para el desarrollo de las políticas públicas pertinentes.

La Secretaría Ejecutiva guarda la figura del secretario técnico que, por decirlo de alguna manera, es la primera referencia respecto a la política estatal anticorrupción; de acuerdo con el artículo 35 de la Ley 464 que señala la correspondencia de la dirección de la Secretaría Ejecutiva, cuyas tareas son coadyuvar al Comité Coordinador y del órgano de gobierno para dar seguimiento a los acuerdos y debido a lo que se ha comentado anteriormente es en quien descansa la coordinación de las distintas actividades entre los siete integrantes del Comité Coordinador. El titular será nombrado y removido por el órgano de gobierno de la Secretaría Ejecutiva, que a su vez está compuesto por el comité coordinador y el presidente del Comité de Participación Ciudadana.

Para conveniencia de este trabajo, es importante detenerse en una de las funciones medulares de la secretaria ejecutiva, misma que hace referencia al desarrollo de metodologías, construcción de indicadores y el diseño, implementación y evaluación de políticas integrales que deberán ser analizadas y discutidas por la Comisión Ejecutiva y el Comité Coordinador con el objetivo de inferir cuantitativamente al desarrollo de políticas de combate a la corrupción pero sobre todo que creen referencia de los resultados que se esperan de entre la percepción ciudadana y el desempeño de la administración pública; estos datos habrán de ser analizados y encausados a las instancias pertinentes (de evaluación, monitoreo, seguimiento o regulación) para

formalmente llevar el proceso a que hace referencia la creación de una Ley que pretende que a partir de la modificación de ciertas prácticas en el desempeño público reviertan la legitimidad natural de las instituciones.

Las metas no son ambiciosas si se piensa en términos de redes de políticas públicas, en el que la cooperación entre las instituciones sobresalga más allá de los intereses personales y más allá de sus esfuerzos individuales; los estudios especializados a los que hace referencia la ley están relacionados con la prevención, detección y disuasión de hechos de corrupción y de faltas administrativas, *fiscalización y control de recursos públicos*, sin embargo, como señala Fabián Gerónimo estas redes a las que se hace referencia, deben ser pensadas como arreglos que facilitan la interacción entre actores para solucionar problemas públicos (...) en el que son las estructuras de poder lo que facilita o imposibilita los procesos de política pública (2018, pág. 19).

3.6.5 La participación ciudadana en el diseño de la política pública anticorrupción

La puesta en marcha de la Ley Número 464 del Sistema Estatal Anticorrupción de Guerrero en enero de 2018 se constituyó tomando como valores principales los cuatro ejes y cuarenta prioridades de la Política Nacional Anticorrupción: combatir la corrupción y la impunidad; combatir la arbitrariedad y el abuso de poder; promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno- sociedad; e involucrar a la sociedad y el sector privado. En los dos últimos ejes hace hincapié en la importancia y en los mecanismos de integración de la sociedad para que participe, observe e intervenga bajo soporte jurídico normativo en la toma de decisiones que implican su reconocimiento como objetos de poder.

Sustancialmente se le da mayor participación a la ciudadanía de manera que, con la implementación de novedosos mecanismos de vigilancia y control de las instituciones públicas se generen lazos de cooperación y confianza para la generación de capital social vista como ingrediente de un gobierno abierto e incluyente; no obstante, siguiendo el argumento de Fukuyama (2001, pág. 8) que señala que la existencia de normas no prescribe necesariamente capital social, es decir, que se necesita incluir actitudes cívicas y de reciprocidad en el

cumplimiento de las obligaciones, para que estas se repliquen en el resto de la sociedad y como también lo señala Putnam (Putnam, 1983 citado en Gerónimo, 2018) se fortalezca la confianza y cooperación, puesto que cuanto mayor sea el nivel de confianza en una comunidad, mayor es la probabilidad de que existan acciones de cooperación.

Es necesario aclarar que, para el desarrollo de las políticas en materia de combate a la corrupción, la participación ciudadana se ha desarrollado distinta a la participación ciudadana estipulada en la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero. La participación ciudadana a la que se hace referencia en la Ley 464 del Sistema Estatal Anticorrupción de Guerrero está diseñada para que a partir de su integración se diseñe, se implementen y se *evalúen* las políticas integrales que ellos mismos en conjunto con los demás integrantes del comité coordinador habrán de llevar a cabo para contrarrestar el deterioro de las instituciones públicas (aunque también tienen incidencia privada, pero ese es otro tema que no está contemplado en este trabajo).

De acuerdo con la Ley antes mencionada que contempla en el Capítulo III la figura del Comité de Participación Ciudadana, a partir del artículo 15 compromete a la cooperación de las funciones y obligaciones a las que se someterán sus integrantes para el abono de resultados en términos de la disposición en la materia, se le reconoce como la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas a efecto de que puedan procesar bajo las órdenes de una sociedad plural, democrática y participativa los elementos que abonarán al diseño de estas políticas integrales; para ello, dicho Comité estará integrado por cinco ciudadanos, donde prevalecerá la igualdad de género, mismos que estarán interesados en materia de transparencia, la rendición de cuentas y combate a la corrupción y quienes permanecerán en su encargo cinco años²¹.

La objetividad de la participación ciudadana surge de su señalamiento como agente y cliente de la gestión pública, que de acuerdo con la prioridad 33 de la Política Nacional Anticorrupción que plantea crear un catálogo nacional de mecanismos de participación social que contribuya a la incidencia formal y efectiva de la vigilancia ciudadana en la prevención y combate de la corrupción, se reconoce como el elemento por el que fue creada la política y por quien habrá de cobrar mayor relevancia; además que de acuerdo al artículo 17 que exime de una

²¹ La Ley 464 en su artículo 15 señala que los miembros del Comité no podrán ser reelectos, además que su renovación será de manera escalonada.

relación laboral con la Secretaría Ejecutiva pero si de una cooperación mediante un estímulo por prestación de servicios por honorarios, con la pretensión de garantizar la objetividad de sus aportaciones a la Secretaría Ejecutiva, dicha motivación implica que su deber es la gestión de políticas públicas integrales en materia de combate a la corrupción.

El procedimiento para la conformación del Comité de Participación Ciudadana es un proceso que, a pesar de ser un mecanismo novedoso, no ha logrado ser mayormente visible por la complejidad de su constitución, el cual sigue por tiempos de tres años la selección de una comisión por cinco ciudadanos (honoríficos) quienes a su vez convocarán a las instituciones de educación superior y de investigación del Estado, para la selección de tres miembros; así mismo la convocatoria a organizaciones de la sociedad civil e investigadores especializados en materia de fiscalización, de rendición de cuentas y combate a la corrupción para seleccionar a dos miembros más previa convocatoria dirigida a la sociedad en general.

En el artículo 21 de la Ley 464 quedan establecidas sus atribuciones en calidad de sujetos obligados indirectos, es decir, que por una parte se deben a sus derechos civiles y por la otra por ser contratados para el desempeño especializado para la elaboración de políticas públicas anticorrupción en el que habrán de cumplir con la elaboración de su programa de trabajo anual para realizar propuestas de las políticas integrales que permitan coordinar interinstitucional e intergubernamental en las materias de fiscalización y control de recursos públicos, así como proponer mecanismos de participación en la prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción, mediante consultas, encuestas o foros de participación entre organizaciones de la sociedad civil para establecer redes de participación ciudadana y, de donde se obtengan con el uso de indicadores y metodologías la evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas de la política nacional del Sistema Anticorrupción.

La articulación entre organizaciones de la sociedad civil, la academia y grupos ciudadanos queda resuelta desde las denuncias que haga llegar la Auditoría Superior del Estado de Guerrero para emitir recomendaciones no vinculantes y de observación que permitan re direccionar el quehacer gubernamental o prevenir y combatir hechos de corrupción o faltas administrativas; mediante un mecanismo más profundo que permita vincular a su vez ante las instancias de contraloría social existentes, las observaciones que la participación ciudadana genere y abone para la recuperación de la confianza en las instituciones, a través de exhortos

públicos que de alguna manera exhiba el desempeño deshonesto del gobierno con el poder de requerir a las autoridades la información que los comprometa.

3.6.6 Consejo Consultivo Ciudadano

Los consejos consultivos, de manera general, se definen como grupos plurales integrados por distintos sectores de la sociedad civil con el propósito de poder asesorar, opinar, analizar y proponer, es decir, son organismos de consulta externos conformados por personas expertas en la materia. Este grupo de representantes ciudadanos buscan identificar problemas, para aportar de manera periódica al diseño de propuestas, así como la evaluación de acciones llevadas a cabo. De manera específica, el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Guerrero, bajo fundamento legal que se sostiene por la Constitución local, así como de la Ley que rige al Sistema Estatal Anticorrupción se estableció el Lineamiento de integración y funcionamiento del consejo consultivo²² que cita en el capítulo I los fines de dicho consejo, así como la naturaleza de su creación para el diseño de Políticas Estatales Anticorrupción:

Artículo 2. El Consejo Consultivo es un órgano colegiado, multidisciplinario, con el objetivo de coadyuvar en la construcción de la Política Estatal Anticorrupción del Estado de Guerrero, tendrá en sus atribuciones el de proponer y asesorar al Sistema Estatal Anticorrupción de Guerrero, así como la integración de insumos técnicos que considere relevantes para la construcción de la Política Estatal Anticorrupción de Guerrero.

Con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción tras las reformas a la Constitución Federal del 27 de mayo de 2015, creado para prevenir, detectar y sancionar hechos de corrupción en todos los órdenes de gobierno, se consideró el diseño de una Política Nacional Anticorrupción que inició formalmente en 2017 bajo la convocatoria de Jacqueline Peschard, en su calidad de presidenta de la Comisión de participación Ciudadana, para coordinarse con organizaciones de la sociedad civil, y el Centro de Estudios Espinosa Yglesias. La puesta en marcha de este sistema, y como ya se ha señalado anteriormente, obligó a replicar este modelo

²² Para referir ampliamente a la naturaleza de esta figura de participación ciudadana se anexan lineamiento completo.

de política en todos los estados del país y a la homologación de leyes locales para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Constitución federal.

En el documento que guarda los lineamientos para la integración del Consejo Consultivo y que queda justificado para su integración en el diseño de la Política Estatal Anticorrupción, se alude al establecimiento de tres mecanismos de participación ciudadana: la consulta ciudadana en línea, los foros regionales y el consejo consultivo. Estos mecanismos de comunicación entre el aparato gubernamental y la ciudadanía servirán para recoger las opiniones y propuestas de ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, académicos, expertos y cámaras empresariales con el objetivo de transformarlos en insumos y de esta manera la Comisión Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Guerrero, construya Política Estatal Anticorrupción.

De esta manera, la integración del Consejo Consultivo se da mediante la propuesta de los miembros del Sistema Estatal Anticorrupción, que designaron ciudadanos comprometidos e interesados en colaborar con el proceso de integración de la Política Estatal Anticorrupción y cuyo cargo honorífico durará por el periodo que se contemple para las actividades de la construcción de esta. El enfoque participativo contiene la etapa de consulta y decisión de los ciudadanos en la hechura de políticas públicas; por lo que se asume que cada actor tiene algo que aportar al proceso, ya sea el dominio técnico o el conocimiento profundo de la comunidad (Gómez, 2011, pág. 60) lo que fortalece el diseño, implementación y legitima la valuación de una política integrada y consultada por la sociedad civil.

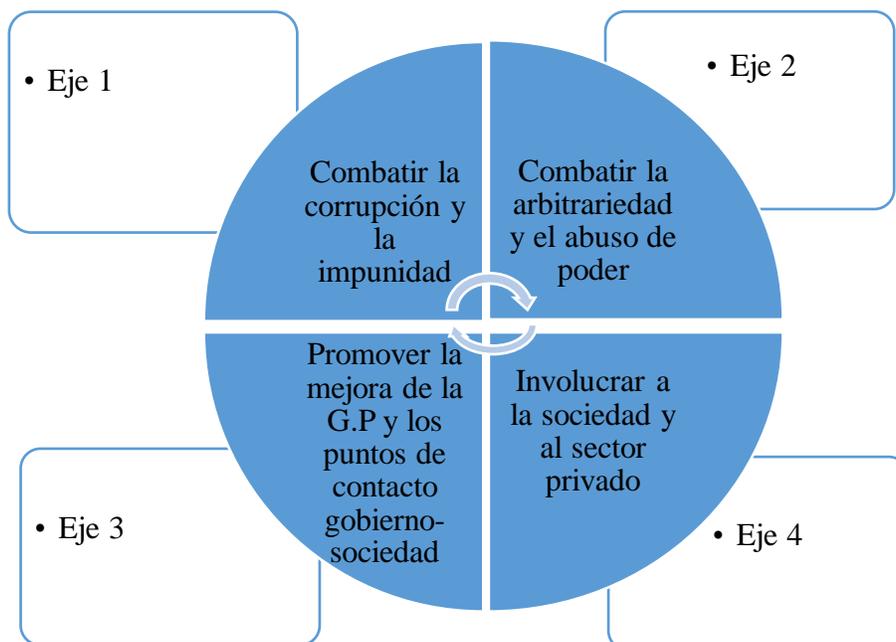
Hasta este punto, la construcción de la Política Estatal Anticorrupción incluye formal, legal y sustancialmente el involucramiento ciudadano, determinante para la toma de decisiones (Leyva, 2020 , pág. 89). En el capítulo III del mismo lineamiento se establece que las funciones del Consejo consisten en un en un proceso de colaboración con la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Guerrero, así como el Comité de Participación Ciudadana, la Comisión ejecutiva y el Comité coordinador para la construcción de la PEA, desde su análisis, diagnóstico y metodología para su diseño, sus propuestas y opiniones servirán para analizar y poner en marcha de la política estatal.

3.7 Diseño de la Política Pública Anticorrupción

La relación entre el gobierno y la sociedad en la actualidad permiten que la participación no sea limitativa, de solo participar en la renovación periódica de los cargos de elección popular; en sentido amplio contempla una serie de mecanismos de participación que fortalezcan la toma de decisiones públicas. Por lo tanto, la participación ciudadana es un acto social y conforma un ejercicio de organización entre sus actores: el Estado y la sociedad civil, con el objetivo de que la población influya, en primer lugar, en la detección de un problema público y posteriormente en la toma de decisiones públicas, todo esto en un contexto de legalidad. Como resultado de esta interacción entre gobierno y ciudadanos ante la corrupción como un problema prioritario en la agenda pública, el planteamiento del Sistema Nacional Anticorrupción urge en la Política Nacional Anticorrupción como un modelo estratégico que debe ser generalizado, comprendido y valorado en la agenda pública estatal.

El diagnóstico nacional presentado por la Comisión de Participación Ciudadana y que cita a la Política Anticorrupción desde el 2019 como un instrumento para cumplir con los objetivos de prevención, detección, sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como la fiscalización y el control de recursos públicos, comprendidos a su vez por el Sistema Estatal Anticorrupción en el que deberán prevalecer 4 ejes estratégicos, 4 principios transversales, así como 40 prioridades de política pública y que para dar mayor legitimidad se valdrá de consulta ciudadanas y la conformación de un Consejo Consultivo, así como un grupo técnico conformado por los enlaces de las instituciones del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción para establecer las formas de la implementación de la Política Estatal Anticorrupción, que deberá contemplar desde la metodología hasta la evaluación, sometida a consideración del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción; sin embargo, debe quedar claro sobre el proceso que guarda el diseño de la Política Estatal Anticorrupción, la participación del ciudadano tanto en la consulta de diagnóstico como en la propia formulación de las líneas a seguir para abonar a la solución de un problema tan profundo como es la corrupción. En la imagen 6 se alinean los objetivos a largo plazo sobre los cuatro ejes que contempla la Política Nacional Anticorrupción para controlar y erradicar la corrupción.

Imagen 6. Control de la corrupción en México.



Fuente: Elaboración propia basado en (Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Guerrero, 2021).

La guía sugerida por el Sistema Nacional Anticorrupción para la elaboración de la PEA, contempla que deberán tomarse en cuenta dos criterios indispensables: la alineación a los contenidos estratégicos y la contextualización del diagnóstico y prioridades sobre las particularidades que determinarán la correcta implementación, seguimiento y evaluación de las políticas en el estado de Guerrero; que si bien las recomendaciones no son obligatorias si se constituyen como un apoyo para el desarrollo de la política.

El diseño de la política pública en materia de combate a la corrupción, como en cualquier otra problemática, requiere de un análisis focalizado, que permita la creatividad conjunta de los actores implicados para encontrar la forma de resolver en buenos términos lo que impide el desarrollo social, Franco Corzo (2013, pág. 87) señala que se trata de encontrar una recomendación lo bastante inteligente presupuestal y económicamente viable, legalmente permisible y administrativa y políticamente posible. Por lo que, en el diseño, que además es resultado del flujo interinstitucional y de la participación ciudadana de donde resultan los análisis del problema contextualizado, se valoran las posibles soluciones, se analiza la

factibilidad de la posible solución, para finalmente en conjunto (gobierno y sociedad civil) emitir una recomendación y plan de acción aceptada desde la base social.

En la práctica, toda política pública debe quedar formalmente enmarcada en la legalidad desde las leyes más generales, alineados a un objetivo de interés público hasta lo local, siguiendo regularmente su curso de acción. En este sentido, la definición del alcance de las decisiones que se tomarán para dar solución al problema quedará soportadas en términos de objetivos (cuantificables y verificables) en el que el diálogo entre beneficiarios y beneficiados es una constante. La Política Estatal Anticorrupción en cuestión detalla en la guía de diseños de políticas estatales el contenido de los elementos necesarios para considerarla como una política pública compartida por el interés social, en la Política Estatal Anticorrupción, se establecen los parámetros generales que deberían guiar la actuación de todos los componentes del estado con miras a combatir y controlar la corrupción (Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Guerrero, 2021), en la tabla 6 se presenta sintéticamente como una propuesta del proceso propio de la Política Estatal Anticorrupción en Guerrero.

La alineación y contextualización de la Política propicia la colaboración, la coordinación y la cooperación entre las instituciones para el desarrollo de soluciones ante las problemáticas particulares que ha situado al estado como uno de los más vulnerables políticos, social y económicamente. De acuerdo con lo anterior, el diseño de la PEA está dirigido por las recomendaciones del Sistema Nacional Anticorrupción (véase imagen 7) que, aun cuando no es limitativa orienta mediante cinco recomendaciones principales las etapas de la metodología de diseño:

1. Definición de la política pública a largo plazo sobre la disponibilidad de los recursos y la voluntad política.
2. Diagnóstico detallado mediante herramientas de información proporcionas por el SNA.
3. Homologación sobre los cuatro ejes estratégicos nacionales.
4. Homologación directa o indirecta sobre las cuarenta prioridades nacionales.
5. Definir la implementación, seguimiento y evaluación de la política.

Tabla 6. Política Estatal Anticorrupción (PEA)

Etapas del proceso de diseño	Objeto	Encuadre
Análisis e identificación del problema. Incapacidad para controlar la corrupción: prevenir, detectar, sancionar.	Agenda pública	Prevalencia de altos niveles de impunidad y delitos por hechos de corrupción (norma social). Débil involucramiento social en el control de la corrupción.
Viabilidad y posibles soluciones	Proceso creativo	40 prioridades, agrupadas en cuatro ejes estratégicos.
Análisis de factibilidad	Costo- beneficio	Contextualización del problema: foros de consulta ciudadana
Propuesta de política pública	Negociación y Consenso entre los actores	Comunicación interinstitucional Proceso de colaboración y cooperación. Suma de voluntades Mediano y largo plazo
Plan de acción	Estrategia	Establecimiento de indicadores Política integral, horizontal y vertical.

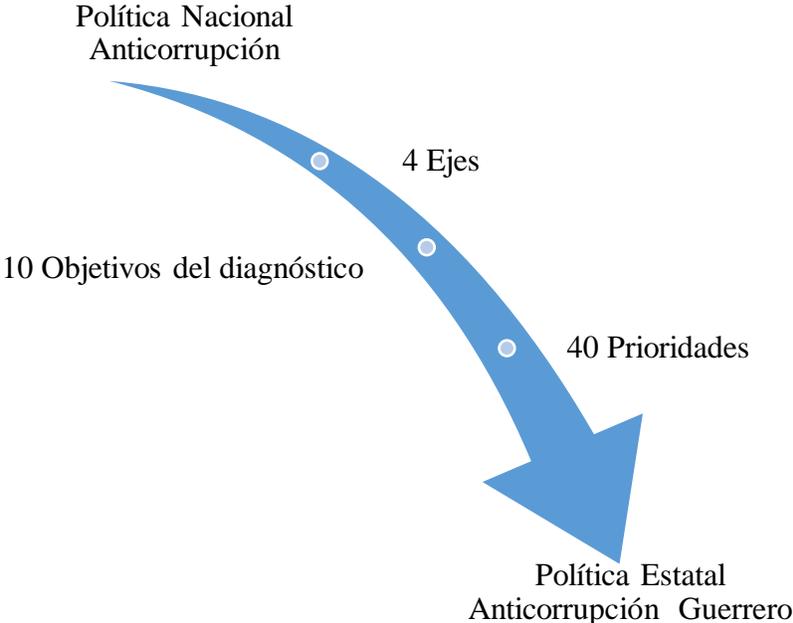
Fuente: Elaboración propia.

La parte del diseño de la Política Estatal Anticorrupción constituye un ejercicio de gobernanza, el cual es el resultado de la relación entre la sociedad civil y el Estado, estableciendo un espacio incluyente y universal, al alcance de mujeres, hombres, jóvenes, adultos mayores y comunidades indígenas (SESEA, 2021) que identifican la corrupción como un acto de ilegalidad por parte de las autoridades de gobierno, pero también como norma social reconocida, aceptada y normalizada. En el ciclo de las políticas públicas que va definiendo a las partes responsables de cada etapa que la compone, es la Comisión Ejecutiva, que de acuerdo a la Ley 464 en la Sección Segunda, artículo 31 la refiere como el medio para la generación de los insumos técnicos para que el Comité Coordinador realice sus funciones de diseño (diagnóstico,

definición de prioridades y contexto local), este se integra por el Secretario Técnico y por los miembros del Comité de Participación Ciudadana, con excepción de quien presida el CPC.

La Comisión Ejecutiva se encarga de la elaboración de la propuesta integral, reforzada por la capacidad normativa y técnica de la Secretaría Ejecutiva para el proceso de redacción e integración de la Política Estatal Anticorrupción, así como la indispensable colaboración del Comité de Participación Ciudadana que definen a los actores de la sociedad y gobierno en el siguiente proceso de implementación. En este proceso de retroalimentación intergubernamental, la cooperación sobre la percepción del problema de la corrupción se debe generar mediante las percepciones entre la población abierta (consulta ciudadana), la integración de las propuestas de los expertos en la materia (consejo consultivo) y las opiniones concretas en las audiencias locales (foros regionales).

Imagen 7. Guía de PEA



Fuente: Elaboración propia.

3.8 Implementación de la Política Pública Anticorrupción

En la fase de implementación de la política pública corresponde la ejecución del plan de acción que previamente fue delineado en la fase del diseño; en este proceso se realiza la presupuestación y el encuadre legal de las estrategias (programas y líneas de acción) que contrarrestarán el problema público. Para tener un margen de error mínimo en la aplicación de la política, es necesario el debido entendimiento de las responsabilidades de los agentes encargados de su acción y la constante comunicación hacia dentro y hacia fuera, es decir, entre las instituciones encargadas de su ejecución y los ciudadanos beneficiarios ya que define la integridad y los posibles efectos de la política pública (Hill y HUPE, 2002 Corzo, 2013, pág. 87). Esta construcción de respuesta implica una pre-valoración entre la capacidad de gestión y de dirección. Es el transcurso entre el objetivo planteado y los resultados a los que se quiere llegar. La forma en cómo se hace es lo que define el éxito o fracaso de la correspondencia.

La fase de implementación de la Política Estatal Anticorrupción apunta a la definición de las acciones que a emergen de las prioridades de la política nacional y sustentadas y reforzadas por cada uno de los 32 estados de la Federación. En el documento que guía el diseño de la PEA se indica que posterior a su aprobación por las instancias competentes que definen las estrategias particulares sobre las prioridades y líneas de acción para combatir la corrupción, lo que queda es avanzar en la elaboración y puesta en marcha de programas de implementación, mediante acciones, proyectos y compromisos concretos. Y define que corresponde a la Secretaría Ejecutiva la identificación de un número acotado de compromisos anticorrupción que permitan generar resultados de valor en el corto plazo en sectores específicos de interés para las instituciones de estatales (Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Guerrero, 2021).

De acuerdo con el documento anteriormente citado establece que dentro de las atribuciones contempladas en la Ley General del SNA, corresponde a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, el proceso de seguimiento y evaluación de políticas públicas con base en la estructura de los cuatro ejes estratégicos de la Política Nacional Anticorrupción; situación que precisa la idea de la homologación y contextualización de la política para garantizar que se llegue de manera conjunta a los resultados programados y que estos mismos permitan asegurar sistemáticamente su evaluación en el país.

Como ya se ha mencionado reiterativamente, el problema identificado de la corrupción es un problema generalizado y compartido en toda la extensión del país; en cada estado se guarda una particularidad en la concepción de una práctica sobre otra, lo que propició que primero se generaran los ejes generales y las prioridades identificadas como un incentivo para trazar las rutas de acción lo que dependerá también de la información adicional (cualitativa y cuantitativa) que se recabe durante el proceso de integración de cada política estatal. Las acciones sistemáticas a las que refiere la etapa de la implementación esta condicionadas por el contexto, las características específicas, las necesidades específicas y los agentes que están a cargo de la traducción de las prioridades establecidas en programas, acciones, proyectos y compromisos, señalado los responsables de los productos en el corto, mediano y largo plazo.

Una vez diseñada la Política Estatal Anticorrupción ésta debe ser aprobada para poner en marcha la implementación de los programas necesarios en los que se definan acciones específicas, para que en conjunto gobierno y sociedad civil se verifique el cumplimiento de lo estipulado en los plazos señalados. En el Estado de Guerrero, de acuerdo con el análisis comparativo de las disposiciones constitucionales, legales y políticas públicas de los Sistemas Estatales Anticorrupción que realizó la Cámara de Diputados de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión (Cámara de Diputados LXIV Legislatura, 2021) refiere que el Estado de Guerrero desde el 2019 cumplió con la homologación de las disposiciones legales, así como la conformación de las instancias correspondientes para las disposiciones en la materia; a continuación en la tabla 7 se muestran los cuadros comparativos de cumplimiento en el estado de Guerrero, de la adecuación legislativa y en la tabla 8 se presenta el cumplimiento que dan forma a las instancias que componen el Sistema Estatal Anticorrupción.

Tabla 7. Cumplimiento a la adecuación legislativa del Sistema Estatal Anticorrupción en Guerrero.

Adecuación Legislativa	Estatus de cumplimiento
Reforma constitucional	Adicionada sección con dos artículos, P.O. no. 56 alcance I, de fecha viernes 14 de julio de 2017.
Ley Estatal Anticorrupción	Publicado en el Periódico Oficial del gobierno del Estado No. 57 alcance I de fecha martes 18 de julio de 2017. Ley Número 464 del Sistema Estatal Anticorrupción de Guerrero.

Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero Número 08. Reformada, P.O. no. 57 alcance VI, de fecha martes 18 de julio de 2017.
Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas	Ley Número 468 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Guerrero.
Ley orgánica de la fiscalía general	Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Guerrero. Número 500. (Adicionado, P.O. No. 57 alcance VI, de fecha martes 18 de julio de 2017) artículo 30 Bis 1. Anteproyecto de presupuesto. (Fe de erratas en este artículo del Decreto Número 471, P.O. 05 alcance I, de fecha martes 16 de enero de 2018, insertado artículo completo). (Adicionado, P.o. no. 57 alcance VI, de fecha martes 18 de julio de 2017).
Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa	Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero Número 467 Ley publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado no. 57 alcance IV de fecha martes 18 de julio de 2017.
Ley de Responsabilidades Administrativas	Ley Número 465 de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guerrero. Ley publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado No. 57 alcance II, el martes 18 de julio de 2017.
Código Penal	Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero, Número 499. Título Décimo Sexto Delitos por hechos de corrupción (Reformada su denominación. P.O. 57 alcance VI, 18 de julio de 2017) ²³

Fuente: Elaboración propia con sustento en la (LXIII Legislatura Estado Libre y Soberano de Guerrero, 2022) y (Cámara de Diputados LXIV Legislatura, 2021).

²³ Para este momento no hay designación del Fiscal especializado en combate a la corrupción.

Tabla 8. Cumplimiento a la conformación del Sistema Estatal Anticorrupción en Guerrero.

Instancias	Estatus de cumplimiento
Comisión de selección	27/06/2018. Publicación de la convocatoria para designar a la Comisión de Selección del Comité de Participación Ciudadana.
Comité de Participación Ciudadana	04/12/2018. Inicio de Actividades del CPC.
Fiscal especializado en combate a la corrupción	Actualmente sin designar
Magistrados en responsabilidades administrativas	6 octubre de 2020. Designación de Juez consejero en el Consejo de la Judicatura local. Enero de 2021. Designación de presidenta del Tribunal de Justicia Administrativa para el periodo 2021-2022.
Comité Coordinador	28/01/2019. Primera sesión ordinaria
Secretaría Ejecutiva	13/03/2019. Designación de la secretaria Técnica de la SESEA por el Órgano de Gobierno de la Secretaria Ejecutiva. ²⁴

Fuente: Elaboración propia con material proporcionado por (Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Guerrero, 2021), (Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero, 2022) y (Tribunal Superior de Justicia Guerrero, 2022).

Sin embargo, a pesar de la conformación del Sistema Estatal Anticorrupción y de la coordinación entre las instancias que lo componen no se ha logrado finalizar la etapa del diseño de la Política Estatal Anticorrupción y consecuentemente la implementación hasta el momento no se ha realizado. En el análisis comparativo que realizó la Cámara de Diputados refiere que, al mes de junio de 2021, el estado de Guerrero está en el proceso de elaboración de la propuesta de la Política Estatal Anticorrupción, es decir, no se ha concretado el trabajo de elaboración e integración de la propuesta de PEA. En la página del Sistema Nacional Anticorrupción (véase tabla 9) se detalla que 19 estados cuentan con Política Anticorrupción aprobada, de los cuales solo 2 tienen sus programas de implementación, Campeche y Quintana Roo.

²⁴ El 22 de octubre de 2019 se da la instalación de la Comisión Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción.

Tabla 9. Estado general de avance de la Política Estatal Anticorrupción en Guerrero en comparación con el resto del país.

Etapa del proceso	Total de estados
PEA y programa de implementación aprobado.	2: Campeche y Quintana Roo
Política Estatal Aprobada	19: Baja California Sur, Sonora, Coahuila, Sinaloa, Nayarit, Aguascalientes, Zacatecas, San Luis Potosí, Querétaro, Guanajuato, Jalisco, Hidalgo, Veracruz, Tlaxcala, México, Puebla, Tabasco, Oaxaca y Yucatán
Propuesta de PEA atendiendo retroalimentación	5: Baja California, Chihuahua, Durango y Michoacán, Morelos.
Propuesta de PEA enviada a la SESNA	0
Propuesta de PEA en proceso de elaboración	6: Nuevo León, Tamaulipas, Colima, Ciudad de México, <i>Guerrero</i> y Chiapas.

Fuente: Elaboración propia con datos de (Sistema Nacional Anticorrupción, 2022).

3.9 Proceso de evaluación de la Política Pública Anticorrupción

Las recomendaciones de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción para acelerar la homologación de la política estatal y que además pretende dar certeza al cumplimiento establecido de manera general propone las bases de la implementación, para posteriormente generar evidencia y con ello el seguimiento y evaluación por la vía institucional pero también con la participación ciudadana. El desarrollo de la política tanto nacional como estatal y su implementación se da, debido a la complejidad del problema, de manera gradual, específicamente los resultados serán más visibles a largo plazo sin que ello signifique que no puedan ser considerados efectos inmediatos (sobre todo en el ámbito local). Este proceso de integración para los resultados de la política pública implica también que durante su ejecución se pueden dar procesos de retroalimentación y, se sugiere un periodo de revisión al cabo de 3 años para realizar ajustes a las estrategias y líneas de acción establecidas.

La propuesta de seguimiento y control de la Política Estatal Anticorrupción se empareja a nivel nacional mediante la creación de un Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción (MOSEC), mismo que se concibe como un repositorio de indicadores y datos a través del cual se busca recabar, sistematizar, aprovechar y dar seguimiento periódico y continuo

a un conjunto de indicadores que permita evaluar en un primer momento la evolución del fenómeno de la corrupción y en un segundo momento los avances y los retos que se observan a nivel de impacto, resultados y procesos obtenidos a partir de la implementación de programas (Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Guerrero, 2021). Se pretende que el MOSEC coordine indicadores estatales (por tema, operatividad y nivel de desempeño) para relacionarlos con el impacto de la Política Estatal.

El control y seguimiento de los objetivos planteados en la Política Estatal Anticorrupción, debidamente aprobados, serán coordinado de manera local por los integrantes del Comité Coordinador, mismos que deberán establecer canales de comunicación entre ellos para atender las recomendaciones que vayan surgiendo. En este punto conviene reconocer que, para el logro de los objetivos planteados, una pieza fundamental, independientemente de la relación y comunicación entre las instituciones, es la coordinación con los municipios que de acuerdo con la normatividad local contribuirán a implementar acciones concretas que corresponsabilicen al ciudadano con los gobiernos locales. Se pretende, entonces, que desde la célula mínima de integración ciudadana que son los gobiernos municipales, se diseñen líneas de acción para aportar a la solución del problema de la corrupción. Pero la evaluación no podrá llevarse a cabo si en el estado de Guerrero aún está en la etapa del diseño de la Política Estatal Anticorrupción.

CAPÍTULO 4. DISEÑO METODOLÓGICO Y RESULTADOS

La realización de políticas públicas debería estar proporcionalmente ligada a la participación ciudadana, es decir, el efecto que produce la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos es esencial; estas variables actúan como dependiente e independiente respectivamente y, parece que la segunda genera condiciones de éxito sobre la primera. Hasta este punto y, analizadas las variables por separado, pero al mismo tiempo relacionándolas, conviene en este último capítulo, preguntarse el grado de participación ciudadana sobre el diseño de la Política Estatal Anticorrupción, que motivados o interesados han permeado en la voluntad política para contrarrestar las consecuencias que producen los hechos de corrupción tanto en la esfera pública como privada.

La participación ciudadana, como elemento en las prácticas del gobierno, para el año 2000 se comienza a institucionalizar, se ve motivada o desmotivada por la garantía con la que se mantengan los mecanismos para que los ciudadanos intervengan y afecten negativa o positivamente la toma de decisiones públicas. Las relaciones entre gobierno y ciudadano interferían en la gobernabilidad y legitimación, así como pueden poner en juicio la eficacia y eficiencia de la gestión pública. Sin embargo, y a pesar de estar plasmados jurídicamente como derecho y como obligación para el ciudadano y para el gobierno, los mecanismos que aseguran que los ciudadanos sean fundamentalmente tomados en cuenta en las decisiones ha sido endeble y mecánica, es decir, se cumple con la normatividad, pero no hay una motivación más allá de lo contemplado por las leyes. Paradójicamente, la cultura del ciudadano ha sido lineal y polarizada de la conexión y reflexión con el gobierno hacia la participación y crítica para buscar un espacio intermedio donde confluyan a la reeducación sobre los procesos por los que se toma una decisión y no otra.

La voluntad política debe sobrepasar lo que fue creado como parteaguas de una nueva forma de gobernar, a través de las políticas públicas; al mismo tiempo al ciudadano le debe quedar claro la importancia de su poder de decisión, más allá de los periodos electorales. En referencia, la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía durante el gobierno panista de Felipe Calderón llevaron a cabo en el marco del Plan Nacional de Desarrollo para el fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana, la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP), la última en 2012; dicha

encuesta busca, entre otras cosas, conocer las características de la participación cívico-política de los ciudadanos y el nivel de compromiso de la ciudadanía con los valores, principios e instituciones de la democracia (INEGI, 2022). En los primeros cuestionamientos refiere a la identificación de los actores que intervienen en la solución de problemas sociales, de ello deriva que el 77.73% de los encuestados afirma que dicha solvencia se da con la participación ciudadana y el gobierno.

De lo anterior, conviene identificar y ahondar la relación que guarda la participación ciudadana en el diseño e implementación de la política pública anticorrupción para la solución de éste como un problema público que deriva en el atraso de mejorar las condiciones y calidad de vida; en el supuesto de que los mecanismos legales existen y se garantizan para que dicha relación gobierno- ciudadanía abone a mejores resultados y fortalezcan la confianza en las instituciones administrativas al mismo tiempo que comprometan y corresponsabilicen al ciudadano y se reviertan los daños causados por prácticas fuera de la norma. En este sentido, la gobernabilidad y legitimidad del gobierno serán promovidas por la cultura participativa, reflexiva y creativa del ciudadano.

4.1 Marco metodológico

El desarrollo de esta investigación incorporó diversas herramientas del enfoque mixto que contempla, de manera institucional, la parte cualitativa y, por la otra, el aspecto cuantitativo con el propósito de corroborar la hipótesis planteada al inicio de esta investigación, que refiere a la incorporación de la participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas de combate a la corrupción y que inciden en una mejor integración en la toma de decisiones y acciones de gobierno que determinan los procesos de gobernanza colaborativa; en la cual, se han empleado diversos esquemas teóricos en torno a las políticas públicas y la participación ciudadana para el diseño, implementación y evaluación de la política Estatal Anticorrupción en Guerrero, permiten hacer un análisis sobre los mecanismos de participación ciudadana que se implementan en el Estado para la construcción de políticas públicas integrales en materia de anticorrupción para la contribución del desarrollo social, como planteamiento del problema, el cual se expuso en un principio. De igual forma, el uso de herramientas y técnicas

como la encuesta y la entrevista han permitido generar conocimiento y aportes significativos a la investigación en un problema particular en el que sobresale la integración ciudadana en la toma de decisiones públicas, bajo el propósito específico de contribuir en la atención de problemáticas sociales de combate a la corrupción.

La selección del marco metodológico obedece a una adaptación propia del problema de investigación, de la relación gobierno- ciudadanía, el cual, ha sido valorado con el equipo asesor con el propósito de identificar aquellas variables de análisis que fueron evaluadas en un espacio geográfico y una temporalidad determinada.

4.2 Diseño de la investigación

La investigación obedece a un diseño no experimental, debido a que no se realizaron acciones para provocar los comportamientos de estudio, sino que se analizaron aquellos ya establecidos para describir y explicar la relación entre la participación ciudadana y su incidencia para la construcción de políticas públicas integrales anticorrupción.

En este diseño de investigación se empleó un modelo transversal, con un estudio de tipo correlacional, en el cual se busca identificar la relación entre las variables participación ciudadana y políticas públicas, con el propósito de buscar la incidencia y la manera en cómo se relacionan para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas en materia de combate a la corrupción y, a partir de ello, generar una propuesta de integración formal y real para la sistematización de la Política Estatal Anticorrupción en el estado de Guerrero.

El tipo de estudio utilizado fue descriptivo– explicativo mediante la aplicación de la técnica de la entrevista a profundidad, utilizando el instrumento de cuestionario estructurado, el cual fue aplicado a la presidenta de la Comisión de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción, a la secretaria técnica de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, a la presidenta de la Comisión de Participación Ciudadana, así como al presidente de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción del H. Congreso del estado de Guerrero, al presidente del Consejo Consultivo de la Política Estatal Anticorrupción y al titular del Consejo Estatal de Políticas Públicas.

El soporte descriptivo parte del conocimiento del grado de participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas anticorrupción, así como de la percepción de participación ciudadana por parte de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción. Es explicativo porque también permite analizar los resultados del tipo y grado de participación ciudadana, mediante sus percepciones y expectativas en referencia a su comportamiento con el establecimiento del Sistema Estatal Anticorrupción y su respectiva Política Estatal Anticorrupción.

Se estudió la integración de la participación ciudadana mediante los mecanismos jurídicos diseñados en el estado de Guerrero, del Comité de Participación Ciudadana y del Consejo Consultivo del Sistema Estatal Anticorrupción como unidades de análisis. El procesamiento de la información recabada corresponde a dos momentos, el análisis de las entrevistas, para presentarlas en los puntos de coincidencia en los que se hace hincapié de la importancia de la relación gobierno- ciudadanía, el incentivo por parte de las instituciones para que los ciudadanos participen, de la garantía real de los mecanismos constitucionales de participación ciudadana, el nivel de participación ciudadana, así como de la comunicación interinstitucional para el diseño de la Política Estatal Anticorrupción y, finalmente, la suficiencia y debilidades del diseño, implementación y evaluación de la política pública para combatir la corrupción.

4.3 Universo y muestra

El desarrollo de la parte cuantitativa corresponde al análisis de la metodología diseñada e implementada por la secretaría técnica de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción y el Comité de Participación Ciudadana²⁵. Se trata de una muestra infinita para la aplicación de una encuesta de 21 reactivos, la cual fue denominada propiamente como consulta ciudadana, por lo que se consideró de manera voluntaria, previa expedición de convocatoria en todas las regiones del estado de Guerrero, incluso, se estipuló como una acción

²⁵ Se precisa el dato de colaboración entre las instancias mediante la entrevista realizada al presidente del CPC, mismo que refirió que a dicha área le correspondió el diseño de las preguntas.

incluyente debido a que es la primera encuesta a nivel nacional que fue levantada en las lenguas originarias del estado.

Para este estudio, se identificó a la población originaria, la que radica en el estado de Guerrero y se incluyeron datos como edad, sexo y lugar de origen, para identificar el municipio correspondiente. El proceso de consulta se llevó a cabo por un periodo de aplicación de dos meses (10 de junio- 10 agosto de 2021), con la finalidad de recopilar la opinión de la ciudadanía y abarcar la mayor parte de los municipios del Estado de Guerrero.

Población objetivo: Los habitantes del Estado de Guerrero (originarios o no) que tengan la mayoría de edad.

Tamaño de la muestra: Se calculó el tamaño de la muestra para la aplicación de la consulta a partir del total de población del estado de Guerrero, aplicando la fórmula correspondiente que permitió determinar los resultados de la consulta con un 95% de nivel de confianza y un margen de error del 5%.²⁶

En esta investigación la muestra se calculó mediante la fórmula Infinita; de acuerdo con la estimación de la muestra corresponde a 383 personas.

$$N = \frac{Z^2 * p * q}{E^2}$$

Para efectos de esta investigación se tomaron todos los datos proporcionados por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción en Guerrero, mismos que se pudieron consultar durante la segunda estancia profesional en los meses de noviembre a diciembre de 2021 y de los que derivaron observaciones. Para este caso, es relevante señalar que mediante dicho muestreo y con la posibilidad medianamente pareja²⁷ de las unidades de análisis para participar, el número requerido de ciudadanos consultados se rebasó. Esta acción interviene en el desglose y análisis de la consulta puesto que no se respetó la muestra origen.

²⁶ Es importante destacar que el cálculo del muestreo, así como todo el diseño y la implementación de la ruta cuantitativa fue realizado por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción. Se desconoce la técnica utilizada para el desglose de los resultados.

²⁷ No en todas las zonas y regiones del estado hay cobertura de internet, atribuyendo que hubo conocimiento sobre la consulta.

La metodología no fue aplicada de manera correcta; estadísticamente el cuestionario no fue aplicado a las 383 personas que arrojó la fórmula, sino que, por el lapso, la participación se dejó abierta y a criterio del SEA para terminar con un total de 922 ciudadanos y que a detalle se puede dar cuenta que hubo municipios que no aportaron representatividad o información.

Derivado de lo anterior, para completar este trabajo de investigación y el logro de los objetivos planteados, así como la comprobación de la hipótesis, se consideró pertinente la aplicación de entrevistas a profundidad a las áreas seleccionadas a fines a esta investigación: comisión de participación ciudadana, comisión de transparencia y Anticorrupción ambas del Congreso del Estado de Guerrero, a la secretaría técnica de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, al Consejo de Políticas Públicas, al Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción y, finalmente al Consejo Consultivo de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción en Guerrero.

4.4 Diseño del instrumento

De inicio, se detalla el instrumento utilizado para el esquema cuantitativo

El diseño del cuestionario fue estructurado por la Comisión de Participación Ciudadana del SEA, e implementado por la secretaría técnica de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción; promovido en conjunto por los integrantes del Sistema Estatal Anticorrupción y del cual formó parte también el Consejo Consultivo. Se denominó Consulta Ciudadana, mecanismo de participación ciudadana en el estado de Guerrero que se detalla como universal, integral, equitativa e intercultural, contiene 21 preguntas concretas y neutrales (véase tabla 10), con lenguaje incluyente y conjuntamente traducida a las cuatro lenguas indígenas que predominan en la entidad: Náhuatl, Mixteco, Tlapaneco y Amuzgo, con el fin de englobar los 81 municipios que conforman el Estado de Guerrero, incluido entre ellos, el Consejo Municipal Comunitario de Ayutla de los Libres de nuestro Estado, así como a los diversos grupos sociales y regionales. Dada la importancia de este mecanismo de participación ciudadana se difundió a través de diversos medios electrónicos, spots en radio y carteles informativos colocados estratégicamente.

El desarrollo de este instrumento de investigación se realizó a través de medios electrónicos, durante el periodo comprendido del 10 de junio al 10 de agosto de 2021, dando un total de participación de 922 guerrerenses (véase tabla 11), de los cuales 902 (97.83%), usaron el formulario en español, 14 personas (1.51%) en Tlapaneco, 5 personas (0.54%) en mixteco y finalmente una persona (0.10%) en náhuatl.

Tabla 10. Contenido de encuesta

Encuesta consulta ciudadana

Datos sociodemográficos:
Entidad federativa
Región
Municipio
Ocupación
Género
Nivel de estudios
Edad
1.- La corrupción es para la sociedad
2.- ¿Qué entiende usted por “corrupción”? Señale tres opciones.
3.- ¿Considera usted que los servidores públicos que trabajan para el gobierno son corruptos?
4.- ¿Cuál cree usted que es el nivel de corrupción en el Estado de Guerrero?
5.- Desde su percepción, ¿En qué sector hay más corrupción?
6.- ¿En qué ámbito del sector público considera que hay más corrupción?
7.- En una escala del 1 al 8, en donde 1 es más frecuente y 8 es menos frecuente ¿Cuáles son los actos de corrupción más frecuentes que conoces en tu entidad?
8.- En una escala del 1 al 4, en donde 1 es más y 4 es menos ¿En qué acciones considera que se cometen más actos de corrupción?
9.- ¿Cuáles cree que sean las principales causas de la corrupción? Elije cuatro.
10.- ¿Cuáles pueden ser las mejores medidas para contrarrestar la corrupción? Elije cuatro.
11.- En una escala del 1 al 10, en donde 1 es casi nada y 10 es demasiado, ¿Qué tanto afecta la corrupción a usted y a su familia?
12.- En una escala del 1 al 8, en donde 1 es más y 8 es menos ¿De qué manera la corrupción afecta a tu calidad de vida?
13.- En una escala del 1 al 7, en donde 1 es más importante y 7 es menos importante ¿Quién o quiénes consideras que son los actores que deben resolver el problema de la corrupción?
14.- ¿Está usted de acuerdo en que los actos por hechos de corrupción se justifiquen?
15.- ¿Te has beneficiado de la corrupción?
16.- ¿Ha sido usted víctima directa de algún delito o hecho de corrupción perpetrado por alguno de los siguientes actores?
17.- ¿Sabe usted ante qué autoridad debe presentar una denuncia por hechos de corrupción?
18.- En una escala del 1 al 10, en donde 1 es nada y 10 es demasiado, ¿Qué nivel de confianza tiene al presentar una denuncia por hechos de corrupción?
19.- En una escala del 1 al 10, en donde 1 es nada y 10 es demasiado, desde su punto de vista ¿Cuánto cree usted que se ha progresado en reducir la corrupción en las instituciones gubernamentales de Guerrero en los últimos 5 años?
20.- ¿Conoce el Sistema Estatal Anticorrupción de Guerrero?

Fuente: Fuente: (SESEA, 2021).

Tabla 11. Total de encuestas

Consulta ciudadana	
Español	902
Náhuatl	1
Mephaa	14
Mixteco	5
Amuzgo	-
Total	922
Fecha	10/08/21 23:59

Fuente: (SESEA, 2021).

Parte cualitativa

Para complementar esta investigación se utilizó metodología cualitativa, la cual consistió en la aplicación de 6 entrevistas a profundidad y dirigidas a personas involucradas directamente con el diseño de la Política Estatal Anticorrupción. La aplicación de este instrumento se llevó a cabo en un periodo intermitente, derivado de las agendas de los entrevistados, comprendido del 02 de diciembre de 2021 al 20 de marzo de 2022. Para el desarrollo de las entrevistas se contó con la participación de la presidenta de la Comisión de Participación Ciudadana así como del presidente de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción del Congreso del Estado de Guerrero de la LXIII Legislatura; la secretaria técnica de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, el consejero presidente del Consejo de Políticas Públicas del Estado de Guerrero, el presidente del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción y, finalmente, del presidente del Consejo Consultivo de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción en Guerrero.

La estructura de las entrevistas obedece a la intención de la información particular que se buscó conocer del área en cuestión, por lo que varía entre las dependencias (véase tabla 12); sin embargo, se buscaron 6 preguntas en común que detallan el incentivo de la participación ciudadana, la percepción de la participación ciudadana desde sus áreas, así como el nivel de participación ciudadana, la comunicación entre las instituciones para la conformación de la Política Estatal Anticorrupción, la correspondencia entre la participación ciudadana y la toma de decisiones públicas y, finalmente la última pregunta refiere a la eficacia y eficiencia de la PEA como una política pública para combatir la corrupción.

Tabla 12. Detalle general de entrevistas.²⁸

Entrevista a profundidad

Orden	Dependencia	Tiempo en el cargo	Fecha	Número de preguntas	Tiempo de entrevistas	Lugar de entrevista	Medio de entrevista
1	Presidenta de la comisión de participación ciudadana del H. Congreso del Estado de Guerrero. Dip. Julieta Fernández	1 mes	02/12/2021	17 reactivos	8 min. 43 segundos	Congreso del Estado. Chilpancingo, Guerrero.	Presencial
2	Consejero presidente del Consejo de Políticas Públicas del Estado de Guerrero. C.P. Carlos Álvarez Reyes	2 meses	03/12/2021	20 reactivos	16 min. 22 segundos	Oficina particular. Acapulco de Juárez, Gro.	Presencial
3	Presidente del Consejo Consultivo de la SESEA Doc. Marco Antonio Adame Meza	8 meses	13/12/2021	20 reactivos	30 min. 44 segundos	IIEPA Acapulco de Juárez, Gro.	Presencial
4	Secretaria técnica de la SESEA Lic. Itzel Figueroa Salazar	2 años 9 meses	16/12/2021	16 reactivos	19 min. 38 segundos	Instalaciones SESEA Chilpancingo, de los Bravo, Guerrero	Presencial
5	Presidente del Comité de Participación Ciudadana del SEA Doc. Ignacio Rendón Romero	4 años	03/03/2022	17 reactivos	16 min. 36 segundos	Oficina particular Acapulco de Juárez, Gro.	Presencial

²⁸ Las entrevistas fueron grabadas y transcritas para cumplir con el análisis correspondiente.

6	Presidente de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción del H. Congreso del Estado de Guerrero	6 meses	20 de marzo de 2022	17 reactivos	---	---	Indirecta. Envió por medio digital.
---	--	---------	---------------------	--------------	-----	-----	-------------------------------------

Fuente: Elaboración propia.

La formulación de las preguntas cambió de acuerdo con las funciones y prácticas institucionales de cada área, entre los 16 reactivos para la secretaría técnica del Sistema Estatal Anticorrupción, toda vez que se tuvo la oportunidad de conocer las funciones y atribuciones de manera más profunda debido a la estancia profesional que ahí se realizó, así como del material que fue proporcionado para el análisis correspondiente. Las entrevistas con más reactivos fueron formuladas a los titulares del Consejo de Políticas Públicas y del Consejo Consultivo de la Secretaría ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, determinados así debido a que en los portales de sus páginas web no se encontró información a profundidad que refiriera a sus funciones y atribuciones. Las entrevistas se realizaron con la finalidad de conocer a detalle las prácticas que realizan en función de la Política Estatal Anticorrupción, de su participación para la integración de esta y de la percepción respecto a la participación ciudadana. La entrevista que llevó más tiempo fue la que se realizó al presidente del Consejo consultivo, el Dr. Marco Antonio Adame Meza.

Es importante detallar que las entrevistas estaban programadas en un lapso consecutivo de 15 días, sin embargo, debido a los cambios generados por la transición del gobierno estatal, particularmente del consejero presidente del Consejo de políticas públicas quien recientemente había asumido el cargo, generando contratiempos para contactarlo debido a que, como ya se mencionó, en el portal web no había información actualizada. De la misma manera, en la comisión de participación ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción se presentaron cambios en la estructura organizacional, primero no se pudo contactar a la anterior presidenta de dicho organismo, por lo que se tuvo que esperar a que el nuevo presidente tomara protesta de su cargo.

En el caso de la presidente de la comisión de participación ciudadana del Congreso del Estado, así como de la secretaría técnica de la SESEA y del presidente del Consejo Consultivo del mismo organismo, siempre hubo apoyo y disposición. De manera particular, el acercamiento con el presidente de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción del Poder Legislativo, se

buscó insistentemente de forma presencial, sin embargo, no se pudo contactar de manera directa y la entrevista se realizó a distancia a través de su secretario técnico; dicha entrevista fue compartida por vía electrónica, específicamente mediante la plataforma de WhatsApp, en el que se pudo constatar que se dejaron preguntas sin contestar. Derivado de lo anterior, el lapso de las entrevistas prácticamente se da durante 3 meses.

5.5 Variables o categoría de análisis

De acuerdo con los objetivos de la investigación se analizaron la variable independiente Participación ciudadana (causa) y la variable dependiente Políticas públicas (efecto), con la finalidad de identificar cuál es el mecanismo de participación ciudadana que el gobierno del estado implementa para el diseño, implementación y evaluación de la política estatal anticorrupción, así como la correspondencia de la participación ciudadana y su percepción sobre actos de corrupción que lo relacionan para la integración de la Política Estatal Anticorrupción. Derivado de lo anterior, la correlación entre las variables explica que las políticas públicas dependen del compromiso y voluntad de la participación ciudadana, toda vez que estas fueron analizadas en la encuesta aplicada por la SESEA, cuyos datos y respuestas permiten conocer los rasgos principales de la población que participó, el rango de edad, la escolaridad, el sector o rasgos culturales de la población que participó sobre los distintos matices que forman parte del fenómeno de la corrupción, para formar parte del diagnóstico para el diseño de la PEA.

4.6 Hipótesis o preguntas de investigación

La hipótesis que se planteó al inicio de la investigación y que propone que la incorporación de la participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas generará una mejor integración en la toma de decisiones y acciones de gobierno que determinan el combate a la corrupción favoreciendo los procesos de gobernanza colaborativa, se corrobora, en el sentido de la relación de las variables, puesto que el nivel de participación y el compromiso ciudadano condicionan la generación de políticas públicas, en la que también incide la voluntad

política que manifiesta el gobierno para generar y garantizar los mecanismos por los que habrá de relacionarse y comunicarse con la sociedad para, a partir de ello generar corresponsabilidad en la solución de un problema compartido como público.

La problemática identificada, que motivó la investigación, permitió conocer los mecanismos de participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de la política pública anticorrupción en el estado de Guerrero, la incidencia en la integración para proponer el diseño desde su participación en la identificación del problema así como el diagnóstico contextualizado; en el que además, permite valorar el grado de compromiso social por una parte, y el interés del gobierno por fortalecer los vínculos de confianza y reciprocidad con base en los resultados de la consulta ciudadana.

Debe puntualizarse que, hasta el momento de la conclusión de la investigación, el proceso que guarda la concepción de las políticas públicas, particularmente del proceso que guía la Política Estatal Anticorrupción, queda pendiente la conclusión de la primera fase de su ciclo correspondiente al diseño, cuya propuesta emerge del consejo consultivo de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción y que de acuerdo a las palabras expresadas por el Doc. Marco Antonio Adame Meza, presidente del Consejo Consultivo, se encuentra a un 20% de elaboración de la propuesta y, a pesar que jurídicamente no sea competencia de dicho ente; sin embargo, bajo compromisos asumidos de acuerdo con disposiciones nacionales y estatales, vinculan su participación para la integración de la propuesta final, “desde el Consejo Consultivo, más allá de (...) opinar, sugerir, recomendar, más bien elaborar, (...) asumimos esa tarea, que en principio no está en nuestro reglamento, (...) con el objetivo de tener un producto ya más elaborado y en estos meses, estos días, estaremos integrando una primera propuesta de política estatal Anticorrupción, que en este momento (...), esa política se está elaborando” (Adame, 2021).

Este fase inicial que en principio corresponde a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, a la Comisión ejecutiva particularmente (integrada por el Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción y el Comité de Participación Ciudadana a excepción de su presidente), previa aprobación del Comité coordinador, el establecimiento de mecanismos para el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción, mismos que, a su vez, tiene que ser aprobada por el Sistema Nacional Anticorrupción. Posteriormente el detalle de la implementación

(programas, líneas de acción, objetivos, indicadores y metas) y la eventual evaluación que supone que los resultados sean vinculatorios para el fortalecimiento de la política pública anticorrupción y con ello completar el ciclo de las políticas públicas. En referencia, la Lic. Itzel Figueroa Salazar argumentó durante su entrevista que los resultados se verán reflejados a largo plazo “el modelo de implementación va a llevar las líneas de acción lo que se va a hacer para combatir la corrupción (...), es un trabajo conjunto sociedad y Gobierno; es un trabajo que para combatir la corrupción va a pasar un tiempo, no es a corto plazo, es a largo plazo” (Figueroa, 2021).

4.7 Mecanismo de recolección de datos

Para el procesamiento de los datos obtenidos, el instrumento que se utilizó en la parte cualitativa fue mediante el registro por audio de las entrevistas realizadas a las seis áreas involucradas indirecta o indirectamente en la construcción de la PEA, así como de la disposición del diagnóstico cuantitativo de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, que proporcionó la base de datos de las encuestas generadas en la consulta ciudadana.

Cualitativo para entrevistas.

Se llevó a cabo un registro de audios de todas las entrevistas, así como anotaciones y observaciones en una bitácora personal en el que se dividió la información de la siguiente manera:

Datos generales

- Dependencia
- Modalidad
- Lugar y fecha
- Nombre
- Cargo
- Tiempo en el cargo y
- Profesión.

Preguntas abiertas

- Reactivos variables por área. Se diseñó un instrumento que fue modificándose de acuerdo con los objetivos que se pretendían lograr al entrevistar a las personas involucradas en el diseño de la política estatal Anticorrupción.
- 6 preguntas en común.

Cuantitativa para consulta ciudadana.

Se utilizó como instrumento de análisis el cuestionario que aplicó La Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, misma que fue aplicada de manera electrónica a través del formulario Google, de donde se obtuvieron los resultados una vez concluidos el periodo de aplicación. De acuerdo a los datos proporcionados por el departamento de Riesgos, Metodología y Medición de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, el 29 de septiembre del año 2020, en la 12a Sesión Ordinaria de la Comisión Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Guerrero, se aprobó el contenido de la Consulta Ciudadana para ser implementada de manera digital a la ciudadanía del Estado de Guerrero, la cual tiene como objetivo universal conocer y recabar información de valor para diseñar la Política Estatal Anticorrupción (SESEA, 2021).

Ambos instrumentos contribuyen a la formación y al logro de los objetivos que se establecieron en esta investigación.

4.8 Aplicación del instrumento

Los instrumentos de recolección de datos se aplicaron de forma separada. Como ya se ha hecho mención, obedece a dos momentos distintos. Por un lado, en la ruta cuantitativa la aplicación se da de manera institucional, es decir, que fue realizada por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción durante los meses de junio a agosto de 2021, previa convocatoria en distintos medios de comunicación digitales y visuales. Se trató de una Consulta ciudadana que fue traducida a las cuatro lenguas originarias del estado para incluir la participación de todos los sectores de la sociedad guerrerense. Dicho mecanismo de participación ciudadana se da al margen del proceso electoral en el estado para la renovación de los poderes ejecutivo y legislativo.

Por otro lado, en la ruta cualitativa, la aplicación de las entrevistas se llevó a cabo en sus respectivas oficinas (privadas o institucionales), mediante previa cita, entre el 02 de diciembre de 2021 y el 20 de marzo 2022. De los 6 titulares de las áreas que fueron entrevistados, a 2 de ellos se les compartieron previamente las preguntas que se aplicarían, debido a que así fue solicitado por el presidente del Consejo Consultivo y por el presidente de la comisión de transparencia y anticorrupción del Congreso del estado, cabe resaltar, que a este último la estructura de la entrevista se compartió con fecha 8 de febrero de 2022 y fue compartida vía digital por WhatsApp con fecha 20 de marzo del mismo año. Cuatro de ellos las contestaron al momento de la aplicación. La entrevista fue estructurada entre 16 y 20 preguntas abiertas y sin tiempo definido para su contestación, sin embargo, su aplicación varió entre los 8 y 30 minutos; además se pudo conversar respecto al tema y compartir puntos de opinión respecto al grado de interés por parte de los ciudadanos, pero también por parte del nuevo gobierno, que dicho sea de paso es afín al partido que gobierna a nivel nacional y que supone mayor vínculo de cooperación para solventar los estragos de la corrupción. Además, el gobierno actual es dirigido por la primera gobernadora que fue electa en un ambiente en el que, si bien consolidó su triunfo por un margen considerado para la estabilidad de su gobierno, ha de buscar elementos que le abonen en cuanto a legitimidad se refiere, sobre todo por la manera en que se dio la candidatura.

4.9 Análisis de resultados

Cuantitativa

La consulta ciudadana, promovida en conjunto por el Sistema Estatal Anticorrupción de Guerrero, cumplió con la aplicación de las encuestas de acuerdo con la fórmula que determina el muestreo, sin embargo, de las 383 ciudadanas o ciudadanos que debían contestar el formulario digital mediante la plataforma de Google, en el lapso de 2 meses, la participación ciudadana rebasó la aplicación de la fórmula y, a pesar que estadísticamente el suceso es incorrecto debido a que sesga el rango de confiabilidad y margen de error estimado, aun así se procedió al análisis de los resultados de un total de 922 encuestas contestadas. El análisis de la aplicación y resultados de la encuesta corresponde particularmente a la Secretaría ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción.

El mecanismo de consulta ciudadana implementado para la participación equitativa e incluyente de todos los ciudadanos nacidos o radicados en el estado de Guerrero no consideró la falta de internet y de comunicación con las zonas más vulnerables del Estado, lo que propició en primer lugar, la participación de los pueblos originarios del Estado de manera aislada. De acuerdo con los datos proporcionados por la Secretaría ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Guerrero, no todos los municipios del Estado participaron de la encuesta, sea porque no hubo conocimiento previo de la aplicación de esta o porque no se contó con internet al momento o en el lapso de la aplicación. En segundo lugar, queda evidencia que de los cuatro pueblos originarios identificados (Náhuatl, Naa Savi -mixtecos-, Me´phaa -tlapanecos-, Tzjon Non – amuzgos-), sólo 3 emitieron participación en sus lenguas maternas a excepción de representantes de la comunidad Naa Savi.

La unidad de análisis que se resalta en la consulta ciudadana es propiamente la participación de los ciudadanos al contestar la encuesta y su percepción respecto al problema de la corrupción (ver tabla 13), misma que sirve como una primera parte del diagnóstico para el diseño de la Política Estatal Anticorrupción. De los documentos proporcionados por la SESEA no se encontró precisión ni evidencia alguna del software empleado para el análisis oficial de resultados; y dado que ellos procesaron la información, se procedió a tomar los datos para realizar una tabla que muestre los resultados más importantes en relación con el presente trabajo. En razón a lo anterior, se analizó la estructura de la encuesta para identificar y agrupar por categoría de análisis respecto a la hipótesis planteada.

Tabla 13. Identificación de las categorías de análisis de la Consulta ciudadana implementada por la SESEA

Unidad de análisis:	Ciudadanos del y en el estado de Guerrero	922 encuestas
Categorías de análisis:	Participación ciudadana (V.I)	Políticas públicas (V. D)
Datos generales (1 pregunta global)	Percepción ciudadana (15 preguntas no ordenas por categoría de análisis)	Integración de la PEA (5 preguntas dispersas)

Entidad federativa	1. Identificación de la corrupción	10. Medidas para contrarrestar la corrupción
Región	2. Definición de la corrupción	
Ocupación	3. Percepción de corrupción en el gobierno	13. Identificación de actores para resolver la corrupción
Género	4. Nivel de corrupción en Guerrero	17. Identificación de autoridad para denuncia por corrupción
Nivel de estudios	5. Percepción de corrupción por sectores	18. Nivel de confianza por denuncia de corrupción
Edad	6. Percepción de corrupción en el sector público	20. Conocimiento de SESEA
	7. Identificación de actos de corrupción frecuentes	
	8. Identificación de acciones corruptas	
	9. Identificación de causas de corrupción	
	11. Percepción de afectación por corrupción	
	12. Percepción de afectación de la calidad de vida por corrupción	
	14. Justificación de la corrupción	
	15. Beneficio derivado por corrupción	
	16. Víctima de corrupción por sectores	
	19. Percepción de progreso en la reducción de la corrupción	

Fuente: Elaboración propia con datos (SESEA, 2021).

La Consulta Ciudadana constituye un ejercicio que abona a la gobernanza, el cual es el resultado de la relación entre la sociedad civil y el Estado, estableciendo un espacio incluyente y universal, al alcance de mujeres, hombres, jóvenes, adultos mayores y comunidades indígenas. A continuación se desglosa, de manera general, el análisis propio sobre los resultados compartidos por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, que permiten tener un diagnóstico sobre la percepción de la corrupción en el estado y que sirvan para plantear en conjunto con el gobierno, mecanismos de erradicación; con la finalidad de relacionar las variables anteriormente descritas y contrastar con los resultados de la ruta cualitativa, en el que se pudo, por otra parte, conocer la percepción de los agentes de gobierno y complementar el diagnóstico ciudadano, en el que se hizo referencia a la participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas para poder ofrecer una discusión que fundamente y corrobore la hipótesis propuesta:

1. Con relación a los datos generales (ver tabla 14), considerados de manera global en la primera pregunta, se puede constatar que la mayor parte de las encuestas fueron resueltas por ciudadanos identificados de origen guerrerense con un 88%. A pesar de que todas las regiones

del estado generaron representatividad, no todos los municipios participaron en la consulta ciudadana; de ello, los ciudadanos que mayormente participaron son los que radican en las regiones más pobladas que comprenden específicamente los municipios de mayor representatividad para la entidad, Acapulco y la capital Chilpancingo de los Bravo.

La participación femenina predomina ligeramente sobre la masculina, de los cuales, el 24% que corresponde a 219 encuestados, refirió tener entre 18 y 25 años. Respecto al nivel de estudios, el 65% dijo tener concluida la licenciatura, lo que resulta interesante en su correlación con el grado de participación ciudadana, no determinante, es decir, que a mayor preparación académica mayor interés de participación en los asuntos públicos, sin que esto refleje que realmente lleguen a concretar su participación; el resultado anteriormente señalado contrasta con el 60% que afirmó tener trabajo al momento de la encuesta.

Tabla 14. Desglose de datos generales por categorías

		<i>Datos generales</i>						
<i>Categoría</i>	Valores							
<i>Entidad federativa</i>	Originario		Residente		Otro Estado		Blanco	
	88%		8%		3%		1%	
<i>Región</i>	Acapulco	Centro	Norte	Costa Chica	Costa Grande	Montaña	Tierra Caliente.	
	30%	40%	5%	9%	5 %	8%	2%	
<i>Ocupación</i>	Estudio	Trabajo	Estudio y trabajo	Ninguna	En blanco			
	14%	60%	20%	6%	0%			
<i>Género</i>	Masculino		Femenino		No dijo		Blanco	
	48%		50%		1%		1%	
<i>Nivel de estudios</i>	S/esc.	Prim.	Sec.	Bach.	Lic.	Posg.	Blanco	
	0%	1%	2%	11%	61%	25%	0%	
<i>Edad</i>	18 a 25 años	26 a 35 años	36 a 45 años	46 a 55 años	56 a 66 años y mas	Espacios en blanco		
	24%	21%	22%	15%	17%	1%		

Fuente: Elaboración propia con datos de (SESEA, 2021).

2.- En las preguntas de identificación de la problemática y la percepción ciudadana para identificar y definir la corrupción, la ciudadanía pudo elegir tres opciones. El 86.3% la asocia con abuso de poder y beneficio propio; el 65.5% la refiere como una práctica del mal uso de los recursos públicos; el 47.3% como una acción deshonestas; el 44.3% como una mala gestión o negligencia; el 39.5% como acciones ilícitas y finalmente el 32.6% la identifica como una práctica centrada en pedir y ofrecer dádivas.

Los ciudadanos asocian las prácticas de corrupción con el ámbito y órdenes de gobierno estatal (ver tabla 15) de una manera generalizada, 856 de los ciudadanos encuestados perciben que en el sector público se dan prácticas corruptas como las “mordidas” (58%), apoyos ilícitos (57,3%) y desvío de recurso público (55,6%) entre los más mencionados. De ello, las acciones más frecuentes en que se manifiesta la corrupción son en la prestación de servicios y obras públicos con un 64,4%, seguido por el ejercicio del gasto público. A pesar de que, del total de encuestados, el 54 % señaló que solo algunos servidores públicos cometen actos corruptos, mientras que el 44% o 397 ciudadanos reprueba las malas prácticas en beneficio personal o violación de las normas. En contraste con lo anterior, el ciudadano identifica que es en los municipios donde se manifiesta mayormente la corrupción, lo que posiblemente se relacione con la afirmación de Enrique Cabrera que concibe al municipio como la célula más íntima de relación entre gobierno y ciudadanía.

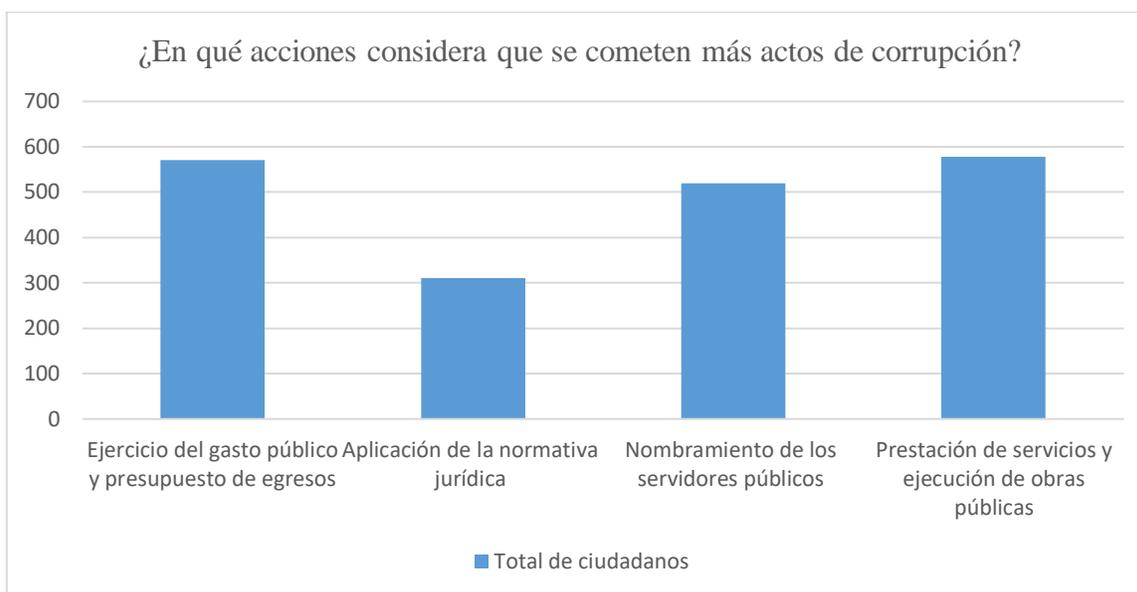
Tabla 15. Percepción de la corrupción

¿En qué ámbito del sector público considera que hay más corrupción?	Cantidad
Ejecutivo	257
Legislativo	90
Judicial	215
Municipios	337
Espacios en blanco	3

Fuente: (SESEA, 2021).

Es evidente que el ciudadano identifica un alto índice de corrupción en el estado (véase gráfica 1), es decir el 81% de los encuestados así lo afirmó. De ellos, el 61,9% mencionó que la falta de ética y moral es la primera causa de corrupción, así como la impunidad, la falta de transparencia y el arraigamiento de la cultura de la corrupción. Lo que guarda una relación absoluta con su percepción sobre su afectación, es decir, el 45,1%; mientras que el 53,1% afirmó que los actos de corrupción contribuyen al aumento de la inseguridad y violencia, lo que afecta su calidad de vida.

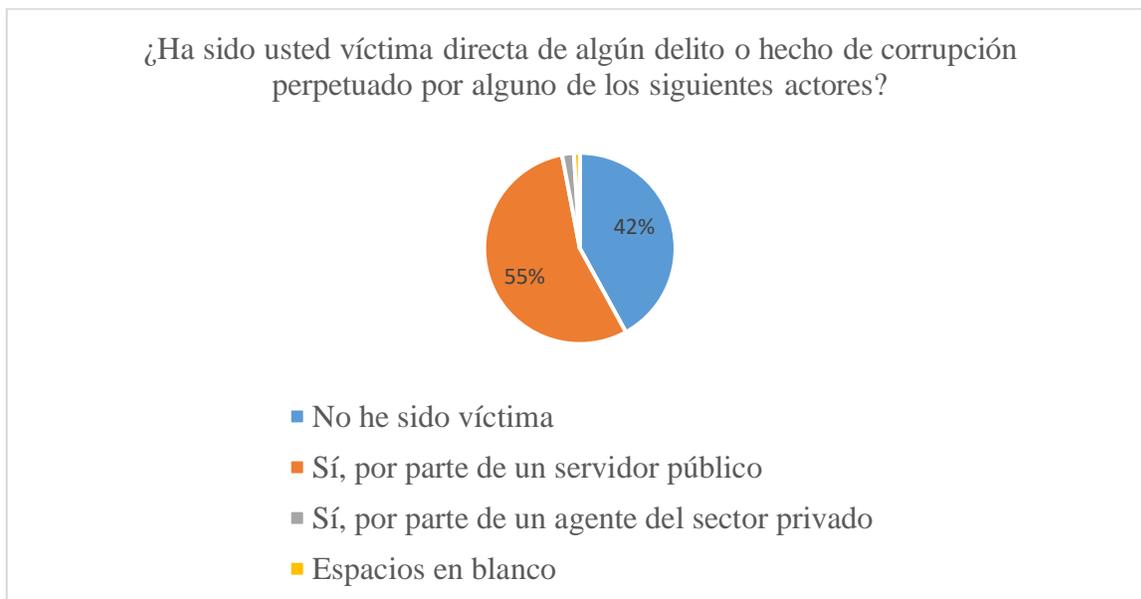
Gráfica 1.



Fuente: (SESEA, 2021).

Entre las distintas apreciaciones que se pueden observar en la Consulta Ciudadana, es importante hacer referencia a los resultados que involucran directamente la participación ciudadana para la integración de la Política Estatal Anticorrupción, misma que sirven también para valorar la relación entre gestión pública, resultados de gobierno y percepción ciudadana sobre el nivel de confianza en la administración pública. La pregunta que pretende conocer la opinión de la ciudadanía con relación a si consideran que las personas que trabajan para el Gobierno son corruptas probablemente tenía como intención conocer el nivel de apreciación que tiene la ciudadanía en relación con los funcionarios y servidores públicos para poder identificar de qué manera puede establecerse en la política estatal un mecanismo para reducir la corrupción en las y los funcionarios públicos. Los resultados indican que del total de encuestados, 499 ciudadanos afirmaron ser víctima directa (ver gráfica 2) de algún delito o hecho de corrupción por algún servidor público, mientras que 376 sostuvieron no ser víctimas directas; sin embargo, y relacionándolo con la percepción global de la corrupción tanto en el estado como específicamente en el sector público, el porcentaje que considera a la población como corruptos es elevado, lo cual justifica que se debe diseñar una estrategia prioritaria para reducir los actos de corrupción en las oficinas de Gobierno y, que ésta deba generar conciencia desde los ciudadanos como un parte fundamental de su diseño.

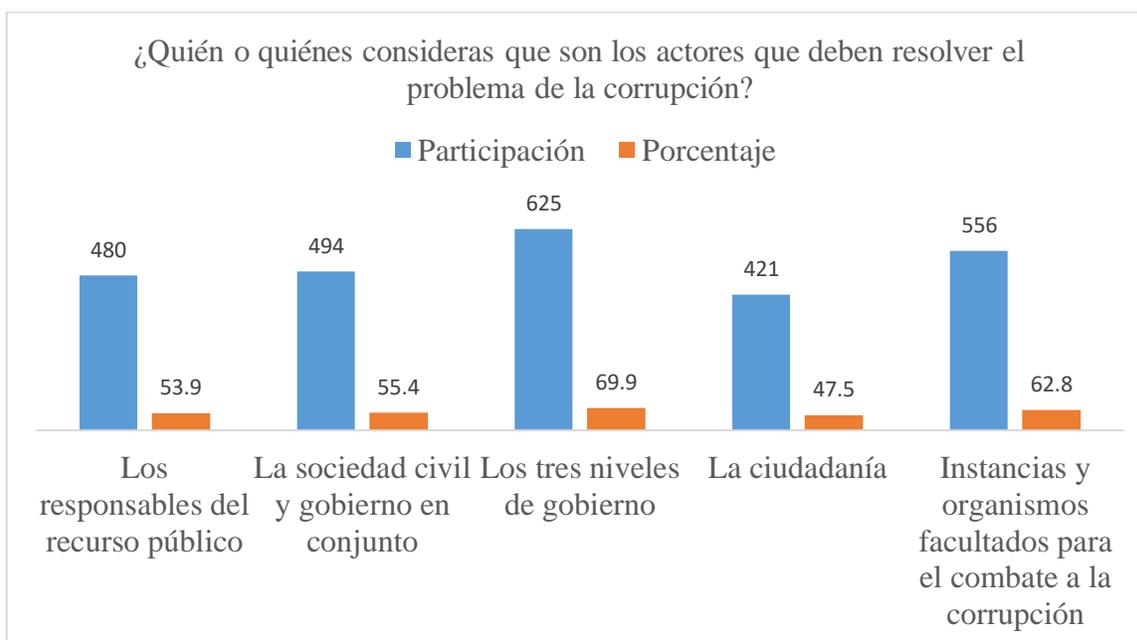
Gráfica 2.



Fuente: (SESEA, 2021).

A su vez, esta percepción se asocia al nivel de confianza que los ciudadanos manifiestan tener en actos de denuncia por hechos corruptos, independientemente del sector donde se comentan, 320 ciudadanos dijeron no sentir nada de confianza mientras que 85 ciudadanos dijeron sentirse confiados al presentar una denuncia. A pesar de que 521 ciudadanos o su equivalente al 58% del total dijo no saber ante qué autoridad se presentan las denuncias. De lo anterior surge la siguiente deducción que da evidencia que los ciudadanos demandan como responsables directos (ver gráfica 3) para resolver el problema de la corrupción a los tres niveles de gobierno, seguido por las instancias y organismos facultados en el combate a la corrupción; mientras que solo el 47,5% de los ciudadanos asumió su responsabilidad a diferencia del 55,4% que afirmó que la tarea para resolver y reducir la corrupción se hace en conjunto sociedad civil y gobierno, lo que da soporte al fundamento de la gobernanza como un ejercicio de corresponsabilidad y cogobierno.

Gráfica 3.



Fuente: (SESEA, 2021).

La integración de la Política Estatal Anticorrupción requiere un planteamiento integral en el que además de incluir los resultados de la percepción ciudadana, se tomen en las líneas de acción y programas a desarrollar las medidas y estrategias para contrarrestar la corrupción propuestas por los ciudadanos. Es oportuno mencionar que el nivel y la calidad de la participación ciudadana condiciona los elementos democráticos, además que fortalecen las instituciones públicas, sus funciones, herramientas y mecanismos para garantizar servicios y bienes de calidad que, a su vez genera una relación de confianza entre los ciudadanos y los agentes de gobierno para evadir prácticas de corrupción.

En este sentido, los ciudadanos encuestados afirmaron rotundamente su desacuerdo para la justificación de actos de corrupción, lo que fortalece la falta de confianza en el gobierno del 34% de los ciudadanos, así como su percepción respecto al progreso en la reducción de la corrupción en las instituciones gubernamentales del estado Guerrero en los últimos 5 años.

Finalmente, para fortalecer la práctica de la comunicación entre ciudadanos y gobierno para la integración de la PEA, es importante apuntar sobre el conocimiento de la instancia encargada de guiar la comunicación entre los actores que participarán del diseño, implementación y evaluación. El resultado es alarmante cuando el 67% reconoció no conocer el Sistema Estatal Anticorrupción (referencia en tabla 16 y gráfica 4) a pesar de considerar

importante conocer de sus funciones y atribuciones. Es decir, que, a pesar de la buena disposición y voluntad, el progreso por implantar tanto una cultura de mayor participación ciudadana, como del diseño de una política pública es aún muy incipiente. El Sistema está en un entramado de pesos y contrapesos entre las instituciones y los ciudadanos, para actuar en conjunto, compartiendo información, operando políticas públicas y sometándose a la vigilancia de la sociedad. En tanto que las propuestas de fortalecimiento a la cultura de la transparencia y lucha anticorrupción, la ética del servidor público y procesos de evaluación al desempeño, mayor control en la toma de decisiones y realización periódica de auditorías son las respuestas más frecuentes que los ciudadanos argumentaron para el combate de actos de corrupción

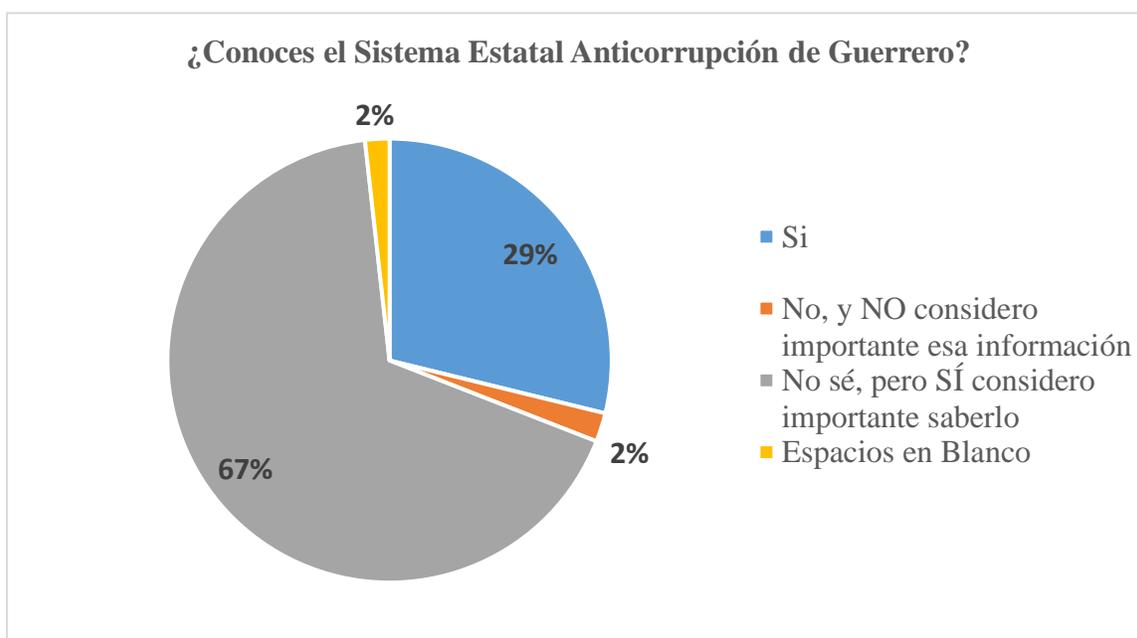
Existe una deficiencia en la atención de problemas públicos, oferta de servicios y combate contra la corrupción, pues estas acciones causan desigualdad y falta de oportunidades de desarrollo social entre la sociedad, según los resultados de este ejercicio. Al respecto, según las mediciones del CONEVAL en el documento Indicadores de pobreza en Guerrero 2018, se establece que 2 412 200 personas, que equivalen al 66.5% de la población guerrerense se encuentra en situación de pobreza: 1 440 800 en pobreza moderada (39.7%) y 971 400 (26.8%) en situación de pobreza extrema (CONEVAL, 2020).

Tabla 16. ¿Conoce el Sistema Estatal Anticorrupción de Guerrero?

¿Conoces el Sistema Estatal Anticorrupción de Guerrero?	Cantidad
Si	260
No, y NO considero importante esa información	19
No sé, pero SÍ considero importante saberlo	607
Espacios en Blanco	16

Fuente: (SESEA, 2021).

Gráfica 4.



Fuente: (SESEA, 2021).

Análisis Cualitativo

El análisis sobre la aplicación de las entrevistas obedece exclusivamente a las respuestas, comentarios y opiniones por parte de los entrevistados, tomando como referencia la descripción de las variables dependiente e independiente políticas públicas y participación ciudadana respectivamente, para explicar a partir de su relación y reforzar la hipótesis planteada, en el que se entienda que a mayor participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas como efecto abonan a la gobernanza colaborativa y por tanto a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. En el sentido de que la sociedad actual permite que la participación ciudadana no sea limitativa, de solo participar en la renovación periódica de los cargos de elección popular, se contemplan una serie de mecanismos de participación que fortalezcan la toma de decisiones públicas. Por lo tanto, la participación ciudadana es un acto social y conforma un ejercicio de organización entre sus actores: el Estado y la sociedad civil, con el objetivo de que la población influya, en primer lugar, en la detección de un problema público y posteriormente en la toma de decisiones públicas, todo esto en un contexto de legalidad.

La aplicación de las entrevistas no obedece a ningún orden específico, se fueron concretando en función de la disposición de los titulares de la comisión de participación ciudadana del Congreso del Estado, del Consejo de Políticas Públicas, del Consejo Consultivo

de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, de la Secretaría Técnica de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción y de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción del Congreso del Estado. Estas instancias se escogieron por tener una relación directa con el tema a tratar o con la organización o intervención para la integración de la Política Estatal Anticorrupción.

Como ya se mencionó anteriormente, se trata de un cuestionario de preguntas abiertas, lo que no limitó su opinión y se buscó profundizar en la participación que estos actores de gobierno y sociedad civil tienen para la integración de la Política Estatal Anticorrupción. Se les preguntó sobre sus funciones y atribuciones, sobre su conocimiento en la elaboración de políticas públicas, su percepción de participación ciudadana, así como de la relación y comunicación entre instituciones para la integración de estrategias de combate a la corrupción. Se plantearon 6 preguntas en común (ver tabla 17) que permiten llegar a un análisis de opinión compartida respecto al incentivo institucional para que los ciudadanos participen en la toma de decisiones públicas, el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana. Finalmente se buscó la opinión respecto a la consideración de la Política Estatal Anticorrupción como una estrategia suficiente para frenar la corrupción en el estado.

A continuación, se detallan las opiniones sobre los puntos estratégicos de las entrevistas para proceder al análisis.

Tabla 17. Preguntas en común a los entrevistados.

<i>Preguntas</i>	Dependencias					
	PC Congreso	CPP	CC SESEA	ST SESEA	CPC	Ty A Congreso
<i>4.- Desde su comisión ¿cómo se incentiva a los ciudadanos participen en la toma de decisiones públicas?</i>	Algunos consejos ciudadanos han buscado la participación del Gobierno para algunas iniciativas y no han sido tomadas en cuenta, la gente se desanima en la	Pensamos en abrir la participación, hemos estado ya en diálogos con empresarios, con la Universidad Autónoma de Guerrero y otras	Quienes estamos colaborando en esta experiencia permite poner a prueba estos espacios, sobre todo si nuestra participación tiene una repercusión en el producto final; si lo que	Dentro de nuestro Consejo Consultivo se encuentran personalidades de la Academia, de la sociedad que están ayudando a construir la Política Estatal	A través de las organizaciones sociales, tenemos una red ciudadana Anticorrupción.	La mejor manera es crear y mejorar el marco normativo. El manejo de la información pública les permitirá tener una mejor o

	participación ciudadana porque siente que es casi imposible llevar a la victoria algunas iniciativas.	instituciones de educación superior del Estado, tecnológicos, en ese proceso estamos.	nosotros vayamos proponiendo no se incorpora a la política veríamos desincentivada nuestra participación.	Anticorrupción.		mayor participación en las decisiones públicas.
7.- <i>¿Cuál es su percepción de los mecanismos implementados para fortalecer la participación ciudadana?</i>	Ha sido una mentira el que las personas puedan participar y puedan incidir en las políticas públicas, creo que definitivamente eso no pasa en México. Tenemos un sistema presidencialista todavía que va en vertical de arriba hacia abajo.	Tenemos una red de disposiciones legales muy elaborada, sin embargo, los resultados son todavía muy elementales, se requiere mucho más trabajo.	Me gustó la consulta, hubiera sido apropiada una encuesta estatal, la implementación de grupos focales, es importante la convocatoria los foros regionales y a partir de esa combinación de estudios se podría tener una mayor solidez sobre la opinión de la ciudadanía en torno al fenómeno de la corrupción.	Se está construyendo una política con una perspectiva ciudadana.	se está trabajando en los insumos para poder llevar a cabo la Política Estatal Anticorrupción.	Los ciudadanos cuentan con un marco normativo
8.- <i>¿Considera que ha sido suficiente o se requiere de mayor participación por parte de la ciudadanía?</i>	Yo creo que la ciudadanía se desanima porque no ve el éxito en la participación ciudadana y hay mucha participación a través de sus asociaciones civiles.	Se requiere mayor participación.	Valdría la pena hacer un directorio completo de las asociaciones, de las organizaciones para hacer la convocatoria de estos consejos donde a partir de la naturaleza de los consejos se seleccionen a las instancias.	Falta mucho como ciudadanos porque hemos dejado de creer en las instituciones deterioradas por la corrupción. Todos tenemos la obligación, porque a todos nos afecta y a todos nos cuesta.	Se requiere mayor participación de la ciudadanía. Necesitamos mayor participación de la ciudadanía y de las organizaciones sociales.	La participación ciudadana puede ser mayor.
10.- <i>¿Cómo considera la integración</i>	No hay un sistema Anticorrupción	El marco legal está desarrollado	Se encuentra en un proceso de	Estamos trabajando todos de	Es buena, yo veo disposición en	No contestó

<i>interinstitucional para la propuesta de una política pública integral en torno a la corrupción?</i>	ón, se necesita voluntad política para acabar con la corrupción, a veces es apariencia nada más.	o, esperamos que se puedan fortalecer esas acciones.	reactivación; la participación más allá de la comunicación inicial que tengamos no es muy profunda. sobre todo, por las circunstancias de reestructuración.	manera conjunta con la buena disposición que hay del Ejecutivo.	las instituciones que forman parte del Comité Coordinador para la implementación, para la aprobación de esta política estatal Anticorrupción.	
<i>14.- ¿Cómo evalúa la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas?</i>	No se da	Falta fortalecerla .	La intervención es con la elaboración de la política pública, incidir en la política estatal.	Me encantaría ver involucrados a grupos vulnerables; Faltan integrantes de algunos grupos indígenas.	En un nivel muy bajo; la ciudadanía, las organizaciones sociales deberían de tener una mayor participación.	No contestó
<i>15.- ¿Considera que el diseño e implementación de la política estatal Anticorrupción es suficiente para combatir la corrupción?</i>	No	Si, es suficiente.	La política estatal Anticorrupción sí tendrá todos los elementos que contempla una política pública.	Es un trabajo conjunto sociedad y Gobierno; es a largo plazo. Tenemos que trabajar en la integridad, reeducarnos en el tema.	En una primera etapa es suficiente, sin embargo, se debe de ir ajustando, complementando al paso del tiempo.	Está en proceso de construcción.

Fuente: elaboración propia con datos de las entrevistas.

PC Congreso: Comisión de participación ciudadana del Congreso del Estado

CPP: Consejo de políticas públicas

CC SESEA: Consejo Consultivo de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción

ST SESEA: Secretaría técnica de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción

CPC: Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción

Ty A Congreso: Comisión de Transparencia y Anticorrupción del Congreso del Estado

El proceso democrático que ha llevado el estado de Guerrero, y en general el país, ha permitido que actualmente existan canales institucionales de participación ciudadana, garantizados por un marco jurídico que regula la injerencia de los actores privados en las políticas gubernamentales (Serrano A. , 2015) o su transformación, en la medida de lo posible,

en políticas públicas. Al tratarse de una política integral diseñada desde el espacio ciudadano, como lo manifestó la secretaria técnica de la SESEA. El diseño y construcción de la Política en el estado se empezó en el 2020 con la participación del Sistema Estatal Anticorrupción desde el Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana, la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción y organizaciones (academia, grupos empresariales, grupos de profesionales y sociedad civil en general), se trata, dijo, de la construcción de una política con una perspectiva ciudadana en el que la conformación de un Consejo Consultivo resulta relevante, debido a que forman parte estructural del diseño de la propuesta de Política Estatal Anticorrupción.

De acuerdo con la estructura organizacional del Sistema Estatal Anticorrupción, corresponde al Comité coordinador, el diseño e implementación de políticas públicas en la materia. La normatividad en la materia y la guía para el diseño de dicha política da pauta para la conformación de un consejo consultivo que entre sus finalidades está el orientar con herramientas metodológicas e insumos para la Política Estatal Anticorrupción; sin embargo, cuando se le cuestionó al presidente de dicha figura de participación ciudadana sobre su participación en el diseño de la política estatal, y si considera que la Política Estatal Anticorrupción cumple con la estructura de una política pública, afirmó que los integrantes del Consejo Consultivo, asumieron la tarea, fuera de su reglamento o lineamiento jurídico, la elaboración de la propuesta de Política Estatal Anticorrupción que contemple todos los elementos de una política pública.

El mismo cuestionamiento se le planteó al presidente de la Comisión de Participación Ciudadana para conocer el proceso que se sigue en la integración de la política Estatal Anticorrupción, primero para determinar si cumple con el ciclo de las políticas públicas y, segundo para conocer el grado de relación de la sociedad civil con el gobierno para la integración, desde su diseño hasta el proceso de evaluación de la PEA mismo que sigue la guía de la Política Nacional Anticorrupción con sus 4 ejes y 40 prioridades. Por su parte, cuando se le cuestionó al consejero presidente del Consejo de Políticas Públicas sobre su participación en la integración de Política Estatal Anticorrupción, afirmó que han sido convocados para participar en el diseño solo como observadores debido a que no son integrantes del Sistema Estatal Anticorrupción. En sintonía, lo que llama a la discusión es la voluntad política para generar las condiciones que abonen a la cooperación entre instituciones, pues el mismo titular

manifestó la relevancia de tomar la información e insumos generados para medirlos e interpretarlos “para que veamos cómo ese fenómeno la corrupción o esas malas prácticas están afectando el nivel de desarrollo del Estado de Guerrero... la gestión del Gobierno mismo, cómo están afectando la corrupción en el desarrollo social” (Álvarez, 2021).

Es importante resaltar que para concluir en la estimación de indicadores que sean base de la evaluación de los resultados de la política pública estatal anticorrupción, la comunicación y la cooperación entre las instituciones encargadas del diseño e implementación sea una constante, a pesar de que las respuestas fueron muy variadas, en este sentido la Dip. Julieta Fernández dijo que se trata solo de apariencia, mientras que el Dip. Esteban Albarrán prefirió no contestar. El consejero presidente del Consejo de Políticas Públicas manifestó que se está desarrollando, lo que coincide con la respuesta del presidente del Consejo Consultivo que dijo que se está reactivando derivado del reacomodo del gobierno estatal, por lo que no es muy profunda, al mismo tiempo que manifestó que es importante mantener mayor comunicación con el Comité de Participación Ciudadana, quien por su parte, al igual que la secretaria técnica de la SESEA, argumentaron buena disposición y voluntad.

Del ciclo de las políticas públicas, el proceso en el que está la Política Estatal Anticorrupción es aún la de diseño, concretamente la de diagnóstico, en el que se manifestó participación ciudadana, a través de la consulta ciudadana ya antes analizada. La incorporación de la figura del Comité de Participación Ciudadana, busca ser el vínculo entre la sociedad, organizaciones sociales y las dependencias gubernamentales para coadyuvar con las dependencias que conforman el SEA y con las organizaciones sociales para combatir o disminuir a la corrupción. Los entrevistados manifestaron y coincidieron en que la corrupción es un fenómeno que se ha culturizado y que requiere de un proceso a largo plazo para comenzar a vislumbrar avances. También es insistente la afirmación de que debe darse mayor participación ciudadana y mejorar los mecanismos legales de acceso, así como la reeducación para fomentar valores de integridad tanto en el ciudadano como en el servidor público.

Uno de los cuestionamientos que relaciona las variables o categorías de investigación para la afirmación o comprobación de la hipótesis respecto a la gobernanza colaborativa, es la que se refiere al mecanismo para incorporar la opinión ciudadana en la política estatal anticorrupción; al respecto, el presidente del Consejo Consultivo, al representar sustancial y prácticamente la integración de la ciudadanía, puesto que está conformado por empresarios,

profesionales, académicos y miembros de sociedades civiles y señaló que la postura de sus integrantes ha sido la de asumir el compromiso de elaborar la propuesta de la PEA. Entonces tenemos, por una parte, la ciudadanía representada en el Comité de participación Ciudadana, a la que en principio, dicho sea de paso, le corresponde presentar las propuestas de diseño e implementación de la PEA y, que además es conveniente destacar que la representatividad de sus integrantes no obedece a la casualidad, sino a un proceso de elección que lleva un pago honorario; lo que desde luego, compromete sus actividades positiva o negativamente, es decir, sus trabajos, opiniones o disposiciones en la materia pueden verse comprometidos políticamente o pueden ser objetivos e imparciales. De ello deriva la justificación de un consejo consultivo, que suma, por otra parte, a la representatividad de la ciudadanía, al ser integrado de manera plural.

Los mecanismos que propuso la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción para que la ciudadanía estuviera integrada en el desarrollo de la PEA fueron en primer lugar la consulta ciudadana y, justamente el Consejo Consultivo, sin embargo, como aseguró el presidente del Consejo Consultivo propusieron para fortalecer la participación ciudadana foros temáticos regionales y conocer las especificidades de la corrupción. Además de la participación de especialistas nacionales que abonen con su experiencia al combate de la corrupción, por lo que la integración ciudadana se constituiría por la participación en la consulta, los foros y el panel de especialistas

Otro de los cuestionamientos que se les hicieron a los entrevistados fue para tener referencias de su apreciación en la integración de la Política Estatal Anticorrupción bajo la estructura de política pública, coincidiendo en el hecho de que la misma, sigue un diseño nacional que abarca tanto en el diagnóstico y el diseño, la participación de la sociedad civil; la implementación que obedece a una programación de líneas de acción específicas y finalmente la evaluación “nos apegamos a la propuesta que estamos haciendo la Política Estatal Anticorrupción, sí tendrá todos los elementos que contempla una política pública” (Adame, 2021). Sin embargo, tanto el presidente del Consejo Consultivo, la secretaria técnica de la SESEA y el presidente del Comité de Participación Ciudadana, afirmaron que el proceso de vece concluiría al final de tercer trimestre del año 2020, es decir, 2 años después de la obligatoriedad nacional. Así mismo, al consultar el estatus de la PEA en el portal oficial del Sistema Nacional Anticorrupción se muestra que está en proceso.

En contexto, la participación ciudadana como condición de las políticas públicas requiere de vías institucionales y regulación jurídica para fortalecer la integración de la sociedad en las decisiones de gobierno y, una de las debilidades o resistencias que persisten es la falta de comunicación e intercambio de información entre instituciones y a su vez con la sociedad civil, ello abonaría a generar confianza en los ciudadanos hacia las instituciones políticas, lo que promueve en mayor o menor proporción el número de personas que participan activamente en la vida pública (Serrano A. , 2015). Es necesario también que el ciudadano asuma con voluntad y buena disposición el poder de interferir, analizar y debatir un tema o problema público de principio a fin, si se dan los incentivos, materiales, económicos y jurídicos, la promoción de la corresponsabilidad en los resultados de gobierno es conjunta. En este sentido, cuando se le cuestionó al presidente del Comité de Participación Ciudadana sobre las dificultades de colaboración con el diseño de políticas públicas en la materia, afirmó que son las de carácter económico “no tenemos los recursos suficientes para poder hacer una consulta ciudadana de mayor impacto en el estado” (Rendón, 2022).

Los mecanismos de participación ciudadana como la rendición de cuentas, el acceso a la información y la conformación de comités de participación ciudadana, consejos consultivos y redes ciudadanas generan un elemento de éxito de la política pública, no lo define, porque éste se da debido al grado y calidad de la participación ciudadana. Cuando se le cuestionó a los entrevistados si consideraban la participación ciudadana suficiente, argumentaron que podría ser mayor; por su parte, desde el Comité de Participación Ciudadana destacó que hay en el estado “20 organizaciones sociales que forman parte de una red ciudadana Anticorrupción, (...) necesitamos mayor participación de la ciudadanía y de las organizaciones sociales” (Rendón, 2022).

Por otro lado, en concreto se refiere a la participación ciudadana en el diseño de la PEA, para generar referencia mayor respecto a la etapa de las políticas públicas donde los ciudadanos intervienen, la secretaria técnica de la SESEA fundamentó que la participación se conformó desde el Consejo Consultivo integrado por la Academia, el Colegio de contadores públicos, Coparmex, algunas organizaciones y gente de la sociedad civil interesada; afirmó que la política está construida con la ciudadanía “no fue una política construida desde el escritorio de una dependencia, fue con la participación activa de los ciudadanos, porque hay que recordar que

también nosotros como servidores públicos primero somos ciudadanos y después ya somos servidores públicos” (Figueroa, 2021).

Es importante hacer una valoración particular del desempeño y del papel que ocupa al ciudadano para identificar y definir una problemática e integrar sus posibles soluciones, de participar en la implementación o para completar el proceso de evaluación de los resultados de acción de un gobierno. O si al ciudadano solo se le ve como un requisito más del entramado legal que obliga al gobierno a incluir en cada una de sus actividades la participación ciudadana, sin que está realmente exista. Para completar esta información, cuando se le preguntó al área legislativa sobre sus objetivos y metas al respecto de la Comisión de participación ciudadana, la diputada Julieta Fernández, argumentó que se buscará “hacer que las personas se organicen, que haya más ciudadanos y que puedan hacer propuestas concretas y ver la manera en que esas propuestas puedan llegar a buen término” (Fernandez, 2021). Así mismo desde la Comisión de transparencia y Anticorrupción el incentivo para que “los ciudadanos participen en la toma de decisiones públicas es crear y mejorar el marco normativo para que tengan acceso a la información pública (...) seguramente les permitirá tener una mejor o mayor participación en las decisiones públicas” (Albarrán, 2022).

4.10 Validez y confiabilidad de hallazgos

Para el progreso de la investigación, respecto a la ruta cuantitativa, es importante mencionar que no existe realización de prueba de hipótesis mediante programa estadístico; primeramente, porque la aplicación de esta ruta de investigación se llevó a cabo exclusivamente por parte de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción y se desconoce el método empleado para el procesamiento de la información obtenida de la consulta ciudadana.

Sin embargo, sí puede precisarse que, de acuerdo con la aplicación de la técnica mediante formulario Google, vuelve a la información vulnerable y manipulable al ser abierta y no tener certeza de que haya sido contestada por habitantes dentro del territorio estatal. También debe señalarse que de 383 encuestas que arrojó la fórmula para determinar el muestreo, se resolvieron prácticamente el triple, es decir, 922 encuestas en un lapso amplio de 2 meses. De ello, al mismo tiempo, se da cuenta de que la mayoría de estas fueron contestadas en

español, aun cuando se estipuló desde el principio la inclusión de los grupos de pueblos originarios, lo que no se determina en una aplicación precisa que contemple una participación pareja y, que a su vez genere representatividad de cada municipio del estado de Guerrero.

Por su parte, en lo que respecta a la ruta cualitativa, las entrevistas fueron aplicadas de manera personal a excepción de la entrevista al presidente de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción del Congreso del Estado, misma que fue compartida de manera digital. También se tuvo la oportunidad de conocer el ambiente laboral de la Comisión de participación ciudadana del Congreso y de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción donde se realizaron prácticas profesionales y la oportunidad de acceder a material para completar la información. También se debe reconocer la buena disposición de las distintas dependencias entrevistadas quienes generaron las condiciones para establecer comunicación directa acerca del proceso que guarda la integración de la Política Estatal Anticorrupción.

4.11 Hallazgos adicionales

Respecto a la metodología cuantitativa, debe destacarse que en la implementación de la consulta ciudadana no se ajustaron a la muestra seleccionada, tampoco hay evidencia de un diagnóstico previo, así como tampoco hubo acceso a una explicación mayormente detallada del cálculo de la muestra. Su implementación obedeció a invitaciones directas y se mostró una diferencia muy marcada entre la participación de los grupos originarios de los que no lo son, debido a que solo 14 personas (1.51%) contestaron en tlapaneco, 5 personas (0.54%) en mixteco y finalmente una persona (0.10%) en náhuatl.

4.12 Discusión

La Política Estatal Anticorrupción está diseñada jerárquicamente por el Sistema Nacional Anticorrupción, del que emana la figura de un Consejo Consultivo, constituido honoríficamente y del que, como se ha dado cuenta, manifiesta su intención de llevar a cabo el proceso para la construcción de la propuesta de la PEA, sin embargo, y considerando la estructura de la Ley 464

que da sustento al Comité de Participación Ciudadana y particularmente a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, el rol para ser quienes dirijan el diseño de dicha política, por lo que se somete a la discusión lo siguiente:

- La estructura organizacional del propio Sistema Estatal Anticorrupción resulta robusta para lograr la comprensión y la integración ciudadana simple y, con ello, se hace referencia que dicha participación obedece a la integración de, por una parte, el propio Comité de Participación Ciudadana (que lleva su propio proceso) y, por el otro, el Consejo Consultivo (que resulta de invitación directa). Es decir que, a cualquier ciudadano, aun cuando esté interesado en la materia, tendrá dificultades de comunicación, sobre todo para intervenir en decisiones públicas, y lo limita a ejercicios de consulta ciudadana o participación en foros. A pesar de que el Consejo Consultivo está integrado por dieciocho miembros de entre los que destacan académicos, burocráticos y empresarios, así como por miembros de la sociedad civil, éste es coordinado por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción.
- La idea del diseño, implementación y hasta evaluación de la Política Estatal Anticorrupción debe emanar de los acuerdos que surjan entre el Comité Coordinador de la PEA, empero, esta tarea ha recaído entre los miembros de la sociedad civil para que diseñe la PEA, a pesar de que los esfuerzos han significado bastante para lograr un ambiente más visible para su implementación, no deja con claridad a quienes se va a dirigir ni cómo se va a evaluar. La propuesta de la Política Estatal Anticorrupción ha ido avanzando de manera sustantiva, sin que se haya concluido la primera etapa de revisión.
- Finalmente, al no estar concluidas las etapas del diseño, no conlleva a la definición del proceso de evaluación, a pesar de que ello implique un ejercicio retroactivo y retroalimentativo de las dificultades que ha implicado el propio proceso de creación.

La Política Estatal Anticorrupción requiere voluntad entre la participación ciudadana y el compromiso gubernamental, en el que no debe crearse la ilusión basada en que la ley o la norma jurídica puede, mágicamente, resolver los problemas (Malacalza, L., 2004). Se requiere del fortalecimiento de la cultura de pertenencia de un gobierno en el que se manifieste como constante la participación en el espacio del quehacer político y el interés ciudadano, por encima de cualquier remuneración económica, en el que, como ya se ha sostenido, sea el ciudadano sujeto de la democracia que instale los valores cívicos de honestidad, confianza y cooperación,

valores democráticos que incentivarán a los ciudadanos a ser más que electores, sujetos de derechos políticos para promover el desarrollo de la ciudadanía integral (Malacalza, L., 2004).

La correlación entre el nivel de escolaridad y la participación ciudadana llama la atención; en cuanto a mayor grado de conocimiento mayor interés se demuestra en los asuntos públicos, lo mismo queda demostrado en la ocupación, en el que son los profesionistas quienes muestran mayor interés de involucramiento. Sin embargo, no se considera como condición sino cuestión de cultura política, sobre todo a la hora que le implica al ciudadano disposición de tiempo y comunicación con los otros actores involucrados en la realización de la política pública, lo que supone un ejercicio de voluntad y práctica ciudadana que pone a prueba el proceso post electoral del gobierno, en el que los ciudadanos siguen motivados en proporción al apoyo brindado en las urnas para legitimar las acciones de gobierno y que no sea ello un ejercicio de apariencias.

En resumen, la Política Estatal Anticorrupción incorpora, para su diseño que es la etapa en la que se encuentra en el estado de Guerrero, tres figuras o mecanismos de participación ciudadana, a saber: el consejo consultivo (primero), mismo que está reglamentado institucionalmente y, como señala Zicardi, al referirla como un tipo de participación reglamentada en los procesos de decisión se constituye como un requisito de gobierno que ciertamente obliga a la representatividad del ciudadano. Por otra parte, la actividad que implicó la consulta ciudadana (segundo) como un ejercicio de comunicación entre el gobierno y el ciudadano, mediante una encuesta, arrojó datos más concretos sobre la percepción casi generalizada del problema de la corrupción, como un esfuerzo que busca generar relaciones de cooperación más horizontales y de donde sobresale el valor de la confianza, tal como lo apunta Putnam; sin embargo y, finalmente la implementación de un tercer mecanismo de participación ciudadana, se da a través de los foros regionales (tercero), a pesar que para el proceso de esta investigación quedó desfasado. Los foros regionales contemplaron conferencias y ponencias donde la comunicación entre gobierno y ciudadanos se da un poco más directa y quizás menos estructurada, de manera que, mediante la suma de voluntades interfieran sobre la decisión del gobierno.

Luego entonces, la estructura de la PEA, a pesar de los mecanismos de participación ciudadana implementados tuvo algunos desatinos tal como la estimación de la muestra para la aplicación de la encuesta, la falta de integración del consejo consultivo por perfiles de

conocimiento en la materia o la ampliación del plazo de los foros de participación en cada una de las regiones del estado. Pero es necesario precisar que es importante que la política al involucrar directamente a la ciudadanía y que además son los principales interesados en demostrar la percepción del problema, se esperaba que la participación fuera pareja en cada región del estado así como de los pueblos originarios, para darle mayor encuadre a lo señalado por Aguilar Villanueva (2004) en el sentido que la política debe concebirse como una acción colectiva intencional con las interacciones de los actores involucrados y, sobre todo, el resultado que provoque el compromiso político. De manera que, para la incorporación de la participación ciudadana faltó mayor intención comunicativa y por parte del gobierno, estrategia y producción para motivar a generar mayor representatividad ciudadana.

En referencia, los encuestados parecían estar conscientes del problema que implica la corrupción independientemente que lo reconocen como un problema total del sector público, llama la atención que desconozcan los procesos por los cuales se puede prevenir o erradicar, y esto se debe a dos cuestiones, puede ser por una parte la novedad del Sistema Estatal Anticorrupción o por la otra parte, apatía ciudadana y falta de compromiso; y ello se demuestra cuando a los encuestados se les preguntó sobre los responsables de mitigar el problema de corrupción en el que se reconocieron como corresponsables pero sin tener las herramientas bajo las cuales pueden actuar. Por otra parte, y en contraste con el resultado de las entrevistas, en el que se reconocieron que los mecanismos estaban dados, la mayoría de los entrevistados, argumentó que la participación aún es limitada y que esta surge por vías institucionales y formales y no propiamente porque el ciudadano reciba el incentivo del gobierno al contrario de cuando la iniciativa surge primordialmente del ciudadano, tal como lo señaló la diputada Julieta Fernández, al decir que la participación ciudadana real no se da. Sin embargo, cuando se les preguntó a los encargados de diseño de la PEA, es decir a la secretaria de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción así como al presidente del Comité de Participación Ciudadana, estos argumentaron que se ha buscado motivar la participación del ciudadano, aun cuando la reconocieron como limitativa por la falta de confianza en las instituciones, lo que finalmente la vuelve a un proceso cíclicamente vicioso.

Entonces la terea rebasa los límites institucionales por el momento dados y, habrá que conformarse con los resultados que la puesta en marcha de la PEA vaya arrojando para devolverle al ciudadano la motivación por la cosa pública y con ello la generación de políticas

públicas integrales, tal como señala Azucena Serrano al puntualizar que es la falta de comunicación e intercambio de información entre instituciones y a su vez con la sociedad civil, lo que promueve en mayor o menor medida la participación ciudadana motivada por la confianza.

4.13 Conclusiones

El encuadre y contextualización de las políticas públicas en la administración pública en México se ha implantado de manera paulatina y persistentemente institucional, de manera que intencionalmente se ha buscado la legitimación del gobierno a través de la aprobación de la sociedad y del involucramiento de los ciudadanos en las tomas de decisiones que no impliquen mayor costo político. El desgaste institucional y el valorado peso social determinaron la creación de un sistema que pusiera freno al problema de corrupción, como resultado de los vicios políticos y beneficio de unos cuantos. Las condiciones que se dieron en todos los aspectos de la sociedad, y la competencia globalizadora, no permitió quedar al margen de la novedad que implica el diseño, implementación y evaluación de la política anticorrupción para llevarla hasta las células más básicas de la administración pública en México, a pesar de que ello signifique grandes esfuerzos culturales para establecerlos.

En segundo lugar, la relación entre la hechura de las políticas públicas y la participación ciudadana no es casualidad de ese desgaste, es una necesidad que sin ese elemento no podría considerarse como tal política pública y, aún incipiente en el país y en el estado de Guerrero, las formas se están desarrollando, tejiendo y medianamente alcanzando, para sentar un precedente sobre una agenda con plazos futuros que reeduce la intervención ciudadana, pero también que le demuestre al gobierno que la tarea propiamente de gobernar ya no es exclusiva, por tanto, habrá de esforzarse en alcanzar el punto de sinergia exacto que le permita tener un gobierno por resultados.

Las formas, medios y niveles de participación ciudadana son cruciales para la propia determinación del gobierno, el ciclo de las políticas públicas no se cumple si no se incluye a esta participación en al menos una de ellas, pero el asunto no queda ahí, se trata entonces que este modelo ha sido rebasado por implicaciones de mayor cooperación social, a los valores de

participación, se le agregan valores de confianza y corresponsabilidad, es decir, se le agrega valor público a las decisiones de un gobierno para crear capital social, que le permita al gobierno tradicional trascender hacia la gobernanza.

En tercer lugar, es importante destacar la importancia de un entramado institucional, legal y formal, pero también permitirle al ciudadano un espacio creativo para su participación, es decir, se trata de garantizar el involucramiento ciudadano o, en otras palabras, provocar el interés social y colectivo, en temas de gran envergadura pública.

Durante el capítulo tercero se logró comprobar que el estado de Guerrero tiene rezago institucional en materia de participación ciudadana, porque esta no es lo suficientemente consolidada que permita atribuir a ello mejores condiciones de vida, lo que prácticamente puede traducirse o relacionarse con el índice de corrupción, en comparación al resto del país. Y esto puede deberse a dos cosas principalmente, la forma en cómo se está motivando al ciudadano para que participe y, la otra, en cómo el gobierno hace más digerible el entramado institucional para que tal cosa suceda. En la entrevista al presidente de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción del Congreso de Guerrero manifestó que la normatividad permite la participación, pero que se necesita mejorar y garantizar el acceso de la información pública, lo que permitirá tener una mejor o mayor participación en las decisiones públicas.

Por otra parte, la integración del Comité Coordinador, así como del Comité de Participación Ciudadana, debe ser constante en su capacitación para que sean estos los sujetos principales en quienes recaiga el diseño e implementación, cuando menos, de la Política Pública Anticorrupción, y del Consejo Consultivo el encargado de su evaluación, atendiendo la figura jurídica como miembros honoríficos de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción. Ahora bien, la participación ciudadana no da certeza del éxito de la Política Estatal Anticorrupción, primero por la falta de simplicidad entre la estructura del Sistema Estatal Anticorrupción del estado de Guerrero que no permite entrelazar sustancialmente a las dependencias que la componen para el logro de los resultados previstos; por otra parte, la carente falta de fiscalización de los municipios y la sincronía con otros mecanismos, como la transparencia y rendición de cuentas o la evaluación al desempeño y, la manera en cómo los ciudadanos se dan cuenta de los espacios de participación.

En cuarto lugar, la hipótesis presentada en este trabajo de investigación que refiere a la incorporación de la participación ciudadana en las políticas públicas para generar una mejor

integración en la toma de decisiones y acciones de gobierno que determinen el combate a la corrupción, queda comprobada en la medida que dicho proceso, a pesar de los rezagos que puedan darse en términos de calidad, favorece, en buena medida, los procesos de gobernanza colaborativa; en este sentido, es posible relacionar a los ciudadanos con el gobierno y hacerlos coparticipes y corresponsables de las determinaciones que se vayan tomando. A partir de los mecanismos de participación implementados, al menos en una de las etapas del ciclo de las políticas públicas, en este caso, el diseño de la Política Estatal Anticorrupción, lo cual permite comprender que a partir de los mecanismos de consulta ciudadana, consejo consultivo y foros de consulta, estipulados, además, por la ley de participación ciudadana, se pudo llegar a una primera percepción ciudadana sobre el problema de la corrupción para que a partir de este momento se instaure consecutivamente un proceso más consolidado de comunicación entre gobierno y sociedad, pero que además este proceso se vea estimulado desde el compromiso, la voluntad y la confianza, elementos que resalta Aguilar Villanueva (2004).

Es necesario terminar este apartado señalando que aún está pendiente el proceso de implementación y, por su puesto, de evaluación de la política pública, dado que los tiempos no se cumplieron por dos principales razones, la transición de gobierno y el desconocimiento del funcionamiento del Sistema Anticorrupción, en el que implícitamente sobresale la voluntad política. Ahora bien, es posible que la Política Estatal Anticorrupción tuvo en un inicio incorporar la participación ciudadana, sin embargo, no se ha concluido el proceso, como ya se mencionó, sea por los desaciertos que han hecho más compleja la elaboración de la política. El involucramiento del Comité de Participación Ciudadana ha sido limitado y la responsabilidad la delegan al Consejo Consultivo. La comunicación interinstitucional resulta complicada por abarcar muchas instituciones que no han podido lograr acuerdos puntuales para el diseño final, por lo que deriva en el atraso de la Política Estatal Anticorrupción.

La diferencia entre la participación real de la simbólica estriba en el comportamiento ciudadano y el nivel de participación que está dispuesto a invertir en asuntos públicos y que pueden medianamente incidir en las decisiones políticas, a partir del ciclo de políticas públicas (diseño, implementación y evaluación) para la focalización del problema de la corrupción y cómo interviene en la calidad de vida de los ciudadanos. Por su parte, la figura de los Consejos Consultivos debe cumplir con los principios de pluralidad y equidad de género para tener una representación equilibrada, pero, sobre todo, se requiere que la convocatoria para la integración

se tome con la importancia debida, que permita crear compromiso en la consecución de una política estatal anticorrupción, lo suficientemente sólida que trascienda de los espacios de negociación.

Esta investigación, realizada con una ruta mixta, permitió conocer la integración de la participación ciudadana en la Política Pública Anticorrupción, finalmente se concluye que la voluntad, el interés, la responsabilidad, la confianza y la comunicación propician que las decisiones de gobierno generen mejores condiciones de vida, abonen a la gobernanza y sean un factor de reciprocidad e integridad entre la sociedad y el gobierno. El deber es compartido para el logro de los resultados esperados, que a mayor participación ciudadana mayor integridad de las políticas públicas, y que a mayor respuesta del gobierno mayores niveles de confianza y legitimidad en el gobierno que obedece, en términos de eficiencia y eficacia, los resultados debido a su capacidad de respuesta en torno a los bienes y servicios públicos de los que toma parte. Los ciudadanos identifican y relacionan los conceptos de participación ciudadana y políticas públicas. Las áreas entrevistadas identifican los derechos de participación ciudadana en los asuntos públicos, pero también reconocen poco involucramiento en la toma de decisiones de manera directa o real.

El estudio demostró también que el ciudadano se informa, cuestiona, analiza, evalúa y participa parcialmente en los resultados de las políticas implementadas por el gobierno estatal, pero se ve poco motivado a la integración de participación ciudadana enmarcada en la Constitución estatal o guiada institucionalmente, y menos motivado hacia una participación reflexiva o creativa; las vías por las que se ha realizado no han logrado un alcance mayor de compactación entre sociedad y gobierno, sea por cuestiones internas de organización o por cuestiones externas de tiempo, ambiente, espacios o incluso el factor del alcance de los medios de comunicación, para que al ciudadano tenga la oportunidad de participar.

4.14. Implicaciones o limitaciones de la investigación

La situación epidemiológica por la que actualmente atravesamos, no solo como Estado sino como país y en el mundo entero, obligaron a la adopción de nuevas medidas y formas de llegar a la opinión y participación de la ciudadanía, lo que puede suponer una fortaleza por evitar el

contacto directo, pero también una amenaza para la recolección más formal y real de los resultados. En el supuesto que la realización de la encuesta de manera tradicional no implica una manipulación de los datos y obliga a sectorizar las respuestas y mejor aún, trabajar por zonas en las distintas regiones del estado de Guerrero.

Aunado a lo anterior, el cambio de gobierno retrasó el reacomodo de los titulares de las áreas y el nombramiento de la presidencia del Comité de Participación Ciudadana, lo que implicó que el tiempo entre entrevistas no fuera de manera consecutiva. También, es importante mencionar que otra de las limitaciones fue la falta de información actualizada en el portal web del Comité de Participación Ciudadana y del Consejo de Políticas Públicas para retomar y constatar sus funciones y atribuciones. Y, finalmente el desglose de la información y contenido de la consulta ciudadana realizado por la SESEA, mismo que fue proporcionado de manera personal.

Otra de las implicaciones, a la hora de recabar evidencia, fue la falta de comunicación directa con el diputado Esteban Albarrán, presidente de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción con quien se buscó generar mayor evidencia de trabajos legislativos en la materia para el soporte jurídico que aporte a la estructura de la Política Estatal Anticorrupción. Por último, la realización de foros de participación ciudadana y paneles de especialistas se realizaron al margen de la presentación de este trabajo, por lo que ya no se pudo recoger evidencia al respecto.

4.15 Sugerencia de trabajos futuros

La incorporación real de la disciplina de las políticas públicas en la gestión pública y el desarrollo de otras herramientas de evaluación ciudadana se hacen indispensables en el fortalecimiento de la gobernanza. Las políticas públicas son acciones de corresponsabilidad para cogobernar de manera integral y horizontal, estructurando los ejes de acción y optimizando los resultados entre estado y sociedad, a través de la focalización y priorización de las necesidades infinitas para su solución eficaz y eficiente, al margen de los principios de transparencia, rendición de cuentas y contraloría ciudadana, lo que implica un cambio en la estructura de la cultura política con una sociedad participativa, equitativa e incluyente.

La evaluación de las líneas de acción guiadas por políticas públicas genera un ejercicio continuo y cíclico de mejora continua, sin embargo, este no ha logrado impactar, definir o influir en el ejercicio de gobierno. Por ello, se propone que:

- Se redefinan las funciones y competencias del Comité de Participación Ciudadana para que, como representantes de la sociedad civil, trabajen directamente con las redes ciudadanas para el diseño de la PEA.
- Del Consejo Consultivo se retomen las observaciones hechas por su presidente en cuanto a que la conformación de este sea con personas que tengan conocimiento en la materia, lo que supone una mayor fortaleza en la asesoría para la integración de la Política Estatal Anticorrupción.

De la misma manera, se propone que dicho consejo funcione como ente evaluador de los resultados que vaya arrojando en el corto, mediano y largo plazo, la PEA.

El Consejo de Políticas Públicas, por ser una instancia de gobierno que supone un apoyo técnico en la integración de la PEA, se propone que quede constituido en el proceso de evaluación para que, en conjunto con el área de Auditoría del Estado, específicamente el área de evaluación al desempeño, se vayan contrastando, midiendo y generando indicadores en el tema.

Esta relación entre las instancias de evaluación de las políticas públicas y del desempeño de los ejecutores de gasto tiene que llevarse necesariamente por indicadores de desempeño, estableciendo un parámetro para la medición de los resultados del gobierno, que incluyan la cobertura de la demanda y su impacto, en términos de bienestar social, gestión de recursos y distribución entre los grupos o sectores de la sociedad.

Finalmente, la propuesta de un observatorio de políticas públicas constituye una iniciativa que puede emanar directamente de la necesidad y voluntad ciudadana (en sentido óptimo), desde la administración pública o de una manera coordinada para gestionar el conocimiento y la información de la hechura de las políticas públicas; y no solo legitimar sino valorar crítica y analíticamente los resultados. Los servidores públicos comprenderán la incidencia de sus acciones, decisiones y funciones en el bienestar de la población, para tener un enfoque real para la previsión de nuevas necesidades y potenciar su capital político.

Además, este ejercicio de gobernar a través de políticas públicas, gestión pública y gobernanza restablece las relaciones que dan razón al estado, al gobierno, ante las demandas

crecientes y el proceso complejo del comportamiento económico que obliga a la evolución del sector público para mejorar la asignación de recursos y una presupuestación más ajustada a la consecución de objetivos concretos, cuantificables y comprobables, así como del presupuesto basado en resultados al gobierno por resultados mismos que contrarrestan actos de corrupción.

Existen distintos tipos de observatorios, generales o específicos, ambos buscan evaluar los resultados en términos de eficiencia y eficacia en relación con los distintos criterios de desarrollo social. La puesta en marcha de esta herramienta contempla dos premisas: pondera el criterio ciudadano sobre todas las cosas e informa al gobierno de las verdaderas necesidades que la sociedad demanda.

Si bien los observatorios de políticas públicas no son obligatorios en los gobiernos, pero si se puede asegurar que son una herramienta para medir sus fortalezas y debilidades, así como para crear capital social y por supuesto, mayor legitimidad. Se trata pues de que la propuesta permita sistematizar los insumos necesarios para permitirle los gestores públicos mejorar la calidad de sus respuestas ante problemas sociales emergentes, su finalidad es permitir el ejercicio de la gestión pública sustentada en “datos contrastados”, en donde las decisiones públicas guardan mayor certeza (Observatorios de Políticas Públicas en las Américas, 2015); a su vez que contribuye a una participación ciudadana mejor informada.

De esta manera, el desarrollo e implementación de un observatorio de políticas públicas, buscará relacionar los resultados de la acción y estilo de gobierno para ser monitoreados, evaluados y redireccionados para concluir no en una aproximación que medianamente califique el desempeño legal del gobierno, con la certeza, por el contrario, que se le dé al ciudadano el sentido de pertenencia, abonando a la cultura política, pero sobre todo la gestión pública especializada y profesionalizada en el buen manejo del recurso público y las finanzas públicas sanas para la consolidación y legitimación de un gobierno democrático e incluyente.

El análisis de la funcionalidad de un observatorio de políticas públicas como herramienta de apoyo indispensable para el seguimiento a los proyectos de gobierno, sostendrá la mejora continua en la gestión y condicionará la satisfacción de nuevas demandas ciudadanas; fortalecerá el gobierno por resultados para darle el valor real a la participación ciudadana que suma a la gestión pública especializada, consolidando la dirección del gobierno mediante la gobernanza.

Los observatorios de políticas públicas permiten el análisis de la calidad de los resultados en la provisión de bienes y servicios públicos, obligan a los agentes de gobierno a mejorar su desempeño en la racionalización de la distribución de los recursos, encontrar fortalezas y debilidades de su dirección política. Por lo que la implementación de un Observatorio Ciudadano de Políticas Públicas, emanado fuera de la esfera de gobierno, para no verlo vulnerable, supone una percepción más generalizada de la gestión pública y de la gobernanza, capaz de vincular y determinar las acciones y decisiones que toman los agentes del sector público; en suma, la necesidad de los observatorios de políticas públicas como referencia de la eficiencia, eficacia y equidad en la provisión de los bienes y servicios públicos que supone la constitución de un Estado democrático.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adame, M. (13 de diciembre de 2021). Entrevista Consejo Consultivo de la SESEA. (S. H. Díaz, Entrevistador)
- Aguilar, L. (1992). La hechura de las políticas. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (1993). La implementación de las políticas públicas. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (1993). Problemas públicos y agenda de gobierno. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (2000). El estudio de las Políticas Públicas. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (2004). Recepción y desarrollo de la disciplina de Política Pública en México. Un estudio introductorio. *Sociológica*, 15-37.
- Aguilar, L. (2006). Gobernanza y gestión pública. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, L. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En M. F., & V. (. Garza, Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación. (págs. 11-31). México: EGAP/ CERALE/Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (2010). Política Pública. México: Siglo XXI Editores.
- Albarrán, E. (20 de marzo de 2022). Comisión de Transparencia y Anticorrupción. (S. H. Díaz, Entrevistador)
- Álvarez, C. (3 de diciembre de 2021). Consejo de Políticas Públicas. (S. H. Díaz, Entrevistador)
- Bobbio, N. (1989). Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política. México: FCE.
- Cabrero, E. (2003). Políticas públicas municipales una agenda en construcción. México: Porrúa.
- Camacho, J. (2020). Anticorrupción, Participación ciudadana para el combate a la corrupción. Un análisis del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional. *Buen Gobierno*, 140-163,
- Cámara de Diputados LXIV Legislatura. (junio de 2021). Cámara de diputados LXIV Legislatura. Obtenido de Sistemas Estatales Anticorrupción, Análisis comparativo de las disposiciones constitucionales, legales y políticas públicas en la materia: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ASS-10-21.pdf>
- Cano, L. F. (2008). La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza (Vols. Estudios Políticos, 33). Colombia: Instituto de Estudios Políticos.
- Caruso, M. (2009). El concepto de corrupción. Su evolución hacia un nuevo delito de fraude en el deporte como forma de corrupción en el sector privado. *Foro, Nueva época*, núm. 9, 145-172.
- CEPAL. (01 de febrero de 2022). Participación ciudadana en la gestión pública en América Latina y el Caribe. Obtenido de Participación ciudadana en la gestión pública: <https://comunidades.cepal.org/ilpes/es/grupos/discusion/participacion-ciudadana-en-la-gestion-publica>

- CONEVAL. (05 de marzo de 2021). Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Obtenido de coneval.org.mx: <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Guerrero/Paginas/principal.aspx>
- CONEVAL. (2020). Informe de pobreza y evaluación 2020 Guerrero. México: CONEVAL.
- Consejo de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción de Guerrero. (2019). Comité de Participación Ciudadana Guerrero. Obtenido de Marco jurídico: <https://www.cpcguerrero.org.mx/marco-juridico/>
- Constantino, M. (2000). Participación ciudadana. En L. e. Baca, Léxico de la política. México: FLACSO, SEP- CONACYT, Fundación Heinrich Böll, Fondo de Cultura Económica.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (28 de mayo de 2021). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Obtenido de Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Corzo, J. (2013). Diseño de políticas públicas. México: IEXE.
- Cunill, N. (1991). Participación ciudadana. Caracas: CLAD.
- Cunill, N. (1991). Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Cunill, N. (2000). Responsabilización por el control social. Responsabilización en la Nueva Gestión Pública latinoamericana, 269-327.
- Cunill, N. (2007). La democratización de la administración pública. Los mitos que vencer. En C. Acuña, Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual (págs. 425-462). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Da Fonseca, J., Hernández, A., Medina, A., & Dianelys, N. (2014). Relevancia de la planificación estratégica en la gestión pública. Ingeniería Industrial, 105-112.
- Dieter, N. (2006). Diccionario de ciencia política. México: Porrúa.
- Espinoza, M. (2009). La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía. Andamios, 71-109.
- Estado Libre y soberano de Guerrero. (2018). Ley 464 del Sistema Estatal Anticorrupción de Guerrero. Chilpancingo de los Bravo: Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Guerrero.
- Fernández, J. (2 de diciembre de 2021). Comisión de Participación Ciudadana. (S. H. Díaz, Entrevistador)
- Figuroa, I. (16 de diciembre de 2021). Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción. (S. H. Díaz, Entrevistador)
- Flores, T. (2010 de noviembre de 2014). Política pública. CL para tomar mejores decisiones: información y análisis sobre gobierno, política y políticas públicas. Obtenido de politicapublica.cl: <https://politicapublica.cl/2014/11/10/definicion-de-politica-publica-revision-conceptual/>

- Franco, R., & Lanzaro, J. (2006). Política y políticas públicas: determinación y autonomía. En R. Franco, & J. Lanzaro, Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina (págs. 13-41). Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila srl.
- Fukuyama, F. (2001). La gran ruptura. Barcelona: Ediciones B.
- García, M. A. (10 de febrero de 2022). Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Obtenido de Plataforma Garza: <https://www.uaeh.edu.mx/scige/boletin/tlahuelilpan/n9/r2.html>
- Gerónimo, F. (2017). Democratizar el espacio público: de la política gubernamental a las políticas públicas. Interculturalidad y políticas públicas, 131-151.
- Gerónimo, F. (2018). Política pública en México intercambios en las redes de políticas públicas en la Sierra norte de Puebla. Población, México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Giddens, A. (1987). Nuevas reglas del método sociológico (p. 16). Buenos Aires: Amorrortu.
- Gobierno de México. (11 de Mayo de 2022). Gobierno de México. Obtenido de Objetivo de Desarrollo Sostenible 16: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas: <https://www.gob.mx/agenda2030/articulos/16-paz-justicia-e-instituciones-solidas>
- Gobierno del estado de Guerrero. (25 de febrero de 2020). Consejo de políticas públicas. Obtenido de Gobierno del Estado de Guerrero: <http://guerrero.gob.mx/dependencias/consejo-de-politicas-publicas/#prettyphoto/0/>
- Gómez, P. (2011). Percepciones sobre la participación ciudadana en los medios de comunicación radial. Revista de Investigación en Comunicación y Desarrollo, vol. 2, núm. 2, 56-64.
- Gómez, P. (2011). Percepciones sobre la participación ciudadana en los medios de comunicación radial. Revista de Investigación en Comunicación y Desarrollo, vol. 2, núm. 2, 56-64.
- González, M. (2001). La construcción de coaliciones para combatir la corrupción. Gestión y Análisis de Políticas Públicas, 157-162.
- González, R. (1995). Esperanza: Manual Sobre Participación y Organización para el gobierno local. Cali –Colombia.: Edit. Nueva Gente.
- Heater, D. (2007). Ciudadanía una breve historia. Madrid, España: Ciencia política Alianza Editorial.
- Herrmann, M., & van Klaveren, A. (2014). Disminución de la participación de la población en organizaciones sociales durante los últimos trece años en Chile e implicaciones para la construcción de una política de planificación urbana más participativa. <http://analytics.scielo.org/?journal=0250-7161&collection=chl>.
- Huntington, S. (1996). El orden político en las sociedades en cambio. Barcelona: Paidós.
- INAP. (2007). Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas. Documentos de trabajo, 10-23.
- INDESOL. (2022). Guía sobre la participación ciudadana. Obtenido de Centro de Fomento al Desarrollo del Sur A. C:

- <http://indesol.gob.mx/cedoc/pdf/I.%20SOCIEDAD%20CIVIL/Participación%20Ciudadana/Guia%20sobre%20la%20Participación%20Ciudadana.pdf>
- INEGI. (2 de febrero de 2022). INEGI. Obtenido de Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP): <https://www.inegi.org.mx/programas/encup/2012/>
- Instituto Electoral de la Ciudad de México. (2019). Instituto Electoral de la Ciudad de México. Obtenido de Participación Ciudadana: <https://www.iecm.mx/participacionciudadana/>
- Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (1993). Políticas Públicas. Revista de Administración Pública, 10.
- Leyva, O. (2020). Transparencia y rendición de cuentas en México: avances legislativos. En O. Leyva, & M. Barrera, Retos de la gobernanza en el México Contemporáneo (págs. 73-95). México: La Biblioteca, S.A. de C.V.
- Leyva, O. (2017). Participación ciudadana en la gestión de políticas públicas en el Estado de Guerrero. En: O. Leyva, A. M. Cárabe y E. L Espinoza (coords), Guerrero, una democracia compleja. México: Plaza y Valdés.
- Leyva, O. (2021). Democracia y participación ciudadana de las juventudes en México. En: A.M. Cárabe y J. Russo (editores), Las grietas de la democracia en el contexto latinoamericano, México. Tirant lo blanch.
- Leyva, O. A. M. Cárabe y E. L Espinoza. (2017). Guerrero, una democracia compleja. México: Plaza y Valdés.
- López, S. (2000). El derecho a la información como derecho fundamental. En J. Carpizo, & M. Carbonell, Derecho a la información y derechos humanos (págs. 157-181). México: UNAM.
- LXIII Legislatura Estado Libre y Soberano de Guerrero. (02 de Enero de 2022). Legislación. Obtenido de Leyes orgánicas: <https://congresogro.gob.mx/legislacion/leyes-organicas.php>
- Majone, G. (1997). Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. México: Fondo de Cultura Económica.
- Malacalza, L. (2004). Reforma Política y Participación Ciudadana Informe preliminar. Argentina: Fundación Sergio Karakachoff, Fundación Friedrich Ebert.
- Mariñez, F. (2018). Tipos de rendición de cuentas en la Administración Pública: del modelo burocrático a la gobernanza colaborativa. Revista Buen Gobierno No. 24, 26.
- Marshall, TH y Bottomore, TB (1992). Ciudadanía y clase social (Vol. 2). Londres: Plutón Press.
- Melucci, A. (1986). Las Teorías de los Movimientos Sociales. Estudios Políticos, Nueva Época.
- Mexicanos contra la corrupción y la impunidad (2020). Investigaciones: obtenido de <https://contralacorrupcion.mx/investigaciones-periodisticas/>
- Observatorios de Políticas Públicas en las Américas. (2015). Observatorios de Políticas Públicas en las Américas. Obtenido de Observatorios de Políticas Públicas en las Américas. Una

- Guía para su diseño e implementación en nuestras administraciones publicas:
https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/observatoriosdepoliticaspUBLICAS_s.pdf
- Opazo, J. (2000). Ciudadanía y democracia. La mirada de las ciencias sociales. Meta política.
- Organización de los Estados Americanos. (14 de abril de 2021). OEA. Obtenido de Avances de México en materia de corrupción: http://www.oas.org/juridico/spanish/mec_avance_mexIII.pdf
- Periódico oficial del Gobierno del Estado de Guerrero. (2016). Ley Número 684 de Participación Ciudadana del Estado Libre y Soberano de Guerrero. Chilpancingo de los Bravo, Guerrero: Estado Libre y Soberano de Guerrero.
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero. (2018). Ley 464 del Sistema Estatal Anticorrupción de Guerrero. Chilpancingo: Estado Libre y Soberano de Guerrero.
- Peroni, A. (2009). La participación ciudadana en el sector de la salud: un estudio cualitativo de la realidad chilena. *Revista de Fomento Social* 64, 287-320.
- Peschard, J. (2020). El dudoso combate a la corrupción. En R. Becerra, & J. Woldenberg, Balance temprano desde la izquierda democrática (págs. 880-1129). México: Libros Grano de Sal S. A de C. V.
- Pinto, Á., & Flisfisch, Á. (2011). Transformaciones, logros y desafíos: Democracia, Ciudadanía y Estado. En Á. Pinto, & Á. Flisfisch, El estado de ciudadanía transformaciones, logros y desafíos del estado en América Latina en el siglo XXI. Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina: PNUD.
- Política Nacional Anticorrupción. (21 de mayo de 2018). Secretaría de la Función Pública. Obtenido de Unidad de Vinculación con el Sistema Nacional Anticorrupción: <http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-UVSNA-1-1.pdf>
- Rendón, I. (3 de febrero de 2022). Comité de Participación Ciudadana. (S. H. Díaz, Entrevistador)
- Rodríguez, M. (18 de septiembre de 2019). Obtenido de http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/09/asun_3906134_20190918_1567710005.pdf:
- Roth Deubel, A. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, 67-91.
- Sanabria, P. (2015). Avances y retos de la evaluación de políticas públicas en gobiernos subnacionales. México: CIDE.
- Sánchez, M. (2009). La participación ciudadana en la esfera de lo público. *Espacios Públicos*, pp. 85-102.
- Sánchez, M. (2009). La participación ciudadana en la esfera de lo público. *Espacios Públicos*, 85-102.
- Schedler, A. (2004). ¿Qué es la rendición de cuentas? México: Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales, Dirección General de Comunicación Social.

- Secretaría de Gobernación (20 de enero de 2022). Sistema de Información Legislativa. Obtenido de <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=251> Iniciativa ciudadana:
- Secretaría de planeación y desarrollo regional. (2016). Programa especial gobierno abierto y transparente 2016-2021. Chilpancingo de los Bravo: Gobierno del Estado de Guerrero.
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Guerrero. (15 de Noviembre de 2021). Integración de la Entidad al Sistema Nacional Anticorrupción. Chilpancingo de los Bravo, Guerrero, México.
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Guerrero. (08 de septiembre de 2021). Guía de Política Estatal. Chilpancingo de los Bravo, Guerrero, México.
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. (14 de 03 de 2022). Secretaría Ejecutiva SNA. Obtenido de Política Nacional Anticorrupción: <https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/01/PNA-resumen-ejecutivo.pdf>
- Segob. (12 de 07 de 2019). Secretaría de Gobernación. Obtenido de Diario Oficial de la Federación: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019
- Segob. (22 de 04 de 2002). Secretaría de gobernación. Obtenido de Diario Oficial de la Federación: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=734662&fecha=22/04/2002
- Serrano, A. (2015). La participación ciudadana en México. Estudios políticos. (Méx.), http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162015000100005.
- Serrano, J. (2009). La política oficial de combate a la corrupción en México: una revisión. Andamios.
- SESEA. (2021). Resultados de la Consulta Ciudadana hacia el diagnóstico de la corrupción en el estado de Guerrero. Chilpancingo de los Bravo: Gobierno del Estado de Guerrero.
- Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Guerrero. (2021). Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción. Obtenido de SEA Guerrero: <http://seseaguerrero.gob.mx>
- Sistema Nacional Anticorrupción. (01 de diciembre de 2021). Secretaria Ejecutiva. Obtenido de Informe Sistemas locales Anticorrupción: https://www.sna.org.mx/wp-content/uploads/2021/12/Ficha_INFORME_12_2021.pdf
- Sistema Nacional Anticorrupción. (05 de mayo de 2022). Sistema Nacional Anticorrupción. Obtenido de Políticas estatales anticorrupción: <https://www.sna.org.mx/politicas-estatales-anticorrupcion/>
- Sistema Nacional Anticorrupción. (14 de marzo de 2022). Sistema Nacional Anticorrupción. Obtenido de ¿Qué hacemos? Obtenido de: <https://www.sna.org.mx/que-hacemos/>
- Transparencia mexicana (2022). La necesidad de una política anticorrupción en México. Transparencia mexicana. Obtenido de <https://www.tm.org.mx/la-necesidad-de-una-politica-anticorrupcion-en-mexico/>

- Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero. (marzo de 2022). Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero. Obtenido de Mensaje de bienvenida: <https://www.tjaguerrero.org.mx/presentacion/>
- Tribunal Superior de Justicia Guerrero. (marzo de 2022). Poder Judicial del Estado de Guerrero. Obtenido de Eventos: <http://tsj-guerrero.gob.mx/2020/?p=716>
- Universidad de Vinculación con el Sistema Nacional Anticorrupción. (21 de mayo de 2018). Política Nacional Anticorrupción. Obtenido de Secretaría de la Función Pública: <http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-UVSNA-1-1.pdf>
- Velásquez, C., & González, R. (2003). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá: Fundación Corona.
- Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Revista Desafíos*, 149-187.
- Villarreal, M. (s.f.). Participación ciudadana y políticas públicas. Obtenido de https://www.ceenl.mx/educacion/certamen_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartin ez.pdf
- Winchester, L. (2011). La formulación e implementación de las políticas públicas en ALC. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ziccardi, A. (1998). Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Ziccardi, A. (2000). Ciudadanos y vecinos. La participación ciudadana institucionalizada en el Distrito Federal. *Revista Universidad*.
- Ziccardi, A. (2004). Instrumentos de participación ciudadana para la democratización de las políticas sociales. En A. Ziccardi, *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local* (págs. 245-272). México: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Nacional de Desarrollo Social, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales.

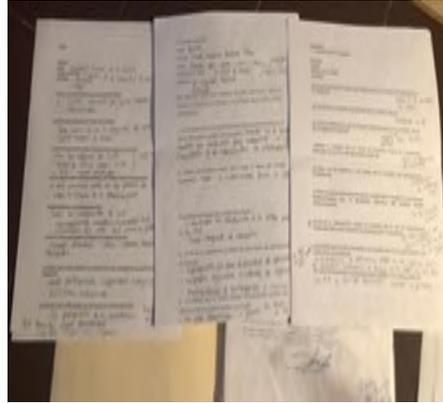
ANEXOS

Anexo 1

Entrevistas (evidencias fotográficas)



Dr. Ignacio Rendón, presidente la CPC Guerrero



Entrevistas



C.P Carlos Álvarez Reyes, presidente del Consejo de Políticas Públicas



Dip. Julieta Fernández, presidenta de la Comisión de participación ciudadana del Congreso de Guerrero

Entrevistas (contenido)

1.- Comisión de PC Congreso

Fecha: 2 de diciembre 2021

Presencial.

Lugar: Congreso del Estado de Guerrero.

Nombre: Julieta Fernández

Cargo: presidenta de la comisión de participación ciudadana

Tiempo en el cargo: un mes a la fecha de la entrevista

Profesión: socióloga

1.- ¿Cuál es la principal función que desempeña la Comisión de Participación Ciudadana?

La comisión de participación ciudadana consiste en revisar las leyes sobre participación ciudadana, revisar la ley de participación ciudadana y también incluimos dentro del plan de trabajo el revisar todas las leyes de trabajo porque nos hemos dado cuenta que todas las dependencias en su ley llevan el mandato de la participación ciudadana, llevan consejos donde necesitan tener un punto de participación ciudadana y nos damos cuenta que realmente no hay, no se aplica en la mayor parte de las dependencias esta ley.

2.- ¿Cuál ha sido su experiencia al frente de la comisión de participación ciudadana?

Apenas vamos empezando, vamos revisando la ley y nos damos cuenta de que no tiene, digamos, algo para obligar a que se lleve a cabo, entonces es una ley que ha estado por mucho tiempo muerta.

3.- ¿Cuál es el diagnóstico de los trabajos implementados en la comisión de participación ciudadana en la legislatura pasada?

Nos gustaría revisar leyes, la de Yucatán, por ejemplo, la de Nuevo León, otras leyes que son más avanzadas en participación ciudadana y en política comparada, poder ver cómo es que nos ayudaría a mejorar la participación ciudadana.

4.- ¿Desde la comisión de participación ciudadana cómo se incentiva a que los ciudadanos participen en la toma de decisiones públicas?

Me he estado reuniendo con algunos consejos ciudadanos en donde desafortunadamente han buscado la participación del Gobierno para algunas iniciativas y no han sido tomadas en cuenta y, eso me da un diagnóstico de saber que la gente se desanima en la participación ciudadana porque siente que es casi imposible llevar a la victoria algunas iniciativas por eso es por lo que es tan necesario cambiar la ley de participación ciudadana.

5.- ¿Cuáles son los objetivos y las metas de la comisión de participación ciudadana?

Hacer que las personas se organicen, que haya más ciudadanos y que puedan hacer propuestas concretas y ver la manera en que esas propuestas puedan llegar a buen término.

6.- ¿Cómo ha sido la participación de la Comisión de participación ciudadana respecto a los trabajos implementados por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción?

Todavía no hemos tenido contacto con este sistema Anticorrupción, vino a la toma de protesta, pero tendremos que trabajar mucho más con ellos.

7.- ¿Cuál es su percepción desde la Comisión de participación ciudadana de los mecanismos implementados para fortalecer la participación ciudadana?

Yo creo que ha sido una mentira el que las personas puedan participar y puedan incidir en las políticas públicas, creo que definitivamente eso no pasa en México. Tenemos un sistema presidencialista todavía que va en vertical de arriba hacia abajo y es muy difícil que vaya de abajo hacia arriba, por eso es por lo que tenemos que ver los mecanismos por los cuales vamos a cambiar la ley y que esto pueda funcionar.

8.- ¿Considera que ha sido suficiente o se requiere de mayor participación por parte de la ciudadanía?

Yo creo que la ciudadanía se desanima porque no ve el éxito en la participación ciudadana y hay mucha participación a través de sus asociaciones civiles, a través de ONG's, pero pues tiene mucho problema; por ejemplo las iniciativas ciudadanas que se ingresan al Congreso lo más probable es que no lleguen al éxito porque no hay nada que obligue al Congreso a tomar en cuenta esa iniciativa ciudadana aunque lleve la cantidad de firmas que debe llevar una iniciativa por poner un ejemplo; un referéndum tampoco va a funcionar porque la ley no está bien hecha.

9.- ¿Cuál es el mecanismo que se sigue para realizar una política pública?

Ese es el problema que las políticas públicas no siempre aterrizan a resolver el problema concreto de las personas y no muchas veces, son electorales y entonces por eso es por lo que la gente ya no confía en la elección ya no confía en la participación ciudadana y lo hace solo para las elecciones y la participación ciudadana debería de ser para resolver problemas cotidianos y concretos de la gente y eso es lo que nos pasa.

10.- ¿Cómo considera la integración interinstitucional para la propuesta de una política pública integral en torno a la corrupción?

Lo que pasa es que la corrupción es una tradición o una costumbre en México, donde hay mucha impunidad, es decir, no hay una consecuencia tangible de esto, pero tampoco hay un sistema Anticorrupción, entonces creo yo que se necesita voluntad política para acabar con la corrupción y pues a veces esa es apariencia nada más.

11.- ¿Han sido convocados para participar en el diseño de la PEA?

No

12.- ¿Cuáles han sido las dificultades que ha tenido la Comisión de participación ciudadana para colaborar con el diseño de políticas públicas en materia Anticorrupción?

Nunca ha participado

13.- ¿Sabía usted que la ciudadanía fue convocada a una consulta ciudadana para la integración de la PEA?

No.

14.- ¿Cómo evalúa la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas?

No se da

15.- ¿Considera que el diseño e implementación de la PEA es suficiente para combatir la corrupción?

No

16.- ¿Qué opina de las acciones implementadas por el gobierno de Astudillo en materia anticorrupción?

Hay cosas que sí se llevaban a cabo como las licitaciones públicas en algunas secretarías, no en todas, si se llevara a cabo todo lo que está escrito en la ley pues sería que se pudieran dar algunos controles de cómputo, de poner varios funcionarios cuidando alguna Secretaría. Hay medidas que sí funcionaron.

17.- ¿Conoce las líneas de acción en materia anticorrupción del actual gobierno estatal?

No a profundidad

2.- Comisión de Transparencia y Anticorrupción Congreso

Fecha: 20 de marzo de 2022

Vía correo.

Lugar: Chilpancingo de los Bravo.

Nombre: Dip. Esteban Albarrán Mendoza

Cargo: Diputado Local de la LXIII Legislatura al Honorable Congreso del Estado de Guerrero.

Tiempo en el cargo: 6 Meses (Desde el 1º de septiembre de 2021)

Profesión: Lic. Ciencias Políticas y Administración Pública (UNAM) y

Lic. en Ciencias de la Comunicación (UAGRO).

1.- ¿Cuál es la principal función que desempeña la Comisión de Transparencia y Anticorrupción?

La Comisión de Transparencia y Anticorrupción es un órgano legislativo del Congreso del Estado para el cumplimiento de sus atribuciones, ya que a través de ella se elaboran dictámenes, informes, opiniones o resoluciones respecto de los asuntos que por su competencia temática le son turnados por la Mesa Directiva. La principal función considerando la naturaleza del acto legislativo, es crear, modificar o reformar la Constitución del

Estado y/o Leyes Secundarias que garanticen el derecho humano de acceso a la información pública, la protección de datos personales, de que las dependencias, entidades, órganos autónomos, los poderes judicial y legislativo hagan que la información que generen o procesen, sea pública y transparente, incluyendo todas las acciones en el ejercicio de recursos a través de obras públicas, gasto corriente, deuda pública, etc.

Adicionalmente al acto legislativo, participamos conforme a lo dispuesto en la normatividad, en los procesos de selección y designación de los titulares de los órganos que conforman el Sistema Estatal Anticorrupción, ejemplo de ello son: los Titulares de los Órganos Internos de Control de los órganos autónomos del estado, la integración del Comité de Selección para el Comité de Participación Ciudadana Guerrero; y como integrantes del Pleno en la aprobación del Auditor Superior del Estado, de los Consejeros del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos y de los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa.

Al interior del Honorable Congreso del Estado y de conformidad con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en mi calidad de Presidente de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción, presido el Comité de Transparencia, que es el máximo órgano del Poder Legislativo para garantizar que toda solicitud de información pública tenga una respuesta oportuna.

2.- ¿Cuál ha sido su experiencia y cuáles son las expectativas al frente de la comisión de Transparencia y Anticorrupción?

Desde la instalación de la Comisión Ordinaria de Transparencia y Anticorrupción ha sido una experiencia de trabajo coordinado con los Diputados que la integramos, así como la comunicación cordial con los representantes de las entidades que integran el Sistema Estatal Anticorrupción como son: el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado; el Tribunal de Justicia Administrativa, la Fiscalía General del Estado, la Auditoría Superior del Estado, Comité de Participación Ciudadana y la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción. Actualmente se encuentran procesos para la selección y designación de los titulares de algunas de estas instituciones, así como de los Titulares los Órganos Internos de Control de los Órganos Autónomos.

Por otro lado, en mi calidad de Presidente de la Comisión Legislativa de Transparencia y Anticorrupción, así como del Comité de Transparencia y Acceso a la Información con las distintas áreas del Congreso. Hemos tenido la oportunidad de conocer a los integrantes de los órganos que conforman el Sistema Estatal Anticorrupción.

3.- ¿Cuál es el diagnóstico de los trabajos implementados en la comisión de Transparencia y Anticorrupción en la legislatura pasada?

Por cierto, con la reforma a la Ley Orgánica del Poder Legislativo en abril del 2020, la Comisión de la legislatura pasada pasó de ser “Comisión de Transparencia” a “Comisión de Transparencia y Anticorrupción. La Comisión Ordinaria de Transparencia y Anticorrupción de la LXII Legislatura no dejó pendientes para la actual Comisión, lo que supone un trabajo eficiente en los asuntos que le fueron turnados en su momento por la Mesa Directiva.

4.- ¿Desde la comisión que usted representa como se incentiva a que los ciudadanos participen en la toma de decisiones públicas?

La mejor manera de incentivar a que los ciudadanos participen en la toma de decisiones públicas es crear y mejorar el marco normativo para que tengan acceso a la información pública.

El manejo que tengan de la información pública seguramente les permitirá tener una mejor o mayor participación en las decisiones públicas.

5.- ¿Cuáles son los objetivos y las metas de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción para contribuir con la PEA?

La PEA se encuentra actualmente en proceso de elaboración y la Ley 464 del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Guerrero le faculta al Sistema a través del Comité Coordinador, establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades del Estado y sus municipios en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia. En este sentido, la responsabilidad de establecer objetivos y metas en el proceso de integración del PEA es del Comité Coordinador.

6.- ¿Cómo ha sido la participación de la Comisión de transparencia y Anticorrupción respecto a los trabajos implementados por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción?

Los trabajos que realiza la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción lo hacen de manera autónoma, coordinando las instancias que señala la Ley. Nuestra función es legislar.

7.- ¿Cuál es su percepción desde la Comisión que preside de los mecanismos implementados para fortalecer la participación ciudadana?

Los ciudadanos cuentan con un marco normativo que les permite activar mecanismos para tener acceso a la información gubernamental, para hacer denuncias públicas sobre actos de corrupción para que sean investigados y en su caso sean sancionados. Hay instituciones como la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental del Poder Ejecutivo, así como los Órganos Internos de Control en las dependencias, entidades y órganos autónomos que hay en el Estado.

Por otro lado, no podemos olvidar que una parte importante del Sistema Estatal Anticorrupción de Guerrero lo integra el Comité de Participación Ciudadana, que, por cierto, en breve se llevará el proceso de integración de dos de sus integrantes mediante una Convocatoria Pública.

8.- ¿Considera que ha sido suficiente o se requiere de mayor participación por parte de la ciudadanía?

Considero que la participación ciudadana puede ser mayor. Existe el marco normativo básico que permiten al ciudadano hacer uso de los mecanismos y de las instituciones responsables de combatir la corrupción.

9.- ¿Cuál es el mecanismo que se sigue para realizar una política pública?

No contesto

10.- ¿Cómo considera la integración y comunicación interinstitucional para la propuesta de una PP anticorrupción?

No contestó

11.- ¿Han sido convocados para participar en el diseño de la PEA?

El Sistema Estatal Anticorrupción a través de su Comité Coordinador emitió la Convocatoria Abierta para las personas interesadas en los temas de anticorrupción para participar en los Foros de Consulta Temáticos que se deben haber realizado en los meses de febrero a marzo del 2022, con la finalidad de construir una Política Estatal Anticorrupción.

12.- ¿Cuáles han sido las dificultades que ha tenido la Comisión de Transparencia y Anticorrupción para colaborar con el diseño de políticas públicas en materia Anticorrupción?

No contestó

13.- ¿Sabía usted que la ciudadanía fue convocada a una consulta ciudadana para la integración de la PEA?

Si tengo conocimiento que el Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Guerrero por conducto del Comité Coordinador emitió una Convocatoria para llevar a cabo Foros de Consulta Temáticos con el objetivo de construir una Política Estatal Anticorrupción.

14.- ¿Cómo evalúa la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas?

No contestó

15.- ¿Considera que el diseño e implementación de la PEA es suficiente para combatir la corrupción?

El PEA está en proceso de construcción por parte del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Guerrero. No podría dar una opinión de algo que aún no existe.

16.- ¿Qué opina de las acciones implementadas por el gobierno de Astudillo en materia anticorrupción?

El gobierno del Lic. Héctor Astudillo flores se caracterizó por estar comprometido por el tema de anticorrupción, en el Plan Estatal de Desarrollo 2016- 2021 del Estado de Guerrero, que presentara el Licenciado Astudillo Flores, estableció e en su “Eje V. Guerrero con Gobierno Abierto y Transparente”, como uno de sus objetivos prioritarios impulsar el combate frontal a la corrupción mediante la implementación de un Sistema Estatal Anticorrupción; para ello presentó la iniciativa con Proyecto de Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Guerrero ante el Congreso del Estado el 20 de junio de 2017.

Ley Sistema Estatal Anticorrupción de Guerrero, la cual entre otras instituciones establece el Sistema Estatal Anticorrupción, a través del cual se impondrán límites y se vigilará a los servidores públicos y a los particulares, estableciendo las bases necesarias para la coordinación de las instituciones responsables de la transparencia, fiscalización, rendición de cuentas, combate a la corrupción y a la ineficiencia administrativa.

17.- ¿Conoce las líneas de acción en materia anticorrupción del actual gobierno estatal?

Honestamente no. No conozco las líneas de acción en materia anticorrupción del actual gobierno estatal.

3.- Consejo estatal de Políticas Públicas en el estado de Guerrero.

Fecha: 3 de diciembre de 2021

Presencial

Lugar: Acapulco de Juárez

Nombre: Carlos Álvarez reyes

Cargo: presidente del Consejo de Políticas Públicas

Tiempo en el cargo: a partir del 15 de octubre de 2021 (2 meses)

Profesión: contador público certificado

1.- ¿Cuál es la principal función que desempeña el Consejo de Políticas Públicas?

La principal función del Consejo debería ser, no es la que está haciendo, nos encontramos un Consejo de políticas públicas que no realizaba sus funciones prácticamente, es decir estaba en el olvido, entonces estamos trabajando en hacer valer los términos de la Constitución política del Estado de Guerrero que establece el Consejo como un órgano autónomo técnico, estamos trabajando en su reglamento interno y el reglamento también, los órganos asesores del propio Consejo para poder generar el trabajo principal que se requiere es el plan estratégico de desarrollo de largo plazo en el estado de Guerrero.

2.- ¿Cuál es el mecanismo que se sigue para realizar una política pública?

Es el del Consejo lo que va a ser con su órgano asesor va a captar la aspiración social, los anhelos de la sociedad, a través de la aportación que hagan los académicos, el sector productivo, empresarios, campesinos, agricultores, ganaderos y el sector social; esos anhelos sociales traducirlos el programa o proyectos, proyectos primero para el poder público tanto del Gobierno estatal como gobiernos municipales y se pueden convertir en políticas públicas de largo plazo que vengán a satisfacer esos anhelos o aspiraciones sociales.

3.- ¿Cómo influye el Consejo de Políticas Públicas en la toma de decisiones del gobierno?

El Consejo propone, no ejecuta y el Consejo evalúa una vez que las instancias de Gobierno ejecutan; cómo evalúan a través de indicadores de la gestión de las políticas públicas.

4.- ¿Cuál ha sido su experiencia al frente del Consejo Estatal de Políticas Públicas?

Mi experiencia ha sido hasta este momento factoría por la confianza que me da la gobernadora, pero a estas alturas el Consejo todavía le faltan cuatro integrantes que son los que va a nombrar el Congreso del Estado de acuerdo con la Constitución, entonces estamos prácticamente en una etapa de construcción o reconstrucción del Consejo mismo y eso es muy gratificante porque nos permite sembrar la semilla que estamos viendo crecer ya las ramas o el tallo del arbolito que estamos sembrando.

5.- ¿Han sido convocados para participar en el diseño de la PEA?

Si, recientemente nos han convocado para participar en el Consejo ciudadano como observadores porque no somos integrantes del Sistema Estatal Anticorrupción. Y ahí les he manifestado que una vez que ellos tengan la política Anticorrupción definida para el estado de Guerrero que es uno de los trabajos pendientes que están desarrollando, el Consejo va a tomar esos insumos de información que ellos generen en el sistema Anticorrupción estatal y esos insumos de información los vamos a medir y los vamos a interpretar para que veamos cómo ese fenómeno la corrupción o esas malas prácticas están afectando el nivel de desarrollo del Estado de Guerrero; cómo están afectando específicamente en la educación de los guerrerenses, en el empleo, en la gestión del Gobierno mismo, cómo están afectando la corrupción en el desarrollo social, es decir, que esos insumos que ellos generen nosotros vamos a tener que administrarnos tener que tomarlos para generar indicadores cruzados, cómo está afectando la corrupción en el Poder Judicial, en el poder legislativo, en el Poder Ejecutivo, en la policía, en los en el sistema de Seguridad Pública del Estado, etcétera. Necesitamos esos insumos que ellos produzcan en el Sistema Estatal Anticorrupción.

6.- ¿Cuál es la relación formal y real del Consejo de políticas públicas y la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción?

Se está recientemente institucionalizando nuestra participación. En los documentos de recepción del Consejo, escasos documentos que nos entregan no vienen ningún antecedente de que haya participado, pero hoy estamos nosotros participando.

7.- ¿Cómo se relaciona el Consejo de políticas públicas y la comisión de participación ciudadana del Congreso del estado?

No tenemos ningún vínculo hasta este momento. En el reglamento que estamos nosotros desarrollando para presentarlo a consideración de la gobernadora, estamos tomando estos, dentro del órgano asesor del Consejo, vamos a incluir las comisiones respectivas del Congreso local para su participación.

8.- Desde el Consejo de Políticas públicas, ¿Cómo se incentiva a que los ciudadanos participen en la toma de decisiones públicas?

Pensamos en abrir la participación, hemos estado ya en diálogos con empresarios, con la Universidad Autónoma de Guerrero, estamos también buscando otras instituciones de educación superior del Estado, tecnológicos, en ese proceso estamos. El problema es que el Consejo no tiene presupuesto definido, le falta sustento presupuestal, precisamente porque la parte legal no está terminada, o sea el mandato constitucional no está expresado integralmente a través de un reglamento y eso hace que haya fallas en su operación todavía.

9.- ¿Cómo ha sido la participación del Consejo estatal de políticas públicas respecto a los trabajos implementados por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción?

Es incipiente, no hay mayores antecedentes, estamos iniciando.

10.- ¿Cuáles son los objetivos y las metas del Consejo Estatal de Políticas públicas para contribuir con la PEA?

Generarles a ellos las observaciones que surjan del órgano asesor de esa materia, para ir fortaleciendo políticas públicas Anticorrupción.

11.- ¿Cuál es su percepción acerca de los mecanismos implementados para fortalecer la participación ciudadana? Tenemos una red de disposiciones legales muy elaborada, muy acabada, sin embargo, los resultados son, desde mi punto, de vista todavía muy elementales, se requiere mucho más trabajo.

12.- ¿Considera que ha sido suficiente o se requiere de mayor participación por parte de la ciudadanía? Se requiere mayor participación.

13.- ¿Cómo considera la integración y comunicación interinstitucional para la implementación de una PP anticorrupción?

El marco legal está desarrollado, esperamos que ya con el nuevo presidente del sistema, se puedan fortalecer esas acciones.

14.- ¿Considera que el Sistema Estatal Anticorrupción es una red de política pública? ¿Por qué?

Sí es una red de política pública, porque es uno de los males mayores que tiene nuestro país y, de acuerdo con transparencia internacional y dentro de México también nuestro estado mantiene altos índices de corrupción y, es necesario eliminarlos o disminuirlos más bien a tal grado que no estén entorpeciendo el progreso de nuestro estado.

15.- ¿Sabía usted que la ciudadanía fue convocada a una consulta ciudadana para la integración de la PEA?

No Sabía

16.- ¿Cómo evalúa la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas?

Hace falta fortalecerla.

17.- ¿Considera que el diseño e implementación de la PEA es suficiente para combatir la corrupción?

Sí, es suficiente.

18.- ¿Qué opina de las acciones implementadas por el gobierno de Astudillo en materia anticorrupción?

Sin comentarios

19.- ¿Conoce las líneas de acción en materia anticorrupción del actual gobierno estatal?

Sí, si las conozco y están basadas en los cuatro principios de la cuarta transformación.

20.- ¿Cuáles han sido las dificultades que ha enfrentado el Consejo de Políticas Públicas para cumplir con su misión y visión?

Son múltiples Dificultades, desde la falta de un marco jurídico actualizado hasta la integración de los cuadros del equipo de trabajo, la integración del órgano asesor, el nombramiento de los cuatro consejeros que faltan, el presupuesto como señala la Constitución y desde luego su propia instalación que no se ha instalado todavía.

4.- Consejo Consultivo

Fecha: 13 de diciembre de 2021

Presencial

Lugar: instalaciones del IIEPA, Acapulco de Juárez.

Nombre: Marco Antonio Adame Meza

Cargo: Director del Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados Ignacio Manuel Altamirano de la Universidad Autónoma de Guerrero IIEPA- IMA- UAGro y presidente del Consejo Consultivo para la elaboración de la PEA.

Tiempo en el cargo: como director 3 años y medio y en el espacio honorífico desde abril de 2021 (8 meses)

Profesión: Lic. Ciencia política y Administración Pública, Mtro. En Derecho electoral y Doc. En Investigación de ciencia política, Docente.

1.- ¿Cuál fue el mecanismo por el que fue incorporado a participar en el diseño de la política estatal anticorrupción?

En principio yo tuve contacto con la Secretaría ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción por un convenio de colaboración que firmamos a partir de la participación de algunos estudiantes del Instituto en las actividades del sistema, que colaboraron en algunos temas de organización de algunas actividades me invitó a la secretaria a participar en un foro donde tuve participación y después de ello me hizo una invitación para integrarme al Consejo Consultivo pero, después de una severa actividad académica, de la firma del convenio, de una serie de conferencias donde participé, ella misma también participó en una conferencia que le invite aquí en el Instituto y a partir de esa relación de colaboración y del vínculo con los estudiantes es que me hace en principio la invitación de poder incorporarme a este Consejo Consultivo, me habló de ello yo tenía una serie de participaciones en otros consejos consultivos, sabía de lo qué se trataba y acepté.

2.- ¿Tiene conocimiento sobre cómo surge la figura del Consejo Consultivo?

En principio tuve el conocimiento de cómo es el Sistema Nacional Anticorrupción y después justo tuve la información de las instancias que incorporaban tanto especialistas como a integrantes de las instituciones públicas y también por supuesto a un cuerpo de ciudadanos ciudadanas que participaban en la elaboración, esas 3 instancias en la elaboración de la política pública, es la réplica en los Estados en principio de ese Sistema Nacional Anticorrupción, que incorpora tanto a funcionarios, como especialistas, como a integrantes de la sociedad civil organizada, tenía ese conocimiento sobre todo por el proceso de elaboración de la política nacional Anticorrupción que sí le di seguimiento a través de las notas periodísticas y la información que fue surgiendo en su momento, tanto tenía la información positiva como también las críticas a ese esquema que finalmente también tenía algunas observaciones en su propia organización.

3.- ¿Cuál es la finalidad del Consejo consultivo?

La finalidad del Consejo Consultivo tal como dicen sus lineamientos es participar con orientación en cuanto a herramientas metodológicas que le permitan a la Secretaría ejecutiva incorporar datos, insumos para poderlos agregar a la política estatal Anticorrupción; en principio nosotros supimos que tiene esa naturaleza la de establecer ser un cuerpo colegiado con las atribuciones de asesoría en general, esa es la atribución fundamental del Consejo Consultivo.

4.- ¿Cuál es su experiencia al frente de esta figura de participación ciudadana?

La primera experiencia pues es la de la propia organización porque aquí en este Consejo Consultivo hay desde áreas empresariales, desde también colegios de profesionales, también hay integrantes de la Academia y entonces es muy diversa, aunque tenemos el mismo objetivo, pero también la naturaleza de los que estamos participando ahí las agendas, los intereses y también digamos la dimensión del espacio donde nos encontramos. Una dificultad que nos hemos enfrentado, en principio empatar agendas pero también empatar criterios de nuestra participación; hay una tradición desafortunada en anteriores consejos que básicamente eran se reunían cuando se les tomaba protesta y después de eso ya no se les volvía a consultar en nada, hay muchas diferencias de esa naturaleza de comités ciudadanos municipales donde finalmente llegan ya los productos elaborados y los firman básicamente respaldan las decisiones públicas o la política pública; en este caso yo noté que había esta composición compartida, sí ubiqué que había integrantes que sentían la responsabilidad de asumir el papel que les correspondía con mucho involucramiento pero también un gran porcentaje de nuestro Consejo, todavía con esas inercias de mejor reservar su participación de fondo.

5.- ¿Considera que la Política Estatal Anticorrupción cumple con la estructura de una política pública y por qué?

No está elaborada todavía, actualmente yo creo que debe haber un 20% de avance, nosotros nos propusimos desde el Consejo Consultivo, más allá de nuestras atribuciones de opinar, sugerir, recomendar, más bien elaborar y, asumimos esa tarea, que en principio no está en nuestro reglamento, pero asumimos esa tarea con el objetivo de tener un producto ya más elaborado y en estos meses, estos días, estaremos integrando una primera propuesta de política estatal Anticorrupción, que en este momento, comentó, esa política se está elaborando y en ese sentido no podría definir(se) alguna característica de la elaboración. Lo que sí creo, es que sí nos apegamos a la propuesta que estamos haciendo la política estatal Anticorrupción sí tendrá todos los elementos que contempla una política pública.

6.- ¿El consejo consultivo fomenta la participación ciudadana? ¿Por qué?

Sí, en principio la fomenta porque es verdad que quienes estamos ahí tanto quienes están en el ámbito de la organización civil, de la Academia, las cámaras empresariales, profesionistas, pues yo creo que todos tienen un espíritu de colaborar. Sí es verdad que esta experiencia nos va a permitir poner a prueba estos espacios, sobre todo si es que percibimos que nuestra participación tiene una repercusión o se ve reflejada en el producto final, si nuestra participación y lo que nosotros vayamos recomendando o proponiendo no se incorpora a la política estatal Anticorrupción pues ahí sí veríamos tal vez desincentivada nuestra participación, desde el punto de mi experiencia

como ciudadanos. Dependerá muchísimo de ello, ya estamos integrados, nos propusieron desde diferentes partes del estado, hay gente participando ahí, pero dependerá mucho de qué tanto se vea reflejada la aportación que hagamos desde el consejo consultivo ya en la política pública de la entidad.

7.- ¿Cuál es el mecanismo que sigue el Consejo consultivo para recoger la opinión ciudadana e incorporarla en la política estatal anticorrupción?

Integrar a los mecanismos que incorpora el sistema anticorrupción

Hay un mecanismo que utilizó, que propuso el Sistema Estatal, la Secretaría ejecutiva, que fue de la consulta ciudadana que, en principio fue una consulta en línea, que estuvo a disposición del ciudadanos, de la ciudadana que quisieran participar, esa ya nos da una información pero también es importante lo que nosotros hemos analizado, buscar otras herramientas que trate de captar, la opinión, una valoración de la ciudadanía en torno al fenómeno de la corrupción, por eso se ha propuesto en estos días, se ha propuesto que se convoquen a foros de participación ciudadana en donde a partir de ejes temáticos la ciudadanía pueda opinar. Porque la consulta ciudadana en principio habla o aborda el tema de manera muy general pero sí creemos que es importante que, en principio, abordar en foros en donde la ciudadanía llegue con alguna ponencia específica sobre las diferentes áreas o ámbitos en donde se desarrolla la corrupción, no es lo mismo la corrupción desde los gobiernos municipales, por ejemplo, a la corrupción que se vive en el ámbito empresarial, por ejemplo. Entonces en ese sentido, nosotros lo que tratamos de hacer, es definir una convocatoria con ejes temáticos, en un foro de participación ciudadana, regional, además, en donde podamos captar esta información y tener mayores insumos. Además, se ha propuesto algunas herramientas en donde se contemple la participación de especialistas y de gente que a nivel nacional o estatal tenga muy trabajado el tema y que nos permitan también tener no solamente su opinión sobre el fenómeno de la corrupción sino también las maneras en que en otras entidades están atendiendo o combatiendo la corrupción. Entonces esa sería, yo creo, las tres fuentes de información, los tres insumos que tendríamos de la ciudadanía la consulta, los foros y el panel de especialistas.

8.- ¿Cómo interviene el consejo consultivo en la toma de decisiones públicas en materia anticorrupción?

En principio la intervención que tendremos es con la elaboración de la política pública, esa sería nuestra intervención central que sería mucha si es que nuestra aportación se refleja en el documento final. De hecho, está constituido para eso el Consejo Consultivo, para elaborar la política a través de esta participación, incidir en la política estatal y después de entregar este documento terminaría nuestro trabajo consultivo.

9.- ¿Cómo puede describir el papel que desempeña el Comité de Participación Ciudadana en el diseño de la PEA?

Nosotros hemos desafortunadamente tenido una baja comunicación con el comité de participación ciudadana, básicamente la comunicación que ha tenido el Consejo Consultivo ha sido a través de La Secretaría ejecutiva pero no hemos podido empatar hoy, una relación de comunicación fluida que nos permita organizarnos. Sí es verdad que hace unos días hubo cambios en la estructura del Comité de Participación Ciudadana y esperamos que a partir de esta reestructuración se tenga una mayor colaboración en el objetivo que se tiene.

10.- ¿Considera que el Consejo consultivo desempeña actividades que le corresponden al comité de participación ciudadana?

Nosotros en principio, como lo decía hace un momento, en los lineamientos establece que el Consejo Consultivo tiene el objetivo de sugerir recomendar hacer un análisis sobre las propias herramientas que se sugieren no es de la elaboración propiamente pero sí hemos asumido esa responsabilidad porque creo que hay un espíritu ciudadano de poder cumplir con el objetivo de tener la política estatal Anticorrupción además porque pues cuando nos reunimos el Consejo Consultivo para abordar algunas herramientas pues lo que creemos es que hay que ir avanzando en la guía misma de la elaboración que ya tenemos de la elaboración de la política estatal y en ese entendido tenemos el objetivo de entregar un borrador que ojalá sea considerado para poderlo aprobar por parte del comité de participación ciudadana.

11.- ¿Existe algún marco normativo que describa las funciones del Consejo Consultivo?

Sí, los lineamientos mismos

12.- ¿Considera que la remuneración que reciben los miembros del comité de participación ciudadana puede influir en la objetividad de sus decisiones?

Podría ser en principio, aunque en el caso de podría ser ¿no? no tendría una opinión clara al respecto. Pero en nuestro caso, en el caso del Consejo Consultivo que es un espacio honorífico en donde no existe una remuneración económica por las funciones que realizamos también percibimos que eso da mucha libertad para poder opinar y también tener la oportunidad de hacer propuestas.

13.- ¿Considera que los trabajos del Consejo Consultivo han sido suficientes para representar los intereses ciudadanos?

Yo creo que sí, y creo que si esta entrevista me la realizas dentro de un par de meses yo lo diría con mayor claridad: sí, porque yo creo que, entregaremos un borrador completo de política pública estatal con un diagnóstico amplio porque además nos hemos comprometido a ello y, atendiendo la guía de la elaboración de la política nacional. En ese sentido pues yo creo que sí cumpliríamos nuestros objetivos, incluso más allá de nuestros objetivos.

14.- ¿Considera que los mecanismos que se han implementado para el diseño de la PEA son suficientes para diseñar la PEA?

Pues en principio, siempre para diseñar una política es importante ocupar herramientas cuantitativas y cualitativas. Sí me gustó mucho la consulta, sí hubiera sido apropiada una encuesta estatal, sí hubiera sido apropiada la implementación de grupos focales a lo mejor, sí es importante la convocatoria a los foros regionales y, yo creo que a partir de esa combinación de estudios se podría tener una mayor solidez sobre la opinión, la expresión, la valoración que tiene la ciudadanía en torno al fenómeno de la corrupción. Y creo que con esas herramientas podría estar muy completa, el apartado sobre todo de diagnóstico que es el apartado más amplio de la política estatal Anticorrupción, porque justo define cómo es que se comporta el fenómeno en la entidad, incluso en los municipios, incluso en las regiones; porque obviamente nuestra entidad no es una homogénea, es una entidad con una diversidad

tanto cultural como económica, de actividades económicas y eso hace que el propio fenómeno de la corrupción tenga distintos tipos de comportamiento, la corrupción que vive en costa grande en el entorno socioeconómico no es el mismo fenómeno que se vive en Tierra Caliente, seguramente encontraremos prácticas distintas y seguramente frente a prácticas distintas acciones concretas de la política que deben ser distintas.

15.- ¿Cuál es su apreciación respecto al Sistema Estatal Anticorrupción?

Desde la parte que me toca conocerlo, me parece que habría que tener un mayor fluidez de la comunicación entre cada instancias Comité de Participación Ciudadana, Consejo Consultivo, la Secretaría Ejecutiva misma, me interesaría muchísimo incluso, que exista esa mayor comunicación porque en principio pareciera que cada instancia va por una ruta distinta y que cada ruta, digamos, responde a una agenda distinta y entonces esa podría ser mi señalamiento particular sobre la estrategia definida en el sistema.

16.- ¿De qué manera se ha vinculado el Consejo Consultivo con el Consejo Estatal de Políticas Públicas del Estado?

En este momento la renovación propia de nuestras autoridades estatales ha hecho que el Consejo Estatal de política pública que ha sido nombrado apenas y, que se encuentra también en un proceso de reactivación porque es importante también decir que el consejo de política pública que aunque existía en nuestra en nuestra legislación estatal hace ya algunos años, no se encontraba operando en la práctica y, eso supone obviamente para quien ha estado ya designado por la gobernadora, un reto mayor porque no solo se trata de echar a andar una instancia importante, sino más bien casi casi empezar desde cero. Y ha habido una comunicación si es verdad, con el titular del Consejo, lo hemos tenido de hecho en unas reuniones de trabajo, hemos contado con su colaboración pero también es importante, decir que en este momento la propia naturaleza de cómo se encuentran las instancias, sobre todo esta instancia, pues obviamente la participación más allá de la comunicación inicial que tengamos no es muy profunda sobre todo por las circunstancias de reestructuración que tiene el Consejo Estatal ni siquiera tiene nombrado los consejeros, está nombrado el titular del área pero el Congreso no ha recibido la propuesta de la gobernadora para nombrar a los demás consejeros estatales y esa designación yo creo que va a tardar un poco más y bueno, después de eso proponerse una ruta de trabajo.

17.- En su experiencia al frente del Consejo Consultivo, ¿Qué se necesita para incentivar la participación ciudadana?

Yo creo que valdría la pena hacer un directorio completo de las asociaciones, de las organizaciones, de las instancias académicas porque creo yo que de ese directorio completo valdría la pena hacer la convocatoria de estos consejos donde a partir de la naturaleza de los consejos se seleccione a las instancias que están proponiendo. A mí me preocupó de repente cuando había integrantes del Consejo Consultivo que decían: es que yo no tengo una experiencia propia en estas tareas, sin embargo, fuimos convocados; y esa poca experiencia en esas tareas pues también desincentiva la propia participación de estos integrantes, de un total de 22 integrantes del Consejo Consultivo, después terminábamos estando 12 o 10 u 8 y tiene que ver mucho con esta vocación de las áreas en donde nos encontramos. Y bueno yo creo que eso podría ser un elemento que se podría considerar también.

18.- ¿Cuál ha sido la participación del Sistema Estatal Anticorrupción en el diseño de la PEA?

Nos han acercado reuniones en donde nos han orientado de cuáles son las etapas para la elaboración de la política estatal, hemos tenido la posibilidad de conocer la experiencia nacional de propia voz de quien la ha elaborado, hemos tenido también la oportunidad de tener no cursos de capacitación, pero sí pláticas como eje orientador la exposición de la guía de la elaboración de la política y eso básicamente.

19.- ¿El Consejo Consultivo que usted representa ha recurrido a los mecanismos de participación ciudadana que señala la Ley de Participación Ciudadana del Estado para el diseño de la PEA?

Nosotros participamos en la consulta ciudadana, pero cuando nosotros fuimos nombrados ya la consulta ciudadana ya estaba convocada, así que participamos en el análisis solamente, en la difusión y el análisis y, después ahora mismo nos encontramos proponiendo la propia actividad en los foros que son como asambleas ciudadanas que está contemplado en la ley de participación ciudadana y si la respuesta fuera así a través de la misma propuesta de los foros y asambleas regionales.

20.- ¿Cuáles son los principales obstáculos a los que usted se ha enfrentado durante el diseño de la PEA?

Aunque parece un poco paradójico, la poca participación dentro del Consejo Consultivo que en principio se entendería que el Consejo Consultivo por el hecho ya de estar integrado encontraríamos ciudadanos altamente participativos, pero me encontré con poca participación, poca asistencia a las reuniones, hemos tenido mucho problema de no poder instalar una sesión por falta de quórum y bueno ese es en principio. Lo otro es que cuando hemos asignado una tarea puntual a veces no se cumplen esos objetivos por las diferentes agendas que se tienen en entre quienes integramos el Consejo y bueno esos son algunos obstáculos que hemos unido. La otra que ya lo he mencionado la poca comunicación entre el Consejo Consultivo y el Comité de Participación Ciudadana y eso hace que de repente las decisiones y las propuestas que surgen del Consejo Consultivo a veces no las retoma el Consejo de participación ciudadana y entonces eso se puede resolver si de repente existe una comunicación directa más allá de la formal si sesionamos en algunos momentos juntos por ejemplo, si tenemos por lo menos un encuentro previo a nuestras reuniones en donde podamos empatar las propuestas que se están sugiriendo. Esas serían los principales obstáculos que yo he estado observando y el obstáculo que está presente ahorita que tiene que ver mucho con el asunto de la falta de posibilidad de reunirnos, es verdad que las plataformas digitales, odas las reuniones en principio han sido por vía zoom y eso ya tiene una por el hecho de hacerlo vía distancia a través de la plataforma digital ya tiene una complejidad natural y cada quien es en su trabajo en su agenda, algunos los toman a veces en los carros, a veces ya por el hecho de ya de estar en esa comunicación a distancia ya supone un reto de un reto fuerte. Yo he insistido y he encontrado esa réplica en algunos integrantes del Consejo en que tengamos el esfuerzo de reunirnos de manera presencial y de ir concretando nuestras propuestas en algunas mesas de trabajo en donde ya se vea el resultado, las cuartillas, en los insumos, en las bases de datos, e donde lo podamos tener ya la oportunidad de decir ya hemos avanzado en esto.

Fecha: 16 de diciembre de 2021

Presencial

Lugar: instalaciones de la SESEA, Chilpancingo de los Bravo, Guerrero.

Nombre: Itzel Figueroa Salazar

Cargo: secretaria técnica de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Guerrero.

Tiempo en el cargo: 5 años (13 de marzo de 2019- 14 de marzo 2024)

Profesión: Lic. En Derecho y Mtra. En contribuciones fiscales.

1.- ¿Cuál es la principal función que desempeña la SESEA?

Dos funciones, hacemos la función técnica que es realizar todo el material, los instrumentos que se van a subir a los diferentes órganos colegiados que están dentro del propio Sistema Estatal Anticorrupción y por el otro lado la función administrativa.

2.- ¿Cuál ha sido su experiencia al frente de la SESEA?

Mucha, la mayor experiencia ha sido poder convivir con los 7 integrantes del comité coordinador, he tenido la fortuna de conocer gente con una gran experiencia y trayectoria en el servicio de la administración pública y eso me ha permitido fortalecer esta parte. Cuál otra de las otras importantes ha sido que hemos de construir desde cero la secretaria ejecutiva que ese es uno de los grandes logros sin duda alguna con muchas limitaciones, pero hoy a 2 años y medio de haber empezado en esta encomienda ya tenemos una Secretaría que empieza a consolidarse.

3.- ¿Cómo se implementó el Sistema Estatal Anticorrupción en Guerrero?

Se empieza a implementar con las reformas que se dan en el 2018, se establece la propia ley del sistema en el 2018 en el Sistema Estatal Anticorrupción, para mediados del 2018 sale la convocatoria para el comité de selección del comité de participación ciudadana, se conforma, esa convocatoria la emite el Congreso del Estado. Para finales del 2018 ya está integrado el comité de participación ciudadana por 5 integrantes y, para principios del 2019 toma protesta ya el comité coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción y a su vez ya en marzo me eligen secretaria técnica. Esa fue la primera etapa en el mismo 2019, también se instala la comisión ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción.

4.- ¿Cómo surge la responsabilidad de diseñar una Política Estatal Anticorrupción?

A nivel nacional el modelo del Sistema Nacional Anticorrupción que existe una Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción establece en esa ley y en la Constitución a nivel federal la creación de sistemas estatales Anticorrupción. En esa creación de sistemas estatales Anticorrupción, Guerrero hizo lo propio, empezó a establecer su propio sistema haciendo las modificaciones a las leyes respectivas y ya de ahí empieza a nivel nacional la construcción de la política nacional Anticorrupción; para nuestro estado esto empieza hasta el 2020 una vez que ya se aprobó la Política Nacional Anticorrupción y justamente la Secretaría ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción diseñó una guía para la construcción de políticas estatales Anticorrupción de la cual nosotros nos

basamos para el diseño metodológico de nuestra política estatal Anticorrupción; la propia ley también nos faculta para la construcción de la política estatal Anticorrupción, es uno de los fines por cuales fue creado tanto el Sistema Nacional Anticorrupción como el Sistema Estatal Anticorrupción.

5.- ¿Quiénes participan en el diseño de la PEA?

Bueno pues participamos todos los que integramos el Sistema Estatal Anticorrupción desde el Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana, La Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción y organizaciones, academia, grupos empresariales, grupos de profesionales, sociedad civil en general. ¿Y por qué es importante? por primera vez en la historia se está construyendo en la historia una política con una perspectiva ciudadana. El combate a la corrupción se ve, el estudio nos dice que ahora, se ve desde el punto de vista desde el punto de vista público, pero también desde el punto de vista privado y, cómo lo vamos a cumplir o combatir desde estos puntos, involucrando a la sociedad, que conozca el problema de la corrupción, pero también de cómo es parte del problema de la corrupción y, por otro lado, cómo podemos las instituciones y la sociedad combatirla.

6.- ¿Cómo ha sido la participación ciudadana en el diseño de la PEA?

Bueno yo tengo que decir que sí me siento muy afortunada de que dentro de nuestro Consejo Consultivo se encuentren en grandes personalidades de la Academia, de la sociedad que nos están ayudando a construir la Política Estatal Anticorrupción, el ejemplo claro es que tenemos a la Universidad Autónoma del Estado de Guerrero, a la Universidad Americana, tenemos al Colegio de contadores públicos, a Coparmex, algunas organizaciones también que analizan y estudian el fenómeno de la corrupción y bueno tenemos también gente de la sociedad civil interesada en el tema y, esta parte ciudadana nos va a permitir que la política esté construida con ellos justamente, que cuando este instrumento salga a la luz y ya sé sea para todas y todos los guerrerenses se vea que no fue una política construida desde el escritorio de una dependencia, no, fue con la participación activa de los ciudadanos, porque hay que recordar que también nosotros como servidores públicos primero somos ciudadanos y después ya somos servidores públicos.

7.- ¿Considera que ha sido suficiente o se requiere de mayor participación por parte de la ciudadanía?

Me encantaría, me encantaría ver involucrada mucho a algunos grupos vulnerables; si hemos involucrado algunos, está la doctora Jozabed en el colectivo de mujeres, pero me encantaría que estuvieran más, me encantaría que estuvieran más integrantes también de algunos grupos indígenas, también me gustaría verlos, por qué es importante su participación. Esta política tiene que ser incluyente, tenemos que ver a todas y a todos los guerrerenses y; entonces hay grupos que aún a pesar de los esfuerzos que se han hecho todavía no terminamos de incorporar.

8.- ¿Cuáles han sido las dificultades que han tenido en el diseño de la PEA?

Sin duda alguna el presupuestario. Somos una secretaria que recibe muy poco presupuesto, nos encargamos de nuestras atribuciones, tenemos el diseño de las políticas, pero también requerimos de presupuesto, sufrimos un recorte en el 2021 por temas de la pandemia y nos recortaron el 34% del presupuesto asignado en el ejercicio anterior, en el 2020. Esperamos que con esta buena disposición que hay de la gobernadora, de todo el Ejecutivo,

pues para este 2022 nos puedan estar otorgando un presupuesto mayor, que nos permita tener mayor operatividad, ese ha sido uno de los grandes retos. El otro reto también ha sido la pandemia que ha venido a limitar algunas cuestiones, pero creo que de ahí en fuera vamos trabajando, vamos trabajando.

9.- ¿Tenían conocimiento sobre cómo hacer una política pública?

Sí tenía conocimientos, pero creo que esto es un tema de aprendizaje, creo que nunca se deja de aprender, creo que sí puedes conocerlo, si puedes haberlo leído pero ya cuando estás construyendo una política ya ves el verdadero reto; hay retos a los cuales, el reto de la coordinación es un reto que por más que te lo pongan en un libro pero hasta que no lo vives podrás saber que es compleja, muy compleja coordinarse; pero estoy segura que estamos entrando en una etapa dentro del Sistema Estatal Anticorrupción donde la coordinación se verá mejorada.

10.- ¿Qué etapa considera ha sido más difícil en el diseño de la PEA?

No hay ninguna que no se haya podido superar, creo que estamos en una etapa, en este momento, donde van caminando mejor las cosas, en donde sí hubieron algunas cuestiones que nos fueron frenando pero no quiero decir que alguna me costó más trabajo que la otra, quiero verlo muy positivo y decir: sí tuvimos algunos pequeños atrasos pero estamos ya en la ruta correcta, estamos coordinándonos, estamos trabajando todos de manera conjunta próximamente tendremos ya los foros de las consultas ciudadanas, con la buena disposición que hay también del Ejecutivo podremos también llevar a cabo la última parte de la construcción de la política para que, en el primer trimestre de este 2022 estemos ya presentándole ante el comité coordinador para su aprobación.

11.- ¿Cómo ha sido el acompañamiento del Sistema Nacional Anticorrupción en el diseño de la PEA?

Total, fundamental. Yo la verdad es que estoy agradecida con la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción porque han sido unos grandes aliados, grandes aliados de Guerrero, siempre han estado disponibles para apoyar a la Secretaría ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, para apoyarme a mí. Nos han dado todo el apoyo, capacitaciones, acompañamiento que se le ha solicitado y, ellos están ansiosos de que Guerrero tenga su propia Política Estatal Anticorrupción, justamente el día 9 de diciembre, en el marco del Día Internacional contra la corrupción, pudimos tener la visita de Bernardo Rojas que es el director de vinculación interinstitucional de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción y, platicábamos con Bernardo eso, platicábamos que gracias a su acompañamiento pues a pesar de ser la segunda Secretaría a nivel nacional con menor presupuesto, hemos avanzado.

12.- ¿Considera que la PEA sería mejor si se construye solo con la participación de expertos y no tomar en cuenta a la ciudadanía?

No, no creo que no, creo que lo repito, el ingrediente principal de este sistema es que la ciudadanía participe. No concibo nuestra política sin que esté la ciudadanía participando. Sin que esté la señora que va al Ayuntamiento a pedir un trámite y que le están diciendo que tiene que dar cierta cantidad para que se lo agilicen, no concibo sin escuchar a ellas, no concibo sin escuchar tampoco a las que han sido víctimas de todo el tema de corrupción que existe en el sistema judicial, no concibo no escuchar esas voces, porque al final tenemos que tener un diagnóstico

de qué les duele a los ciudadanos y a las ciudadanas de Guerrero y, eso es su participación, ahí va a estar, no? entonces si lo hacemos desde los expertos pues la consulta ciudadana tendríamos que haberla aplicado solamente en expertos, ya no a la ciudadanía en general y no concibo; esa no es la idea y no fue por lo que fue creado el sistema de esta manera.

13.- ¿Si tuviera que evaluar la participación de la ciudadanía en el diseño de la PEA, como la evalúa?

Sencillo, nos falta mucho como ciudadanos y, nos falta porque hemos dejado de creer en las instituciones, las instituciones se han visto deterioradas precisamente por el fenómeno de la corrupción y entonces eso no vuelve a la institución creíble y eso hace que el ciudadano no tenga confianza en la institución y obviamente dice, ¿cómo para qué participó? sí es lo mismo ¿no?, entonces, yo creo que sí tenemos que hacer todos los ciudadanos nos tendríamos que involucrar en el tema de combate a la corrupción, todos, todos tenemos la obligación, porque a todos nos afecta y a todos nos cuesta, a todos, y como te lo dije hace un momento, antes de ser funcionarios o servidores públicos todos somos ciudadanos.

14.- ¿Considera que el diseño e implementación de la PEA es suficiente para combatir la corrupción?

Una cosa es el diseño de la política y otra es el modelo de implementación. El modelo de implementación va a llevar las líneas de acción lo que se va a hacer para combatir la corrupción. Pero volvemos al punto, es un trabajo conjunto sociedad y Gobierno; es un trabajo que para combatir la corrupción va a pasar un tiempo, no es a corto plazo, es a largo plazo. Tenemos que trabajar mucho en el tema de la integridad, la integridad del ciudadano, pero también la integridad del servidor público, importante: tenemos que reeducarnos en el tema para que también nosotros podamos generar nuevas generaciones que vean la importancia de combatir la corrupción de no volver a caer en esas prácticas que nos tienen como estamos viviendo actualmente.

15.- ¿Qué opina de las acciones implementadas por el gobierno de Astudillo en materia anticorrupción?

Opino que era muy joven el sistema tanto nacional como estatal Anticorrupción, prácticamente les tocó 2019 -2020 y hasta ahí, no hubo un real involucramiento del Ejecutivo. Sí, sí se logró con ellos que se instalará el sistema, pero prácticamente fueron los años de empezar a poner los cimientos, 2019 fue un año complicado para el sistema dado que no tuvo suficiencia presupuestal, 2020 ya tienen suficiencia presupuestal, sin embargo, para el 2021 viene un recorte importante para el sistema. Entonces qué te puedo yo decir ahí, no ha estado en la agenda como lo está en este momento con la gobernadora actual, eso sí tengo que reconocer, la buena disposición de la gobernadora en este momento el Ejecutivo ha tenido con nosotros y, que nos hemos logrado involucrar con el propio Ejecutivo y algo que ahorita en este momento vamos a construir de manera conjunta es el Plan Estatal de desarrollo, hemos sido invitados a formar parte del COPLADEG eso me honra mucho, porque realmente está en la agenda del Estado y qué mejor que hayan invitado a la Secretaría Ejecutiva.

16.- ¿Ha sido satisfactoria su función en la SESEA?

Sí, mucho. Sí ha sido una experiencia muy nutritiva, muy enriquecedora, me ha permitido desarrollarme profesionalmente en muchos campos, porque en esto del sistema tienes que conocer de muchas áreas, nunca se deja de aprender que eso también para mí es algo que me encanta, que lo hablo desde un tema muy personal. Muy

satisfactorio, hemos logrado poner las piedras, pero aparte de todo, logramos ser la primera mujer en la Secretaría ejecutiva. Así que con eso nos ha permitido ser a nivel nacional, somos alrededor de 12 secretarías solamente y entonces atrás de mí viene un sinnúmero de mujeres preparadas, con las capacidades y que ello sea esta primera mujer, bueno, para mí es muy importante esa parte. Y sí, sin duda alguna, siempre digo que es de esos trabajos que se disfrutan y que me hace muy feliz.

6.- Comité de Participación Ciudadana

Fecha: 03 de febrero de 2022

Presencial

Lugar: Despacho particular del presidente de la CPC, Acapulco de Juárez.

Nombre: Ignacio Redón Romero

Cargo: Presidente del Comité de Participación Ciudadana y del Comité Coordinador del SEA

Tiempo en el cargo: 4 años

Profesión: Contador público.

1.- ¿Cuál es la principal función que desempeña el Comité de Participación Ciudadana?

La principal función del CPC es ser el vínculo entre la sociedad, organizaciones sociales y las dependencias gubernamentales que integran el Comité Coordinador, como es la Auditoría Superior del Estado, la Secretaría de la Contraloría, el Tribunal de Justicia Administrativa, el Consejo de la Judicatura del Estado de Guerrero, que depende del Poder Judicial, el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Fiscalía especializada Anticorrupción del Estado que está acéfala, son 6 dependencias, entonces el CPC, los integrantes del CPC, somos el vínculo, somos como los intermediarios entre la sociedad civil y las dependencias; estas dependencias que integran el comité coordinador unas son las que fiscalizan y otras son las que sancionan. Fiscalizan; Auditoría Superior, Secretaría de la Contraloría y el propio Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Sancionan: Tribunal de Justicia Administrativa, el Consejo de la Judicatura y la Fiscalía especializada Anticorrupción. Entonces la función principal del CPC es coadyuvar con estas dependencias y con las organizaciones sociales para efecto de combatir o disminuir a la corrupción, esa es la finalidad principal.

2.- ¿Cuál ha sido su experiencia y cuáles son las expectativas al frente de dicho comité?

Mi experiencia a lo largo de estos 3 años que tengo de CPC ha sido que es una tarea muy difícil, muy complicada, no es fácil trabajar en contra de la corrupción, siendo un fenómeno que ha estado en nuestro país, en nuestro estado, en nuestros municipios, por muchos años de una forma muy arraigada, no ha sido fácil, sin embargo, en mi experiencia al frente o al ser primero integrante del CPC y ahora estar al frente del CPC es que necesitamos trabajar muy unidos con las organizaciones sociales para tratar de, por lo menos disminuir a la corrupción. Los índices no han bajado como quisiéramos, sin embargo, tenemos la confianza y la esperanza de que unidos como organizaciones sociales vamos a lograr disminuir a la corrupción.

3.- ¿Cuál es el diagnóstico de los trabajos implementados en el Comité de Participación Ciudadana?

El diagnóstico actual de los trabajos que hemos implementado es, que estamos a un cincuenta por ciento de la implementación de la política estatal Anticorrupción en el estado de Guerrero. Seguramente a finales de mayo, ya estaremos concluyendo esta primera etapa que es la implementación, yo creo que tenemos esa expectativa y la confianza en que lo vamos a lograr, y una vez que tengamos ya la política estatal Anticorrupción aprobada y difundida yo creo que a partir de ahí tiene que empezar a caminar el asunto Anticorrupción.

4.- Desde la encomienda que usted representa, ¿Cómo se incentiva que los ciudadanos participen en la toma de decisiones públicas?

A través de las organizaciones sociales, tenemos una red ciudadana Anticorrupción, que el Comité de Participación Ciudadana integró, de acuerdo con lo que establece la ley 464 del Sistema Estatal Anticorrupción, en la cual, se contempla el que integremos o tengamos un registro de las organizaciones sociales para efecto de trabajar coordinadamente con el CPC, para efectos de combatir a la corrupción.

5.- ¿Cuáles son los objetivos y las metas del comité?

Bueno el objetivo o uno de los objetivos principales es precisamente disminuir a la corrupción, es integrar a las organizaciones sociales a la campaña y al trabajo arduo de combatir a la corrupción, de acuerdo con todo lo que nos faculta la ley, entonces ese es uno de los objetivos principales. El otro objetivo pues es, precisamente, la implementación, la aprobación primero, de la Política Estatal Anticorrupción, posteriormente su implementación y obviamente son los objetivos principales que tenemos al interior del CPC.

6.- ¿Cómo ha sido la participación del CPC respecto a los trabajos implementados por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción?

Hemos trabajado coordinadamente con la Secretaría Ejecutiva, ya que la Secretaría Ejecutiva es el brazo fuerte de la Política Estatal Anticorrupción, son los facultados básicamente como Secretaría Técnica para poder aterrizar el proyecto de la política Estatal Anticorrupción, ha sido un trabajo coordinado con la Secretaría, no puede ser de otra manera.

7.- ¿Cuál es su percepción desde la Comisión de Participación Ciudadana, que usted preside, de los mecanismos implementados para fortalecer la participación ciudadana?

Mi percepción es que se está trabajando en los insumos necesarios suficientes para poder llevar a cabo la Política Estatal Anticorrupción, repito hemos tenido ya el diagnóstico que fue una un diagnóstico público, fue una convocatoria pública a toda la ciudadanía del Estado de Guerrero para efecto de conocer, de saber cuáles son cuál es su impresión en cuanto a la corrupción en nuestro estado, incluso ahí lo clasificamos por sectores, sector Gobierno, sector privado, ciudadanía misma y, esa es mi impresión vamos por el buen camino.

8.- ¿Considera que ha sido suficiente o se requiere de mayor participación por parte de la ciudadanía?

Se requiere mayor participación de la ciudadanía. Y actualmente somos alrededor de 20 organizaciones sociales que forman parte de esta red ciudadana Anticorrupción, yo considero que necesitamos mayor participación de la ciudadanía y de las organizaciones sociales.

9.- ¿Cuál es el mecanismo que se sigue para realizar una política pública?

Bueno el mecanismo en el caso de la política estatal Anticorrupción, estamos siguiendo los mecanismos de la Política Nacional Anticorrupción, el Sistema Nacional Anticorrupción a través de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción nos dicta a todos los CPC del país las reglas, los lineamientos mínimos para poder llevar a cabo esta política. De hecho, en cuanto a estos lineamientos tenemos los cuatro ejes principales y 40 prioridades que son los ejes que estamos siguiendo y, que nos estamos basando en esas prioridades para efecto de tropicalizarlas, si se puede decir así, en nuestro estado de Guerrero, más que nada es la guía que tenemos es esa, la Política Nacional Anticorrupción ya aprobada.

10.- ¿Cómo considera la integración y la comunicación interinstitucional para la propuesta de una política pública Anticorrupción?

Yo considero que la comunicación interinstitucional que se tiene hoy en día es buena, yo veo disposición en las instituciones o dependencias que forman parte del Comité Coordinador para la implementación, para la aprobación de esta política estatal Anticorrupción. Ciertamente y seguro estoy que a finales de mayo estaremos ya aprobando esta Política Estatal Anticorrupción con el apoyo de todas las dependencias que forman parte del comité coordinador.

11.- ¿Cómo se ha involucrado el CPC en el diseño de la política estatal Anticorrupción?

Nos hemos involucrado en todo, obviamente el Comité de Participación Ciudadana que comentábamos de sus objetivos principales es coadyuvar con el comité coordinador y el comité coordinador dentro de sus funciones y sus facultades pues está la implementación, la aprobación de la Política Estatal Anticorrupción, de tal forma que nosotros como CPC pues nos hemos involucrado en un cien por ciento en este diseño de la Política Estatal Anticorrupción.

12.- ¿Cuáles han sido las dificultades que ha tenido el CPC para colaborar con el diseño de políticas públicas en materia de política Anticorrupción?

Las dificultades que hemos tenido son entre otras, las de carácter económico. Uno porque no tenemos los recursos suficientes o los recursos públicos para poder hacer una consulta ciudadana de mayor impacto en el estado porque implica recursos, ese es uno de los obstáculos que hemos o impedimentos que hemos tenido entre otros factores.

13.- ¿El CPC participó en el proceso de la consulta ciudadana llevada a cabo por las SESEA y cómo fue esta participación?

Si el CPC participó, una proporcionándole a la Secretaría ejecutiva el documento de diagnóstico elaboramos al interior del CPC los reactivos o las preguntas dirigidas a la ciudadanía; posteriormente con la Secretaría ejecutiva, nos sentamos analizarlas y prácticamente el diagnóstico salió del Comité de Participación Ciudadana.

14.- ¿Cómo evalúa la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas?

Una participación ciudadana en un nivel muy bajo, yo creo que la ciudadanía, las organizaciones sociales deberían de tener una mayor participación en este tipo de decisiones gubernamentales.

15.- ¿Considera que el diseño e implementación de la política estatal Anticorrupción es suficiente para combatir la corrupción?

Yo creo que en una primera etapa es suficiente, sin embargo, he comentado incluso a nivel nacional, en cuanto a la Política Nacional Anticorrupción, que se debe de ir ajustando, complementando al paso del tiempo, ¿por qué? porque el objetivo principal es disminuir la corrupción, erradicarla y si no logramos eso, una vez que ya tenemos la Política Estatal Anticorrupción, estatal y nacional aprobada, pues entonces quiere decir que la política necesita un ajuste, una reforma para poder realmente conseguir el objetivo que es erradicar la corrupción.

16.- ¿Qué opina de las acciones implementadas por el gobierno de Astudillo en materia anticorrupción?

Yo creo que las medidas que se tomaron en su momento fueron buenas, ya que precisamente en ese gobierno nació el Sistema Estatal Anticorrupción, claro por ser una medida nacional, una obligatoriedad nacional y bueno pues ahí tuvimos con este gobierno que recién salió, tuvimos pues también todo el apoyo en relación con instrumentar la política Anticorrupción.

17.- ¿Conoce las líneas en materia Anticorrupción del actual Gobierno estatal?

No, no completamente, estamos precisamente en coordinación o en tener pláticas precisamente con el Consejo de políticas públicas del Estado de Guerrero para conocer su opinión, su programa de trabajo, su visión que tiene respecto a las políticas públicas en el estado de carácter económico, presupuestal del Estado de Guerrero; pero de momento no tenemos así un conocimiento total.