Universidad Autónoma Metropolitana
Unidad Iztapalapa
Casa abierta al tiempo

EL BUEN GOBIERNO Y SU APLICACIÓN. UNA PROPUESTA METODOLÓGICA PARA EVALUAR LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL.

T E S I N A
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN
C I E N C I A P O L Í T I C A
PRESENTA

RICARDO LUIS GÓMEZ MIRANDA.

MATRÍCULA: 205327815

ASESOR (A):
DR. ALBERTO ESCAMILLA CADENA

LECTOR (A):
DR. FRANCISCO MARTÍNEZ VELASCO

Iztapalapa, Ciudad de México, Agosto, 2013

ÍNDICE

CAPITULO 3. UNA PROPUESTA METODOLÓGICA PARA EVALUAR EL BUEN GOBIERNO A NIVEL LOCAL

ÍNDICE DE CUADROS Y ESQUEMAS

AGRADECIMIENTOS

La culminación de este proyecto de investigación significa un gran logro a nivel personal, sin embargo, representa la suma de muchos esfuerzos, a todos ellos mi eterna gratitud...

- A mis padres, *María de Jesús Miranda y Ricardo Gómez*, quienes siempre se esforzaron e hicieron lo necesario para sacarme adelante en contra de todas las adversidades. Más aún, el mayor esfuerzo de mi madre, a raíz del sensible deceso de mi padre.
- A mi hermana *Marisol*, que siempre ha estado cerca y de la mano ha apoyado cada paso que doy.
- A mi padrino *Joel Luna*, quien siempre ha estado presente y nunca ha dejado de ver por nosotros.
- A *Hugo Morales*, por ser el hermano que siempre ha estado hombro con hombro en los días buenos y malos.
- A mis amigos: *Dolores Verde, Berenice Hernández, Héctor Morales, Francisco Romero y Alberto Aguilar*, quienes siempre me han otorgado su amistad y apoyo incondicional.
- A mi asesor, el *Dr. Alberto Escamilla*, quien gracias a sus consejos y apoyo me permitió concluir el proyecto de investigación.
- A mi lector, el *Dr. Francisco Martínez*, a quien especialmente agradezco su dedicación, paciencia y compromiso incondicional, para permitirme terminar la tesina y aprender lecciones de vida.

- Mi eterno agradecimiento a cada uno de ellos, y mi esfuerzo dedicado a *Maribel*, por ser el soporte, impulso y guía de cada paso que daremos en el camino que decidimos recorrer juntos…

INTRODUCCIÓN

Durante mi proceso de formación como licenciado en Ciencia Política y científico social, me rodeo siempre la curiosidad de entender la forma en la cual una sociedad busca ingresar al intercambio de poder con la clase gobernante; sin embargo es necesario reconocer que dicho intercambio nunca se ha desarrollado de manera equilibrada o en beneficio de la ciudadanía. También cabe destacar que la razón por la cual un gobierno surge y se conforma por representantes de la sociedad, es precisamente para convertirse en la voz de la propia sociedad, en el medio idóneo por el cual todas aquellas necesidades, incertidumbres, propuestas y alternativas pueden ser canalizadas y resueltas; sin embargo una vez más, es necesario mencionar que la realidad como la conocemos es otra, y esta por lo general, solo responde a las necesidades o expectativas de unos cuantos y lamentablemente en su mayoría a una clase, la cual consideramos como dirigente.

El desarrollo y creación de esta investigación, parte desde la importancia que rodea la propia base y los cimientos de la formación como Politólogo, en la cual se pretende dotar herramientas y facultades capaces de explicar la realidad social a través de conocimientos teóricos y metodológicos.

El presente trabajo pretende dar cuenta sobre el buen gobierno, operacionalizar los indicadores que lo miden, así como una propuesta metodológica para su evaluación. En efecto parto del interés de conocer y precisar lo que es un buen gobierno, lo que ello implica de forma teórica y los alcances que este puede presentar de una forma práctica. Así mismo identificar los distintos principios que la consolidan como teoría: eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, atención de demandas, consenso, equidad y legalidad, a través de las distintas visiones que puede presentar este fenómeno de la administración del poder público.

La razón por la cual una teoría así puede servir de guía e impulso social, es porque puede responder a cuestionamientos tales como: ¿Cómo poder transformar a los gobiernos y

sus estructuras para una mejor relación con la sociedad?, ¿Cómo romper con esquemas tradicionales verticales y cómo conseguir un desarrollo horizontal? ¿De qué forma se puede involucrar más a la sociedad en asuntos del gobierno y en la cual se respete su decisión?; entre estos y otros cuestionamientos, son planteamientos que en la actualidad se encuentran vigentes, por lo cual es necesario el desarrollo de una teoría que regule el ejercicio político y coloque a la sociedad a la par del gobierno, tanto para la aceptación y ejecución de políticas públicas, como para la dirección y solución de problemas.

A raíz de esto, puedo decir que la razón fundamental por la cual busco conocer y evaluar una teoría así, es romper con los esquemas establecidos anteriormente donde el gobierno era visto como único agente central con el poder limitado únicamente a sus interés y necesidades; así también la intención es desarrollar una teoría y una metodología que sirva de guía y modelo para concretizar las características idóneas que debe presentar todo gobierno en aras de articular intereses, derechos y obligaciones en común.

La actualidad exige gobiernos capaces de enfrentar nuevos retos y desplazar las instituciones tradicionales de gobierno que no permiten la intervención y el involucramiento de la sociedad en una visión futura común; se requiere la interacción, aceptación e incorporación de una multiplicidad de agentes e instituciones capaces de influir en el rumbo del gobierno y la sociedad, y con ello también la implantación de nuevas modalidades de regulación.

Se puede afirmar que principalmente un buen gobierno conlleva un buen ejercicio, políticas, decisiones y acciones orientadas hacia un bien común, un equilibrio entre sociedad y gobierno, equitativo entre los ciudadanos, transparente tanto en sus acciones y decisiones, como en sus funciones y ejercicio; en este sentido el objetivo primordial de todo gobierno no es su territorio, sino sus ciudadanos, no es la edificación, sino sus habitantes.

Básicamente, un buen gobierno como teoría modifica la visión tradicional que se tiene sobre la función del Estado y las instituciones que le rodean, además incorpora elementos y

objetivos particulares como la eficiencia y la eficacia pública, la transparencia administrativa, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, el consenso, la equidad y la legalidad, en cada una de las acciones y decisiones del gobierno; por lo que conlleva un cambio profundo en cada una de las relaciones que se establecen entre el gobierno y la sociedad.

Mi intención durante el desarrollo de esta investigación es analizar y describir cada uno de los elementos que caracterizan al buen gobierno, entender lo que la teoría implica y lo que acontece en la práctica en una posible metodología, considerando los distintos elementos, factores que involucran cada acción, así como sus respectivas consecuencias.

Conociendo esto, y considerando mi planteamiento inicial de fortalecer una teoría que permita la consolidación de la sociedad con el gobierno, en un ejercicio conjunto y de acuerdo mutuo que permita ordenar y fijar las bases de relación entre ambos sectores en vísperas de conseguir un mejor futuro y equilibrar el poder en ambas partes; así como la intención de romper esquemas tradicionales donde el gobierno era contemplado como único agente central limitado a sus intereses. Con base en el enfoque de buen gobierno, pretendo demostrar a lo largo de los tres capítulos siguientes la hipótesis que guía mi trabajo la cual plantea que los principios que incorpora el buen gobierno como eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, atención de demandas, consenso, equidad y legalidad, son idóneos para establecer una metodología de evaluación administrativa municipal y fomentar la construcción de mejores gobiernos.

En el capítulo 1 pretendo desarrollar otro de los objetivos de esta investigación, que es la distinción obligatoria que conlleva un buen gobierno con respecto de lo que es gobernabilidad y gobernanza. En este capítulo planteare brevemente lo que implica y los alcances que conllevan otras dos teorías también centradas en la explicación de la relación sociedad y gobierno. Además, abordare la teoría del buen gobierno a través de las distintas visiones que se presentan y el conocimiento breve de sus antecedentes.

En el capítulo 2 desarrollare lo que implica un buen gobierno como teoría, donde ratifico las características necesarias idóneas para una vida política conjunta sociedad-gobierno con intereses y beneficios en común en una estructura social con base en el mutuo acuerdo de corresponsabilidad. Es en este capítulo donde preciso y analizo cada uno de los principios básicos de un buen gobierno como: eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, atención de demandas, consenso, equidad y legalidad.

En el capítulo 3 y último, aplicare toda la teoría y los conocimientos desarrollados a lo largo de los dos capítulos pasados, para desarrollar una metodología de evaluación enfocada a nivel local. Primeramente realizare una breve introducción acerca de la implicación del buen gobierno a nivel local y las características político-sociales de la conformación municipal en México. Posteriormente, pretendo plantear una propuesta metodológica que involucre a cada uno de los elementos característicos del buen gobierno; con ello intentare proporcionar mecanismos significativos para su medición y valoración, así como la integración de herramientas que permitan orientar esfuerzos hacia la consolidación de un buen gobierno.

Finalmente, pretendo que a través de esta investigación y del conocimiento e interpretación desarrollada sobre un buen gobierno y las exigencias que este debe presentar, se generen dudas e interrogantes acerca de si la relación existente entre nuestro gobierno y la sociedad en la cual nos desarrollamos es factible, aceptada y reconocida para hablar de la existencia de un buen gobierno, un gobierno eficaz, efectivo, equitativo, transparente y legal; y en el más particular de los casos si consideramos al gobierno como guía y coordinador de esfuerzos comunes en un proyecto presente y futuro de superación, en equilibrio con la sociedad y cada una de las responsabilidades que ello conlleva.

CAPITULO I

LA GOBERNABILIDAD, LA GOBERNANZA Y EL BUEN GOBIERNO

En este capítulo haré la diferencia entre la gobernabilidad, la gobernanza y el enfoque de buen gobierno, a partir de su origen y alcances. Explicare las distintas visiones que se tienen sobre el buen gobierno considerando el Consenso de Washington, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Código Iberoamericano del Buen Gobierno.

1.1 La Gobernabilidad (*Governability*) y sus características esenciales

Este tipo de enfoque se plantea completamente desde la visión gubernamental. La gobernabilidad se puede ver como la existencia de determinadas características dentro de una sociedad que permite el desarrollo de un gobierno. Mientras que su contrario sería la ingobernabilidad, es decir, la inexistencia o ausencia de características propias en una sociedad que hace imposible la existencia o el surgimiento de un gobierno.

> Joan Oriol Prats señala que en 1975 Crozier, Huntington y Watanuki presentaron a la Comisión Trilateral un informe sobre "la gobernabilidad de las democracias". La tesis más importante era que en Europa Occidental, en Japón y en Estados Unidos, los problemas de gobernabilidad procedían de la brecha creciente entre, por un lado, unas demandas sociales fragmentadas y en expansión y, por otro, unos gobiernos cada vez más faltos de recursos financieros, de autoridad y de los marcos institucionales y las capacidades exigidas por el nuevo tipo de acción colectiva.[1]

En función de esto, la primera vez que se utilizo el término gobernabilidad fue en un informe para los gobiernos occidentales de Japón, Estados Unidos y Francia, en el cual se valoraban los problemas y causas que, desde su perspectiva, marcaban el desempeño efectivo del gobierno y de la economía en las sociedades occidentales postindustriales con regímenes políticos democráticos.

[1] Oriol Prats, Joan, (2001) *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico*, Revista Instituciones y Desarrollo no. 10, España. p. 104.

Bajo este planteamiento la gobernabilidad sustenta la jerarquía del gobierno sobre la organización social, que se expresa en una organización vertical en la cual el gobierno figura como el único agente central con la capacidad de dirigir, coordinar y gobernar. Esto se basa en el hecho en que la sociedad es vista sin las capacidades suficientes para gobernarse o administrarse; se ve en la sociedad una ausencia total de organización y orden, la cual no podría buscar su propio beneficio, por lo que necesita de un agente externo a ella para mantenerse. De acuerdo a Morelba Brito la gobernabilidad puede ser definida como:

> La disposición de la sociedad a aceptar los productos del sistema político y las decisiones de sus gobernantes y representantes políticos como vinculantes; la disposición a actuar y desarrollarse dentro de un marco institucional que considera adecuado...[] a través del proceso político han quedado plasmadas en el Estado, como leyes y normas y como políticas públicas a través de determinados estilos de gestión y de determinadas rutinas y dispositivos administrativos y procedimentales.[2]

Hablar de gobernabilidad no sólo es hablar de condiciones favorables y cualidades propias en una sociedad que permiten un desempeño gubernamental, sino también de una capacidad en el gobierno para dirigir y permitir que esas condiciones sigan existiendo y permitiendo su desarrollo.

En este sentido Luis F. Aguilar explica que la probabilidad o improbabilidad gubernativa puede tener dos causas de fondo: "La primera causa es de origen social y consiste en la disposición o indisposición de la sociedad a aceptar, obedecer y reconocer que un gobernante o un determinado equipo de gobierno posea el derecho a dirigir y a mandar, a exigir obediencia...[] Mientras que en la segunda causa se centra más en la posición del gobierno respecto de la sociedad, en su (in)capacidad".[3]

Como lo explica Aguilar, la gobernabilidad requiere de dos condiciones propias para su existencia, primero una disposición social y segundo una capacidad gubernamental; en ambas condiciones se puede agregar el fundamento de la legitimidad, es decir, la barrera o la

[2] Brito, Morelba, (2002) *Buen gobierno local y calidad de la democracia* en El Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. España.

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

línea en la cual el gobierno puede accionar o ejercer su dominio público siempre con la aceptación social; en este caso hablamos de hasta qué punto la sociedad permite el ejercicio político sin oponer resistencia o crear condiciones propias de ingobernabilidad. En este considero que la sociedad permite la existencia del gobierno porque lo considera necesario para su bienestar, sin embargo cuando este rebasa determinados límites permitidos por una sociedad pierde esta condición de necesario.

Oriol Prats entiende por gobernabilidad "capacidad de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte. De esta forma, la gobernabilidad se derivaría del alineamiento efectivo entre las necesidades y las capacidades de un sistema sociopolítico; es decir, de sus capacidades para autoreforzarse".[4]

La gobernabilidad como anteriormente mencione presupone una organización vertical, es decir, una organización jerarquizada, donde la sociedad acepta la existencia de un único agente de coordinación quien se encuentra dotado de autonomía y respaldo de todos los poderes públicos. Retomando a Aguilar Villanueva, "la gobernabilidad es un término que hace suya la premisa de que el agente central o único de la conducción social es el Estado, concretamente los poderes públicos y, en particular, el gobierno ejecutivo mediante sus políticas públicas y su provisión de servicios públicos. El gobierno se convierte en la primera instancia de dirección social, dotado de capacidades institucionales, fiscales, administrativas y policiales".[5]

La gobernabilidad se centra principalmente en la capacidad directiva y administrativa del gobierno para ejercer su poder y dominio sobre la sociedad, su intención es conservar el poder en el supuesto de que el gobierno cuenta con todas las capacidades necesarias para conducir y gestionar a una sociedad; hablamos de la "capacidad del gobierno para gobernar" una sociedad.

---

[4] Oriol Prats, Joan, (2003) *El concepto y el análisis de la gobernabilidad*, Revista Instituciones y Desarrollo no. 14, España. pp. 239-269.
[5] Aguilar, Luis F. (2006) *Gobernanza y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica. México.

1.1.1 Los grados de la Gobernabilidad

Para Antonio Camou la gobernabilidad se puede medir por medio de la cantidad de respuestas que brinda el gobierno a las demandas de la sociedad. Esta clasificación puede ser de forma cualitativa si se contempla la aceptación o el descontento social, y de forma cuantitativa si se cuentan con los medios necesarios para medir las demandas sociales y las respuestas a éstas. Para este autor la existencia de la gobernabilidad depende de la existencia de un equilibrio entre la cantidad de demandas sociales y las respuestas otorgadas por el gobierno para hacerles frente.

Los grados para medir la gobernabilidad en escala, según Camou son cinco y corresponden a: Gobernabilidad ideal, Gobernabilidad normal, Déficit de gobernabilidad, Crisis de gobernabilidad e Ingobernabilidad.

I. La Gobernabilidad Ideal: es un concepto limite que designa el equilibrio puntual entre demandas sociales y respuestas gubernamentales (una respuesta adecuada por cada demanda). El modelo de gobernabilidad ideal tendría como correlato una sociedad sin conflictos (o con conflictos absolutamente "neutralizados").
II. La Gobernabilidad Normal: describe una situación donde las discrepancias (o diferencias) entre demandas y respuestas se encuentran en un equilibrio dinámico, esto es, varían dentro de márgenes tolerados y esperables para los miembros de la comunidad política. Ciertamente, esto no significa que no haya conflictos, cuestiones irresueltas e incluso problemas irresolubles; pero el hecho que importa resaltar es que esas diferencias son aceptadas como tales e integradas en el marco de la relación de gobierno vigente en una sociedad.
III. El Déficit de Gobernabilidad: designa un desequilibrio entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental, que es percibido como inaceptable por actores políticamente organizados y que hacen uso eficaz de su capacidad para amenazar la relación de gobierno en una situación dada. Llamaremos a cada uno de estos desequilibrios "anomalías", las cuales pueden presentarse en diversas esferas de la sociedad (economía, política, seguridad ciudadana, etc.).

IV. La Crisis de Gobernabilidad: describe una situación de "proliferación de anomalías", es decir, una conjunción de desequilibrios inesperados y/o intolerables entre demandas sociales y respuestas gubernamentales.

V. La ingobernabilidad: es, como el de gobernabilidad ideal, un concepto "límite" que designa la virtual disolución de la relación de gobierno que une, por ambos lados, a los miembros de una comunidad política.[6]

Resumiendo, la Gobernabilidad Ideal alude al límite donde se manifiesta la existencia de una oportuna respuesta del gobierno para brindar asistencia a la mayoría de las demandas sociales; la Gobernabilidad Normal describe la existencia de menores respuestas de parte del gobierno para hacer frente a las demandas sociales, sin embargo existe cierta tolerancia; el Déficit de Gobernabilidad describe una escasa respuesta del gobierno para solventar las grandes demandas sociales; no existe ni orden ni equilibrio para enfrentar las demandas; la Crisis de Gobernabilidad designa una casi nula respuesta del gobierno para mantener el orden y enfrentar las demandas sociales y la ingobernabilidad indica la inevitable disolución del gobierno ó la inexistencia del mismo.

Es importante mencionar que a pesar de que este enfoque presenta a la sociedad con incapacidades y al gobierno como único agente central, esto no significa que hablemos necesariamente de gobiernos autoritarios ó represivos, ya que lo que intenta este enfoque es precisar la existencia necesaria de un actor como agente de dirección y control; trata de explicar las características con las que cuenta un gobierno y las capacidades con las que consta para orientar sus acciones al beneficio propio y de la sociedad. Para Elkin Velázquez "la gobernabilidad se refiere a las adaptaciones y procesos en el marco del Estado y de la Administración pública para mejorar su relación (vertical) con la ciudadanía y el proceso de toma de decisiones".[7]

---

[6] Camou, Antonio (2001), *Prólogo y estudio preliminar*, en Los desafíos de la Gobernabilidad, FLACSO, IIS-UNAM, Plaza y Valdés, México, pp. 9-58.

[7] Velásquez, Elkin, (2006) *La Gobernabilidad y la Gobernanza de la seguridad ciudadana. Hacia una propuesta operacional*, Fundación Método, Colombia. p. 6.

1.2 Gobernanza (*Governance*)

Como se apreciará en apartados posteriores la gobernanza presenta muchas similitudes al enfoque del buen gobierno, ya que se centra en la articulación de interese con la sociedad, en la búsqueda de un beneficio colectivo. La gobernanza se puede plantear como la coordinación de actores e instituciones para lograr metas que benefician e involucren a toda la sociedad.

Para Aguilar Villanueva "El sistema de gobernanza es la estructura institucional formal y organizativa del proceso de decisiones vinculantes del Estado moderno. Tres son las instancias clave en el proceso: el Estado (las instituciones políticas y gubernamentales), las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado".[8]

Un elemento importante que involucra la existencia de la gobernanza y que repercute directamente sobre el gobierno es la pérdida del control absoluto en el ejercicio político; en este supuesto el gobierno acepta ceder parte de sus funciones para permitir a la sociedad integrarse en su gestión, distribuye el poder y el control a la sociedad para que el gobierno y la administración se realicen de forma conjunta. Este interés de gobernar conjuntamente se relaciona con la nueva visión que se tiene de la sociedad, como un actor más con capacidades, derechos e intereses en común.

La forma de organización que percibe la gobernanza es de forma horizontal, ya que existe una interrelación entre todos los actores involucrados quienes conjuntamente generan estructuras de dirección; en esta forma percibimos una nueva administración, ahora con carácter de público y con mecanismos de integración para más actores. Retomando nuevamente a Velásquez, señala que: "La gobernanza estaría articulada fundamentalmente a la forma de mejorar la relación horizontal entre una pluralidad de actores públicos y privados, igualmente para mejorar los procesos de decisión, gestión y desarrollo de lo público y

[8] Op. cit. Aguilar, (2010), p. 31.

colectivo, teniendo en cuenta una relación con características de integración y de interdependencia".[9]

De tal suerte, podemos percibir a la gobernanza como una forma de organización del poder en el espacio público muy diferente a la idea de gobernabilidad, ya que en este caso se percibe una nueva orientación de las bases de dirección que anteriormente se ejercían; la dirección ahora necesita de más actores, de la cooperación de todo los integrantes de la sociedad en un solo cuerpo, que a través de decisiones generales se beneficia a particulares. Se modifica la forma de organización jerárquica por las bases del consenso y la participación ciudadana.

Por su parte Antonio Natera destaca tres características definitorias de las redes de gobernanza: "la existencia de una estructura multicéntrica o, dicho en negativo, la ausencia de un único centro decisor que determine los procesos de adopción de decisiones de forma monopolística o exclusiva; la interdependencia entre los actores y la tendencia a determinar procesos y alcanzar resultados de forma relacional, y la existencia de interacciones con un grado aceptable de estabilidad".[10]

Asimismo los principales fundamentos de la gobernanza son que al igual que el buen gobierno se rigen por principios como: la participación ciudadana, la rendición de cuentas, la transparencia, la equidad, el consenso, la eficacia, la eficiencia, la legalidad, etc. El eje de dirección es guiado por la colaboración de la sociedad con el gobierno en la búsqueda de objetivos en común; a través del desarrollo y logro de fines generales que involucren a todos los actores políticos y sociales se busca concluir con necesidades particulares; la forma estructural de explicar una articulación social presente en la gobernanza, es de forma horizontal; en este sentido el gobierno deja de ser un único agente de control y se convierte en un agente de representación y coordinación social.

[9] Op. cit Velásquez, (2006) p. 7.
[10] Natera, Antonio (2005), *Nuevas estructuras y redes de gobernanza,* en Revista Mexicana de Sociología 67, núm. 4 UNAM Instituto de Investigaciones Sociales. (octubre-diciembre).

Hablar de gobernanza es hablar de sociedades independientes que se juntan para lograr objetivos en común. La gobernanza ya no consigue sus objetivos a través de mando y control, sino de participación, articulación e integración de todos los actores sociales.

La Unión Europea considera que la legitimidad, la eficacia y la visibilidad del funcionamiento de sus instituciones son necesarias para una buena gobernanza; además de la responsabilidad compartida de los diversos niveles de poder. En 2001, en su Libro Blanco sobre la gobernanza europea, la Comisión Europea definió cinco principios básicos de una buena gobernanza: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia:

- Apertura. Las Instituciones deberían trabajar de una forma más abierta...[] Deberían asimismo utilizar un lenguaje que resultara accesible para el público en general.
- Participación. La calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas de la Unión implican una amplia participación de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas.
- Responsabilidad. Es preciso clarificar el papel de cada uno en los procesos legislativo y ejecutivo. Cada una de las Instituciones de la UE debe explicar su acción en Europa y asumir la responsabilidad que le incumba
- Eficacia. Las medidas deben ser eficaces y oportunas, y producir los resultados buscados sobre la base de unos objetivos claros, de una evaluación de su futuro impacto y, en su caso, de la experiencia acumulada.
- Coherencia. Las políticas desarrolladas y las acciones emprendidas deben ser coherentes y fácilmente comprensibles...[] La coherencia requiere un liderazgo político y un firme compromiso por parte de las Instituciones con vistas a garantizar un enfoque coherente dentro de un sistema complejo. [11]

1.2.1 Dimensiones de la Gobernanza

Por su parte Christian Haldenwang indica que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha identificado cuatro dimensiones de la gobernanza:

[11] Diario Oficial de la Unión Europea *Libro Blanco del Comité de las Regiones Sobre la Gobernanza Multinivel 2009.* Luc. Van Den Brande. Presidente del Comité de las Regiones.

- Gobernanza económica: un orden económico de mercado, competitivo y no discriminatorio, que favorece el crecimiento económico.
- Gobernanza política: instituciones políticas participativas, democráticas, legítimas, pluralistas y accesibles.
- Gobernanza administrativa: una administración pública eficiente, transparente, independiente y responsable.
- Gobernanza sistémica: instituciones sociales que protegen los valores culturales y religiosos, contribuyen a garantizar la libertad y la seguridad, y promueven la igualdad de oportunidades para el ejercicio de las capacidades personales. [12]

Tal como se puede apreciar la gobernanza económica implica un orden regido en su mayoría por factores económico como el mercado y en la cual se favorece al crecimiento económico; la gobernanza política representa la existencia de instituciones políticas regidas por bases democráticas con apertura social y de forma plural; la gobernanza administrativa es una forma de gestionar las acciones y recursos del gobierno de forma eficiente, eficaz, responsable y transparente y la gobernanza sistémica que se compone de instituciones regidas por el principio de equidad y libertad, las cuales buscan la protección e integración de todos los actores sociales.

Estas dimensiones identifican la forma de organización que presenta la gobernanza, así como la forma de conducción y dirección que se ejerce a través de la involucración de distintos actores a las funciones del gobierno.

Con los indicadores anteriores se percibe la gobernanza en su dimensión más amplia, como el ejercicio político a través de instituciones democráticas encargadas de la inclusión social que conciben políticas como resultado de consensos. También a aquella división de poderes y funciones que permiten el ejercicio social dentro del ambiente político; a la coordinación de intereses, beneficios, voluntades, funciones y participación para la obtención de beneficios colectivos.

[12] Haldenwang, Christian, (2005), *Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina*, Revista de la CEPAL no. 85.

La gobernanza implica la existencia de todos aquellos mecanismos que permitan la integración de la sociedad al ejercicio político, que permitan la influencia de la sociedad en las decisiones del gobierno. Este enfoque parte del supuesto en que la sociedad se encuentra en igualdad de condiciones que el gobierno, cuenta con las mismas características y capacidades, busca los mismos beneficios y los mismos propósitos, que son la evolución política, social y económica.

1.3 Un primer acercamiento al enfoque de buen gobierno

El término buen gobierno explica una evolución política y una articulación del binomio sociedad-Estado e integración de los individuos a la vida política. Tiene una gran proyección y un importante seguimiento a mediados de los años noventa cuando en un estudio realizado por el Banco Mundial en 1989 se reconoce que en África existía una "incapacidad de gobernación". Recordemos que el término gobernabilidad surgió anteriormente en 1975, por lo que el término buen gobierno es un concepto moderno que prosperó en los países del norte de Europa para situarse hoy en día a escala mundial dentro de una extensa literatura. Sin embargo sus antecedentes se remontan desde el siglo XVIII durante la época del Siglo de las Luces donde se utilizaba para asociar la forma de gobierno con la sociedad civil. Antes de la utilización del término *governance* impulsado por los anglosajones, se utilizaba el término *gouvernance* de origen francés para explicar la forma moderna de gestión de gobierno.

El conocimiento y entendimiento, así como la consolidación del concepto de buen gobierno parte de la integración de ideas teóricas clásicas, que si bien no manejan las características que hoy representa el concepto como lo conocemos, sí le fueron adicionando elementos para su construcción teórico-metodológica.

En primer lugar se puede decir que un buen gobierno es entendido como la culminación de dos grandes propósitos vistos para una sociedad. Por un lado la libertad individual característica de los hombres razonables que entienden su entorno; y, por el otro, el

respeto y respaldo que debe existir hacia la ley y hacia el órgano encargado de impartirla, que por decisión de los mismos ciudadanos fue establecida para ser el agente central de coordinación.

En este sentido un escrito realizado por el autor H. C. F. Mancilla sobre "Las teorías clásicas sobre el buen gobierno y su significación actual"[13] me atrevo a rescatar las ideas más cercanas a la teoría del buen gobierno, como la visión que tenia Aristóteles sobre la consolidación del Estado como un agente central para crear condiciones propias hacia la búsqueda de la realización y el desarrollo del hombre; esto según su propio principio aristotélico: "la felicidad de cada uno y el éxito del Estado son dos aspectos del mismo proceso: la mejor Constitución es aquella que fomenta la felicidad de cada individuo y su bienestar".[14]

Las características de un buen Estado son todos aquellos ideales que buscan la libertad e igualdad de los ciudadanos y la soberanía de la ley, donde ninguna clase en específico puede interponer sus intereses en beneficio propio y en perjuicio de los demás. Señala Villoria que para Aristóteles, "la política y la moral son las ciencias prácticas que se complementan para alcanzar el bien del hombre. La moral indica lo que es conveniente hacer para el hombre en su persecución del bien, ordenando las inclinaciones y las acciones a través de la razón, y la política ordena la sociedad para alcanzar el bien común legislando lo que se debe hacer y evitando lo que no conviene".[15]

El surgimiento de nuevas filosofías como el Helenismo[16], trajo consigo nuevas valoraciones del individuo con respecto a su relación con el ámbito social y en donde la

[13] Mancilla, Hugo. C. F. (1982) *Las teorías clásicas sobre el buen gobierno y su significación actual.* Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 29.
[14] Op. cit. Mancilla, (1982) p. 165.
[15] Villoria, Manuel (2011) *¿Más libertad o más felicidad? El buen gobierno del siglo XXI en XVI* en Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la administración Pública (Conferencia Magistral), Paraguay. p. 12.
[16] Helenismo es un término que se refiere a la cultura griega. Designa especialmente el periodo aproximadamente comprendido desde la muerte de Alejandro Magno (323 a.C.) hasta la muerte de Cleopatra (30 a.C.). El esplendor cultural del periodo helenístico se debe a la expansión enorme de la cultura escrita; el

conformación de un Estado se convierte en el vínculo de correlación entre los hombres que lo conforman. Para Alfonso Reyes "el Estado es sólo un compromiso para aceptar los derechos de los otros y obtener de ellos un trato comparable; la ley, únicamente un contrato para facilitar las relaciones entre los hombres. El gobierno y el derecho existen para preservar la seguridad mutua".[17]

El surgimiento e implementación de un Estado de derecho podría ser una de las principales aportaciones de los romanos, quienes en su búsqueda de establecer sistemas políticos regidos dentro de una determinada legalidad centraban su administración en la consolidación de libertades individuales, unificando derechos nutuales con principios éticos; algunos de los principios citados por Cicerón veían el origen del Estado desde la misma sociedad, que provenía solo de ella por el hecho de gestionar a partir de bases regidas por la misma ley.

La contribución filosófica del liberalismo es principalmente en el campo político-institucional; donde autores como John Locke cuestionaron el origen del Estado y del gobierno solo a partir de la obligación de preservar los derechos e intereses del hombre a través de un bien común; la responsabilidad de parte de todos los órganos del Estado con la sociedad, recordando que solo la buena administración de dichos órganos es la causal de su origen. También Locke hacía mención de la forma de organizar el poder, en el estricto sentido de conformación de sus distintos órganos a partir de personas o grupos independientes que pudieran evitar la concentración de poder en una sola mano. Un punto importante a mencionar dentro de la misma corriente liberal tiene que ver con la relevancia que se le brinda a la Constitución; la conformación y consolidación de un Estado de derecho debe estar respaldado y fundamentado por un escrito que recopile todos aquellos derechos, libertades, obligaciones y garantías que regirán la vida social de los ciudadanos. La promulgación o ejecución de nuevas leyes y disposiciones tendrán que partir o derivarse de la constitución.

---

helenismo fue la época de las grandes bibliotecas y la cultura griega, se fecunda también con un íntimo contacto con los grandes centros de Babilonia, Asia Menor y Egipto, que le proporcionan aportes científicos.

[17] Op. cit. Mancilla, (1982) p. 166.

Para el Manuel Villoría el buen gobierno debe ampliar los horizontes de libertad y buscar la felicidad de los ciudadanos, estas dos aportaciones las menciona en su escrito *¿Más libertad o más felicidad? El buen gobierno del siglo XXI*[18] del cual extraigo las principales ideas clásicas partiendo de los postulados anteriores.

En este sentido y abonando a la importancia que tienen los ciudadanos a partir de la ampliación de horizontes de libertad para hallar la propia felicidad, Villoria menciona que para Kant (1989), el ser humano por el hecho de serlo cuenta con propia libertad y racionalidad, las cuales le permiten una independencia y una autolegislación basada en razonamiento; ambos son principios básicos de toda relación humana. Con el surgimiento del Estado se pretendía la resolución de posibles disputas surgidas por la libertad social existente, dichas limitantes implantadas por el Estado partirían del hecho fundamental de la libertad basada mediante leyes jurídicas. Para Hobbes el Estado es la búsqueda constante de felicidad, por temor a la propia muerte. Sin embargo, para Nozick la felicidad podría ser subjetiva, debido a la gran diversidad social; lo que a uno podría hacer feliz, tal vez a otro no; es por eso que Nozick creía que el Estado debía proporcionar la máxima libertad posible para que cada quien se encargara de buscar su propia felicidad, con esto la única obligación del Estado debía centrarse en mantener el orden y aplicar las leyes correspondientes.

Sobre este mismo apartado y más recientemente John Rawls cree que la función de un buen gobierno parte del hecho de la consolidación de principios de justicia:

> Primer principio: Cada persona tiene un derecho igual a un esquema plenamente adecuado de libertades básicas iguales compatible con un esquema similar de libertades para todos. Segundo principio: Las desigualdades económicas y sociales tienen que cumplir dos condiciones. Primero, tienen que vincularse a cargos y posiciones abiertos en condiciones de igualdad equitativa de oportunidades; y segundo, deben ser para el mayor beneficio de los miembros menos favorecidos de la sociedad.[19]

[18] Op. cit. Villoria, (2011).
[19] Op. cit. Villoria, (2011), p. 8.

En esta visión el Estado es el encargado de promover, implementar y hacer respetar dichos principios a través de sus políticas sociales. Con respecto a estas normas jurídicas encargadas de los principios de justicia Jürgen Habermas menciona que sólo pueden ser válidas siempre y cuando surjan de un consenso social, y que si a su vez son forjados por principios, argumentos y guiados de forma informada se convierten en derechos legitimados. La aplicación de estas dos visiones lleva a establecer que dentro de un buen gobierno deben existir condiciones de libertad e igualdad que permitan la consolidación de derechos pactados por consenso, guiados por principios básicos e informados por argumentos, todos para no sólo consolidar un buen gobierno sino una legitimidad.

Beetham, citado por Stoker, propone la existencia de tres dimensiones de la legitimidad de un sistema político. Sus criterios parten de la observación empírica del funcionamiento de los sistemas políticos: "Para que el poder sea plenamente legítimo... son precisas tres condiciones: su conformidad respecto de las normas establecidas; la justificabilidad de las normas por referencia a creencias compartidas; y el consentimiento expreso de los subordinados, o de los más significativos de ellos, a esas relaciones de poder concretas".[20]

1.4 Surgimiento y aproximación al enfoque buen gobierno

La integración y cooperación de la sociedad en el ámbito político ha significado todo un proceso de desarrollo y consolidación de lo que hoy podríamos considerar como un buen gobierno. Han quedado atrás las visiones en las que los dirigentes y gobiernos sólo percibían a la sociedad un agregado de personas con incapacidad de cuestionar y ser depositarios de rendición de cuentas, las cuales debían ser regidas por un único agente central; a una participación social constante dentro del gobierno para integrar derechos y obligaciones con el mismo Estado. Dicho proceso de articulación no solo involucra actores políticos y sociales,

[20] Stoker, Gerry (1998) *El buen gobierno como teoría: cinco propuestas.* Papers de Formación Municipal No 50. España. p. 6.

sino a todas aquellas instituciones que pudieran haber surgido de toda interacción en beneficio general.

Se puede distinguir entre lo que implica "un buen gobierno" y simplemente "gobierno" explicando que el primero hace referencia a las características y formas de gobernar. Mientras que "gobierno" se refiere a todas aquellas instituciones y actores encargados de gobernar.

Guerry Stoker determina el término gobierno haciendo referencia a: "Los procesos oficiales e institucionales que intervienen en el plano del Estado nacional para mantener el orden público y facilitar la acción colectiva. Cita a Rhodes para explicar el significado de buen gobierno como un cambio de sentido del gobierno, que remite a un nuevo proceso de gobernación, o bien al cambio experimentado por el mando ordenado, o bien al nuevo método conforme al cual se gobierna la sociedad". [21]

1.4.1 Origen del término Buen Gobierno

El concepto de buen gobierno (*good governance*) ha sido ampliamente estudiado, tal y como se ha señalado, antes su acepción y contenido se ha modificado a raíz de un estudio del desarrollo aplicado en 1989 por el Banco Mundial. En dicho estudio se buscaba explicar la crisis reinante en África, su conclusión fue que se trataba de una "crisis de buen gobierno", para llegar a esa conclusión se hacía alusión a una ausencia de transparencia y rendición de cuentas; una mínima responsabilidad política proyectada en deficientes programas sociales, y una escasa previsión e inexistencia de un Estado de derecho, entre otras. La noción de buen gobierno surge a partir de conflictos de la propia administración pública quien carente de eficacia y eficiencia en las decisiones tomadas para dirigir una sociedad, buscaba un nuevo rumbo ideológico y normativo con parámetros justos para enfrentar cambios globales de repercusión social.

[21]. Op. cit. Stoker (1998) p. 1.

Para François X. Merrien, la noción de un buen gobierno se basa en tres fundamentos o postulados teóricos: "Primero es la existencia de una crisis de gobernabilidad; el segundo es que esta crisis refleja el agotamiento de las formas tradicionales de la acción pública y el tercero es la emergencia de una tendencia política convergente en todos los países desarrollados que hace que surja una nueva forma de gobierno más adaptada al contexto".[22]

La crisis de las formas tradicionales de gobernación basadas principalmente en la dirección jerárquica de estructura piramidal terminó por crear un Estado limitado de acción donde las demandas sociales eran mucho mayores que las respuestas brindadas; donde la limitada participación ciudadana sólo era comparada con la decepcionada opinión pública. Este desgaste generalizado asociado con la escasa planeación y previsión del Estado para hacer frente a dichos problemas, terminó repercutiendo en una crisis gubernamental; la trascendencia de esto resultó en la pérdida de poder del mismo Estado con respecto de sus gobernados. De tal suerte que la solución significaba la distribución del poder en red y en asociación con los distintos sectores sociales generar una búsqueda de una nueva habilidad gerencial con estructuras forjadas en el cumplimiento de objetivos en común.

Para Börzel, citado por Cerillo, esta red de distribución del poder es un: "conjunto relativamente estable de relaciones de naturaleza no jerárquica e interdependiente que vinculan a una diversidad de actores, los cuales comparten un interés común sobre una política y que intercambian recursos para conseguir ese interés, a sabiendas de que la cooperación es la mejor manera de conseguir los objetivos".[23]

Con el concepto de red me refiero a la manera de gobernar de forma asociativa, basado en la corresponsabilidad, el involucramiento, la interdependencia y la coproducción entre gobierno y organizaciones sociales y privadas. Usualmente las interpretaciones dadas sobre buen gobierno son orientadas a teorías de desarrollo, a la explicación de características propias de gobernabilidad dentro de los distintos Estados. Para Jokin Alberdi un buen

[22] Merrien, François Xavier (1997) *Del gobierno y los Estados-providencia contemporáneos* publicada en L'Etat-providence, Unesco. p. 1.

[23] Cerrillo, Agusti, (2005) *La Gobernanza hoy, introducción* en La gobernanza hoy: 10 textos de referencia, INAP, España, p. 24

gobierno es "forma de ejercicio del poder en un país caracterizada por rasgos como la eficiencia, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación de la sociedad civil y el Estado de derecho, que revela la determinación del gobierno de utilizar los recursos disponibles a favor del desarrollo económico y social".[24]

1.4.2 Alcances del Buen gobierno

Hablar de buen gobierno es hablar de todas aquellas condiciones establecidas por el Estado e implementadas por la sociedad para tomar, ejecutar y respetar decisiones que modifiquen todo aquel rumbo social. Las condiciones a las cuales hago referencia son todas aquellas cualidades que pudiera tener el gobierno para actuar conjuntamente con la sociedad en la consolidación de estrategias de desarrollo para el bien común, como un progreso económico, una mejora social, la consolidación de metas y objetivos al menor costo posible, una evolución política rodeada de mecanismos de trasparencia y rendición de cuentas, etc.

Manuel Villoria señala que: "un buen gobierno es esencial para explicarse el nivel de libertad, justicia y bienestar de cualquier sociedad. Y el mal gobierno es la variable clave para explicarse los sufrimientos de millones de seres humanos".[25] Villoria ve al buen gobierno como la culminación de factores y procedimientos al servicio de la sociedad, los cuales buscan proveer justicia, bienestar y libertad. Algo importante de mencionar y que Villoria recalca es que podemos ver al buen gobierno desde un ámbito moral, es decir, cuestionar o calificar las acciones del gobierno a partir de determinados valores o principios establecidos por una sociedad.

Es muy difícil clasificar las acciones de un gobierno como buenas o malas para entender a un Estado a partir de determinados principios los cuales pueden variar de una sociedad a otra, debido a la gran diversidad cultural existente y la cuestionable coherencia

[24] Alberdi, Jokin (2000) *Buen Gobierno* en Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo. Icaria/HEGOA, España.
[25] Op. cit. Villoria, (2011), p. 1.

entre multiplicidad de principios. Lo importante de ver a un buen gobierno desde este punto de vista, no es por su moralidad sino por su practicidad de mantener un equilibrio funcional dentro su gran diversidad social.

Villoria señala que "un buen gobierno es el que tiene poder suficiente para controlar un territorio y gobernar, mejor aún, el que consigue la aceptación de sus gobernados, en última instancia, el que está legitimado",[26] en este sentido legitimado no sólo es aceptado sino interiorizado, citando a Beetham considera que "la legitimidad exige una conformidad legal o coherencia en la actuación con lo definido legalmente, una justificabilidad de las reglas o creencias compartidas sobre las mismas, una evidencia de consentimiento y unos adecuados resultados".[27]

A diferencia de la gobernabilidad que ve el papel de un gobierno como único agente central de coordinación en una sociedad dependiente y determinada por reglas, solamente medida por la existencia o no de condiciones favorables para el establecimiento de un gobierno; la teoría de un buen gobierno es aplicable a la descripción y aplicación de medidas y lineamientos a la función básica de un gobierno como la integración de intereses comunes a una sociedad para el desarrollo, con la creación de entornos favorables para el buen desempeño económico y social. Me atrevo a decir que un buen gobierno es la correcta dirección del ejercicio de gobierno fundada en principio tales como eficiencia, eficacia, transparencia, rendición de cuentas y atención de demandas; esta dirección que sigue un gobierno se apoya de consenso, equidad y legalidad.

El término gobernanza que abordé anteriormente, es un acercamiento mucho mayor al término buen gobierno, la gobernanza se puede ver como la apertura del gobierno a la sociedad, la instauración de un gobierno conjunto con los distintos agentes sociales; para el autor Antonio Natera:

---

[26] *Ibídem*
[27] *Ibídem*

> La Gobernanza se refiere a las estructuras y procesos mediante los cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones en los sistemas democráticos… La Gobernanza no se caracteriza por la jerarquía, sino por la interacción de actores corporativos autónomos y por redes entre organizaciones; con una cooperación entre el Estado y la sociedad civil, entre autoridades públicas y actores privados para la formulación de políticas.[28]

Considero que la diferencia entre gobernanza y buen gobierno, es que buen gobierno es la especialización de las instituciones y los agentes que intervienen en la gobernación coordinada sociedad-gobierno. Asimismo representa un siguiente paso de la gobernanza, ya que gobernanza es la articulación de forma horizontal sociedad-gobierno con instituciones reguladoras, mientras que buen gobierno es la especialización de dichas instituciones. Es decir, no basta que exista democratización en las instituciones para la integración de la sociedad en los procesos de gobernación sino existe una eficacia de las propias instituciones.

Dentro de las características más esenciales que la teoría de buen gobierno busca explicar, se aprecian los cambios de la centralización del poder en manos de unos pocos gobernantes a la descentralización y distribución en forma de red del poder; de una guía única del Estado y dirección determinada por él mismo, a una cooperación constante entre los diversos actores que componen a la sociedad y en donde las decisiones parten de una colectividad de forma consensual, la pluralidad de actores y objetivos y el cambio de una jerarquía vertical a una articulación horizontal de intereses, derechos y obligaciones.

Retomando a Merrien, una noción ampliada de gobierno pretende una triple ambición: analítica, descriptiva y normativa. "En el plano analítico, el concepto trata de proporcionar toda una serie de interpretaciones nuevas de lo político y de las relaciones entre lo político instituido y lo no político. Desde el punto de vista descriptivo, la noción pretende explicar las transformaciones reales de los modos de gobernar. Por último, desde el punto de vista normativo, la teoría afirma que estas transformaciones son positivas y deben se apoyadas".[29]

---

[28] Natera, Antonio (2005), *Nuevas estructuras y redes de gobernanza,* en Revista Mexicana de Sociología 67, núm. 4 UNAM Instituto de Investigaciones Sociales. (octubre-diciembre).
[29] Op. cit. Merrien, (1997) p. 4.

Lo que subyace en la perspectiva de un buen gobierno es la especialización e innovación de las instituciones encargadas del servicio a los ciudadanos, de la articulación de intereses, derechos y obligaciones que responden a las perspectivas y enfoques de las nuevas relaciones de poder, de la implementación de estrategias de desarrollo y de adaptación y unificación de mecanismos de integración social. La dinámica que sigue el proceso de consolidación de lo que es un buen gobierno es que el gobierno mismo no se encargue de ordenar y decidir sino de dirigir esfuerzos de los distintos grupos sociales. Así se puede afirmar que el timón lo toma la sociedad, mientras que el propósito del gobierno es guiar y dirigir ambos esfuerzos, apoyado por la garantía de profesionalización con la que cuenta cada integrante del gobierno.

La evolución y desarrollo de un buen gobierno, conlleva la integración de cada uno de los distintos sectores de un sistema de gobierno como: el Estado, la sociedad civil y el sector privado, así como el correcto ejercicio de cada una de sus funciones, las cuales señala Julio Díaz son las siguientes:

Al Estado (administración pública), le corresponde definir el marco político y legal en el que se desenvuelven los actores; generar consensos en las decisiones colectivas, y asumir la gestión de ciertos servicios públicos.
Al sector privado, le corresponde cohesionar los factores productivos para posibilitar la generación de renta y empleo a través de la producción de bienes y servicios.
A la sociedad civil, le corresponde cubrir el ámbito social que media entre el individuo y el Estado. Está formada por el conjunto de instituciones y organizaciones de las que se dotan los ciudadanos para articular sus demandas y aspiraciones. [30]

En cuanto a las funciones anteriores se refiere, puedo decir que por Estado nos referimos a la especialización de la administración pública, a la redacción y aplicación de normas reguladoras de la función de los demás sectores; de la creación de condiciones propicias para la interacción de los distintos actores, gestión e implementación en forma consensual de respuestas obtenidas a través de la captación de demandas sociales; la sociedad civil se encuentra conformada por distintas instituciones encargadas de organizar a los

[30] Díaz, Julio (2005), *Gobernabilidad y Buen gobierno* en Manual del Buen gobierno local Enfoques, principios, estrategias. SINCO Editores, Perú. p. 27.

individuos entre ellos y el Estado, además es la encargada de articular y organizar las distintas demandas y aspiraciones que pudieran tener los distintos actores sociales con respecto de sus gobernantes. A mayor participación social, mayor desarrollo y perfeccionamiento de un buen gobierno; y en cuanto al sector privado, su integración en la función reguladora de un buen gobierno se debe a la cohesión productiva que este pudiera desarrollar a partir de la generación de renta y empleo dentro del sector económico, también puede estar encargado de la creación de bienes y servicios. Retomando nuevamente a Díaz, él menciona que:

> Un sistema de buen gobierno es algo más que un conjunto de instituciones honestas y eficientes; es facilitar procesos de participación y decisión colectiva que propicien la ampliación de oportunidades y opciones de las personas e instituciones en forma continua y transparente con base en: Un sistema institucional participativo, responsable y transparente; una gestión de recursos equitativa y eficaz; y un marco regulador previsible, sustentado en la ley.[31]

Por otro lado, el buen gobierno promueve un desarrollo económico y social, sustentado en decisiones trasparentes, responsables, equitativas, eficaces y eficientes; con un vinculo participativo y de rendición de cuentas. La dirección de un gobierno orientado hacia el cumplimiento de elementos tales como: eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y atención de demandas, consenso y equidad, respaldado por una legalidad son esenciales.

Para Julio Díaz Palacios un buen gobierno se puede calificar a partir de sus instituciones, tomando en consideración: el grado de democratización con que éstas cuenten; el respeto de los derechos humanos que estas promuevan o respeten; la eficacia en la administración pública que desarrollen a la atención oportuna de demandas y el grado de control y eliminación de corrupción que estas contengan. Este autor menciona las características propias para un "Buen gobierno" y "Mal gobierno" en su escrito *Manual del Buen Gobierno Local (2005)*, en el cual se presenta el siguiente cuadro:

[31] Op. cit. Díaz, (2005), p. 28.

Cuadro 1 Comparación buen gobierno y mal gobierno.

Buen gobierno	Mal gobierno
- Se orienta por la Visión, Misión y Objetivos estratégicos. - Delega poder en los ciudadanos. - Evalúa el desempeño de todas sus Instancias. - Se concentra en resultados. - Previene los problemas. - Ofrece alternativas de solución a los problemas ciudadanos - Se empeña en captar ingresos y no sólo en realizar gastos. - Adopta una forma de administración participativa. - Descentraliza la autoridad. - Presta servicios públicos de calidad. - Se preocupa por involucrar a los actores en la solución de problemas comunes.	Es un obstáculo para el desarrollo sostenible; se lo reconoce por los síntomas siguientes: - Tendencia a distraer recursos públicos para provecho privado (no establece clara separación entre lo público y lo privado). - Arbitrariedad en la aplicación de leyes y reglas (no establece un marco previsible en lo legal y en la conducta del gobierno). - Excesivas reglas, regulaciones, requisitos, que impiden el funcionamiento del mercado y desincentivan la búsqueda de rentas. - Prioridades inconsistentes con el desarrollo que resultan en una mala asignación de los recursos. - Procesos de toma de decisiones no transparentes.

Fuente: Díaz, Julio, (2005), Manual del Buen gobierno local Enfoques, principios, estrategias.

La distinción entre un buen o mal gobierno dependerá exclusivamente de cada sociedad y del entorno en que las medidas de aplicación social sean implementadas, no solo bastara una apertura democratiza en las funciones de las instituciones sociedad-gobierno sino es que estas no se encuentran especializadas y organizadas de forma que su ejecución sea eficaz y eficiente.

1.5 Visiones de Buen Gobierno

Las características de lo que representa o de lo que significa un buen gobierno debido a su carácter político muchas veces tiende a ser explicado a través de distintas visiones, por lo general éstas se centran en entender un buen gobierno como una articulación de intereses en beneficio de la sociedad y del propio núcleo de poder político.

Si bien no existe mucha diferenciación sobre la postura y la interpretación que se tiene sobre un buen gobierno de parte del Consenso de Washington y con respecto al Programa de

las Naciones Unidas para el Desarrollo y del Código Iberoamericano del Buen Gobierno, sí podemos rescatar por parte del Consenso de Washington -que involucra al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial- la terminología del buen gobierno se centra mucho más al lado económico, mientras que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Código Iberoamericano del Buen Gobierno (CIBG) lo ven más del lado social y la regulación de la conducta.

A continuación presento tres visiones que se tienen de un buen gobierno, y no está por demás repetir que no se deben de ver como posturas contrarias o términos distintos, ya que todas estas visiones pueden contemplar dentro de un buen gobierno los mismos principios. Sin embargo, la diferencia está en la relevancia que le dan a cada uno de los organismos transnacionales que a los componentes económicos o políticos.

1.5.1 El enfoque de Buen Gobierno visto por el Consenso de Washington: Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional

El consenso de Washington es una lista de políticas económicas que buscaban formular medidas para orientar a los países en desarrollo y a los organismos internacionales, en este caso FMI y el BM. Este conjunto de reglas se convierten en un programa económico e ideológico, que si bien en un principio eran pensadas sólo para América Latina, después se convertirían en políticas generales. Casilda explica que "el Consenso de Washington surgió en 1989 a fin de procurar un modelo más estable, abierto y liberalizado para los países de América Latina. Se trata, sobre todo, de encontrar soluciones al problema de la deuda externa que atenaza el desarrollo económico de la zona latinoamericana y, al mismo tiempo, establecer un ambiente de transparencia y estabilidad económica".[32]

[32] Casilda, Ramón (2004) *América Latina y el consenso de Washington* en Boletín Económico De Ice N° 2803, España. p. 19.

Este consenso inicialmente surge a través de las propuestas económicas de John Williamson, quien buscaba establecer normas que permitieran un crecimiento económico. Las normas propuestas son las siguientes:

I. Disciplina presupuestaria.
II. Cambios en las prioridades del gasto público.
III. La Reforma fiscal.
IV. Los tipos de interés.
V. El tipo de cambio.
VI. Liberalización comercial.
VII. Política de apertura respecto de la inversión extranjera directa.
VIII. Política de Privatizaciones.
IX. Política Desreguladora.
X. Derechos de propiedad. [33]

Lo anterior mencionado sólo es a manera de introducción, no es mi intención adentrarme en temas económicos, es necesario mencionar en qué momento surgió el consenso y bajo que intensiones.

El fondo Monetario Internacional

El FMI es una institución encargada de impedir la inflación. Surge como idea en 1944, pero se constituyó en 1945 en respuesta a la crisis reinante después de la Segunda Guerra Mundial; como un instrumento de auxilio para ayudar y evitar a que los países cayeran en crisis económica. Las prioridades del FMI se enfocan a evitar la inestabilidad financiera, el nivel de precios, el desempleo y la desintegración económica internacional; promocionar la cooperación monetaria internacional y facilitar el crecimiento equilibrado del comercio mundial. El Departamento de Relaciones Externas en Washington, D.C. explica las funciones e intenciones del Fondo Monetario:

[33] Op. cit. Casilda, (2004), pp. 20-24.

> El FMI colabora con los países miembros en la promoción de una buena gestión de gobierno y la lucha contra la corrupción. En el contexto de la supervisión, los préstamos y la asistencia técnica, el FMI aborda temas relacionados con la gestión de gobierno de la economía que corresponden a los ámbitos de competencia y pericia de la institución, y centra la atención en cuestiones que suelen incidir considerablemente en los resultados macroeconómicos y la sostenibilidad de políticas económicas sólidas.[34]

El FMI tiene una perspectiva de buen gobierno basada principalmente en indicadores económicos. Acepta la rendición de cuentas, la transparencia y el Estado de derecho. Insiste en que un buen gobierno requiere de reformas económicas para poder modificar sus propias relaciones sociales. Es decir, el FMI da mucho énfasis en la rendición de cuentas, relacionadas directamente con la transparencia, y es entendible considerando que son parte de sus funciones promover el crecimiento económico y la estabilidad financiera, y en un gobierno corrupto que presente ausencia de transparencia y rendición de cuentas, esto sería mucho más difícil de lograrse.

El indicador eficacia es centrado mucho más a la aplicación correcta de políticas públicas que permitan un crecimiento equilibrado de la economía. La eficiencia es muy promovida, esto debido a la correcta distribución y utilización de recursos. Es necesario recordar que el FMI se mueve en el campo de lo financiero y lo macroeconómico, por lo que la visión que tiene de un buen gobierno se sustenta en la parte económica, por lo que los indicadores a pesar de ser iguales o parecidos a los establecidos por muchos autores, se respaldan por lo general en la riqueza, con el propósito de desarrollar a los gobierno en base a políticas públicas de carácter capital.

Principales indicadores: transparencia, rendición de cuentas, eficiencia y eficacia (orientados hacia la parte económica).

[34] Departamento de Relaciones Externas Washington, D.C. (2012) *El FMI y la buena gestión de gobierno* http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/govs.htm

El Banco Mundial

El BM surge en las mismas condiciones que se creó el FMI. Sin embargo esta institución se creó con la intención de recudir el desempleo y crear proyectos de desarrollo social, así como conceder créditos internacionales. Samuel Lichtensztejn, expresa que: "el Banco Mundial participa en proyectos que se asocian a problemas productivos y sociales…[] se vincula a la tendencia del Banco a invocar, además del crecimiento, una mayor preocupación y una creciente sensibilidad frente a los problemas como la pobreza, el bajo nivel de educación".[35]

De tal suerte que el Banco Mundial se encuentra más orientado en labores sociales, cabe destacar que esta institución se ha encargado de difundir la rendición de cuentas entre su zona de influencia. Al igual que el FMI procura mucho la transparencia orientada hacia la rendición de cuentas, que fomenta la creación de la opinión pública y con ello la participación ciudadana. Indica Remy Herrera que:

> Según el Banco Mundial, la buena gobernanza de los "países clientes" debe "ir más allá del disfuncionamiento del sector público (el 'síntoma') para ayudarlos a incorporar las reformas" destinadas a mejorar los mecanismos de concesión de recursos públicos y "los mecanismos institucionales del Estado, los procesos de formulación, toma de decisiones y aplicación de las políticas, así como las relaciones entre los ciudadanos y el gobierno.[36]

El BM contempla un buen gobierno como la culminación de un proceso eficiente de gestión política, con instituciones transparentes que procuran la rendición de cuentas y la participación ciudadana; todo regido bajo un principio de legalidad. Alejandro Chanona indica que: "El Banco Mundial ha señalado que, además de la importancia que la transparencia tiene para fortalecer las instituciones y mejorar la calidad de la democracia en los distintos países, la existencia de un Estado estable con instituciones transparentes tiene un

[35] Lichtensztejn, Samuel (2010) *El Banco Mundial* en Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial Instrumentos del poder financiero Universidad Veracruzana México págs. 143-193

[36] Herrera, Remy (2004) *¿Buena Gobernanza contra Buen gobierno?* en Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura, Vol. X, No. 1 (ene-jun.), pp. 289-294

impacto positivo en términos económicos (crecimiento de producto nacional, riqueza y logros sociales)".[37]

La intención del BM con crear instituciones fuertes basadas en rendición de cuentas y participación ciudadana, busca legitimar la gestión política, ya que considera que la existencia de instituciones fuertes permite garantizar un buen gobierno; donde el buen gobierno surge a través de la transparencia y la eficiencia en sus acciones.

El factor económico para el Banco Mundial también es relevante; sin embargo, a diferencia del FMI que parte de políticas económicas para crear un buen gobierno, el BM parte de políticas sociales que mantendrán un equilibrio social y político que repercutirán en un equilibrio económico. Los Principales indicadores son: la transparencia, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la eficiencia.

1.5.2 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) basado en su formación de buscar el desarrollo de las naciones, sustenta un buen gobierno a partir de la consolidación de mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas, los cuales permitan a la ciudadanía una trascendencia social y política.

El PNUD articula dentro de su concepción de buen gobierno el consenso y la equidad para lograr una cohesión social, una integración a la vida política de todos los ciudadanos; esta percepción del buen gobierno es mucho más amplia que la presentada por el FMI y el BM, ya que articula muchos mecanismos que permiten a la ciudadanía una participación activa con respecto del ejercicio gubernamental. El PNUD intenta la existencia de instituciones democráticas que permitan la participación activa de la sociedad, la articulación

[37] Chanona, Alejandro (2007) *La transparencia: elemento básico de un régimen democrático en* Debatiendo la democracia, Revista Nueva Visión Socialdemócrata, Fundación por la social democracia de las Américas, A.C.

[illegible]

[illegible] términos económicos [illegible] de producto nacional, reducen y lo[illegible]

[illegible] del BM con crear un [illegible] fuertes basadas en condición de ciudada[illegible] participación ciudadana, buen liderazgo político, ya que considera que la existe[illegible] de instituciones fuertes permite garantizar un buen gobierno, donde el buen gobierno [illegible] través de la transparencia y la eficiencia en [illegible] economía.

El índice económico para el Banco Mundial también es relevante; sin embargo, [illegible] diferencia del PNUD que pone de políticas económicas para crear un buen gobierno, el BM [illegible] de políticas sociales que mantuvieran un equilibrio social y político que repercutan [illegible] en equilibrio económico. Las Prerrogativas más claras son: la transparencia, la participación [illegible] ciudadana, la condición de cuentas y la eficiencia.

1.3.2 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) basado en su [illegible] busca el desarrollo de las naciones, sustenta el buen gobierno a partir de la consulta [illegible] mecanismos de participación ciudadana y [illegible] de cuentas, los cuales garantizan [illegible] una convivencia social y política.

El PNUD articula dentro de su concepto de buen gobierno a democracia y la [illegible] para lograr una cohesión social, una integración [illegible] la vida política de todos los ciudada[illegible] para propiciar del buen gobierno es [illegible] amplia que la presentada por el FMI y [illegible] ya que [illegible] mecanismos que permiten a la ciudadanía participar [illegible] en respecto del ejercicio gubernamental. El PNUD detona la [illegible] instituciones democráticas que permitan la participación activa de la sociedad, la ciudadanía

---

[illegible] (2007). La democracia [illegible] de la región democrática de Latinoamérica [illegible] Bid. [illegible] Visión Democrática [illegible] para la social democracia de las Américas [illegible]

de intereses en una sola causa; para las Naciones Unidas la existencia de mecanismos de control gubernamental y de inclusión social permiten el desarrollo y crecimiento de las naciones.

El PNUD ve en la participación social la motivación para lograr políticas públicas e instituciones eficientes y eficaces; la participación de forma activa otorga legitimidad a todas las acciones del gobierno y una mayor transparencia. Los principales indicadores son: la participación ciudadana, la rendición de cuentas, el consenso, la equidad y la legalidad.

1.5.3 El Código Iberoamericano del Buen Gobierno (CIBG)

El Código Iberoamericano del Buen Gobierno CIBG surge en la VIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, celebrada en Montevideo en junio del 2006 con la intensión de crear una perspectiva regional de lo que debería ser un buen gobierno. José A. Bonifacio sintetiza lo que debe ser un buen gobierno: "Un buen gobierno reconozca, respete y promueva todos los derechos humanos, civiles, políticos, sociales, culturales y económicos, en su naturaleza interdependiente y universalidad, así como procure la búsqueda permanente del interés general, la aceptación explícita del gobierno del pueblo y la igualdad política de todos los ciudadanos, y el respeto y promoción de las instituciones del Estado de Derecho y la justicia social".[38]

Un fundamento de este código es el cumplimiento de objetivos de Estado. Los objetivos son en relación a las reglas vinculadas a la naturaleza de la democracia, el reconocimiento y protección de los derechos humanos, así como toda clase de libertades dentro de un marco legal que permitan un desarrollo social.

[38] Bonifacio, José Alberto (2006) *La Función Pública en el Buen Gobierno* en XIII Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: Globalización, Buen Gobierno y Función Pública Guatemala.

El CIBG habla de la integración de valores a la gestión del gobierno que permitan un reconocimiento de la importancia de la sociedad en el ejercicio político, se puede decir que este código independientemente de su carácter regional, cuenta con grandes dimensiones que buscan siempre el interés general, el respeto por los valores y garantías de los individuos, la aceptación del gobierno surgido del propio pueblo, así como la igualdad de todos sus integrantes y el respeto a sus instituciones.

Este código no sólo establece determinados indicadores para monitorear la realidad de los gobiernos en cuestión, sino que también establece modelos de conducta para respaldar y mejorara esos indicadores. "Este Código, a partir de los principios y valores fundamentales reconocidos, se articula en tres tipos de reglas de conducta, las vinculadas a: la naturaleza democrática del gobierno, a la ética gubernamental y a la gestión pública".[39]

Hablando de la naturaleza del gobierno, podemos encontrar el reconocimiento de los derechos humanos y libertades, satisfacción del interés general, ley del derecho, transparencia, objetividad e imparcialidad. Referentes a la ética gubernamental, la eliminación de privilegios y garantías de parte del gobierno en comparación con la sociedad. En las reglas vinculadas a la gestión pública, se deben garantizar todos los derechos del ciudadano, así como sus libertades.

Los principales indicadores según el propio CIBG: objetividad, tolerancia, integridad, responsabilidad, credibilidad, imparcialidad, dedicación al servicio, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, igualdad de género y protección de la diversidad étnica y cultural, así como del medio ambiente.

[39] *Código Iberoamericano de Buen Gobierno (2006),* Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (C L A D) Uruguay.

Capítulo II

LOS PRINCIPIOS QUE ARTICULAN AL BUEN GOBIERNO

En este capítulo plantearé la teoría de un buen gobierno desde el fundamento de cada uno de sus componentes, expondré esta teoría desde cada uno de los principios necesarios para su desarrollo y conformación. Asimismo, los indicadores que esta teoría presenta son: eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, atención de demandas, consenso, equidad y legalidad.

2.1 El Buen Gobierno como teoría

Hablar de un buen gobierno como teoría es buscar establecer principios generales que permitan la consolidación de condiciones necesarias para la evolución política de una sociedad; el hablar de principios es hablar de fundamentos, de argumentos razonados que marquen la vía de acceso a un Estado organizado para su sociedad, en interacción constante con los individuos que conforman todos los sectores públicos y privados.

Una teoría como ésta sirve de guía e impulso social, pero además que responda preguntas como: ¿Cómo podemos transformar gobiernos para una mejor relación con la sociedad?, ¿Cómo conseguir mejores estructuras sociedad-gobierno?, ¿Cómo romper con esquemas verticales y cómo conseguir un desarrollo horizontal? ¿De qué forma involucrar más a la sociedad en asuntos del gobierno? ¿Cómo romper con la corrupción, para establecer gobiernos más dignos?; éstas y otras preguntas son cuestionamientos que las sociedades modernas día con día buscan resolver, el desarrollo de una teoría que regule el actuar político coloca a la sociedad a la par del gobierno, tanto para la aceptación y ejecución de políticas públicas, como para la dirección y solución de problemas. Gerry Stoker menciona:

> La labor teórica sobre el "buen gobierno" recoge el interés de la comunidad de los científicos sociales por el fenómeno de la pauta de desplazamiento de los estilos de gobierno. Tradicionalmente se utilizaba la palabra inglesa governance, y así nos lo dicen los diccionarios, como sinónimo de gobierno, mas en la bibliografía cada vez

más abundante sobre el tema, se ha reorientado su empleo y su importancia, y así "buen gobierno" significa un "cambio de sentido del gobierno, que remite a un nuevo proceso de gobernación, o bien al cambio experimentado por el mando ordenado, o bien al nuevo método conforme al cual se gobierna la sociedad.[40]

Como lo menciona Stoker, la afirmación de los objetivos de un buen gobierno plasmados como una teoría parten de la necesidad de establecer preceptos que articulen la conformación de una nueva gestión que pueda hacer frente a los diversos problemas que el nuevo mundo globalizado presenta. Indicadores que permitan conocer o interpretar la realidad de una administración estatal, la gobernanza fue el paso siguiente hacia una organización articulada después de la gobernabilidad que solo describía condiciones buenas o malas para establecer un gobierno; el buen gobierno como teoría es la continuidad de dicha articulación sociedad-Estado con una especialización de actores e instituciones, con poder establecido en red para la modificación de políticas que logren aglutinar derechos, obligaciones e intereses en un objetivo en común.

La teorización de un concepto como lo es buen gobierno rompe con los esquemas establecidos anteriormente donde el gobierno era visto como único agente central con el poder limitado únicamente a sus interés, pone en duda los alcances del gobierno para hacer frente a la modernidad si es que esta permanece como una institución independiente alejada de las demás fuerzas sociales, rompe la estructuración jerárquica de forma piramidal y la dirección del poder de forma vertical; crea funciones nuevas dentro de la sociedad, reorienta las interpretaciones sobre el poder de la sociedad y el mutuo acuerdo con el Estado para la búsqueda de objetivos.

La consolidación de un buen gobierno como teoría parte del supuesto en que un Estado es el encargado de impartir justicia y proveer el bienestar a sus gobernados y se sustenta en todos aquellos principios que permitan garantizar una mejor gestión y administración de los recursos con los que cuenta una nación. Los principios a los cuales hago mención que permitirán una mejor gestión y que me encargare de explicar más adelante son:

[40] Op. cit. Stoker, (1998), p. 1.

eficacia y eficiencia, transparencia y rendición de cuentas, participación ciudadana y atención de demandas, consenso y equidad, todo lo anterior dentro de una legalidad, establecida en base a un Estado de derecho.

Indica Merrien que: "la primera característica de la teoría del gobierno es con toda evidencia su historicismo y su contextualismo. Los conceptos son enviados en primer lugar al trasfondo histórico del cual son (¿a la vez?) la emanación (reflejan los cambios políticos, económicos y culturales) y, secundariamente, herramientas de comprensión".[41] Esta referencia indica la presencia histórica de hechos relevantes que pudieran modificar la realidad existente, se utiliza el conocimiento del pasado para entender e interpretar el presente y poder proyectar o prever un futuro dentro de los parámetros establecidos.

Ver al buen gobierno como teoría proporciona un punto de referencia, una perspectiva de las capacidades que debe presentar todo gobierno para establecer condiciones de igualdad entre la sociedad y el gobierno; Stoker, contrario a exponer afirmaciones entorno de lo que es o no un buen gobierno, articula cinco propuestas que sirvan de complementación:

1. "El buen gobierno se refiere a un conjunto de instituciones y agentes procedentes del gobierno, pero también de fuera de él".[42]

Referente a este primer punto expresa que el gobierno se encuentra fragmentado en instituciones y organizaciones que integran los distintos órganos de gobierno, local, regional, nacional y supranacional; además de la cada vez más delgada línea de relación entre el sector privado y el sector publico.

2. "El buen gobierno reconoce la pérdida de nitidez de los límites y las responsabilidades tocante a hacer frente a los problemas sociales y económicos".[43]

Aquí se refiere a la pérdida de centralización del poder, debido a la mayor complejidad del sistema las responsabilidades antes centradas únicamente en el Estado ahora se reparten

[41] Op. cit. Merrien, (1997), p. 13.
[42] Op. cit. Stoker, (1998), p. 3.
[43] Ibídem

dentro de los distintos sectores, públicos y privados y dentro de los distintos ordenes de gobierno, particularmente a la razón del propio individuo.

Este punto puede ser visto de dos maneras. Por un lado, es importante el mutuo acuerdo de responsabilidad para no permitir el desarrollo de un sólo grupo, ya que el tener o ceder derechos implica tener obligaciones, entonces al decir que existe mutua responsabilidad es por que existió una distribución de poder y un rompimiento de un solo centro de poder. Sin embargo el otro punto de vista sobre esta división de poder tiene que ver cuando las cosas salen mal, cuando existen complicaciones dentro de las diversas instituciones alguien tiene que tener la responsabilidad o la culpa para enfrentar sus errores, pero al encontrarse dividido el poder muchas veces existe evasión de compromisos.

3. "El buen gobierno identifica la dependencia de poder que existe en las relaciones entre las instituciones que intervienen en la acción colectiva".[44]

En este apartado se pone de manifiesto la conexión en red que existe dentro de las distintas organizaciones que conforman al Estado-sociedad, la forma de organización que permite que no existan decisiones unilaterales ya que cualquier organización depende de los recursos de las demás organizaciones tanto públicas como privadas; la organización entre dependencias necesita de coordinación para poder resolver los problemas en común.

Como en el punto anterior pueden existir dos distintas visiones sobre este mismo apartado, la necesidad de no poder tomar decisiones libremente por alguna organización, provoca que deba existir un acuerdo forzosamente entre las distintas organizaciones de gobierno, por jurisdicción que competa a más de una organización o por recursos, la necesidad de medios que no permita la resolución individual. Un ejemplo claro de este caso son las decisiones entre las distintas esferas de organización dentro de un territorio conformado, una decisión trascendente puede competir tanto a un sector local como estatal, uno solo no puede tomar la decisión si dicha resolución puede afectar alguno de los dos niveles.

[44] Ibídem

Hablamos de una asociación cuando entre los distintos niveles de gobierno se necesita conjuntamente la toma de decisiones, Stoker identifica tres formas de asociación:

I.- Asociación mandante-mandatario: consiste en que una parte (el mandante) alquila o contrata a la otra (el mandatario) para realizar una tarea concreta.
II.- Negociación entre organizaciones: consiste en que hay organizaciones que negocian proyectos conjuntos en los que, conjugando sus capacidades, pueden alcanzar mejor los objetivos de cada una de ellas.
III.- Coordinación sistemática: da un paso más al establecer un nivel de entendimiento y arraigo mutuos en el que las organizaciones desarrollan una visión compartida y una capacidad de trabajar juntas que aboca en la constitución de una red que se rige a sí misma.[45]

En esta última asociación "coordinación sistémica" se da un paso importante para el fortalecimiento de un buen gobierno, ya que es en esta forma es cuando puramente las distintas organizaciones reconocen el valor de las demás y la importancia del apoyo conjunto para la toma colectiva de decisiones. Dentro de la negociación entre organización, podemos ver la aceptación de existencia de otras organizaciones y aprobación de una toma conjunta de decisiones, sin embargo se puede prestar a oportunismo y como lo menciona el autor esto aumenta la complejidad y la incertidumbre del resultado; en esta forma las decisiones muchas veces surgen más por el bien de una organización que por el bien de la causa. Mientras que en la forma de asociación mandante-mandatario vemos una relación de poder entre quienes tienen la capacidad de hacer algo y entre quienes necesitan que les hagan algo: entre quien cuenta con los recursos y los medios para contratar y quien necesita recursos y debe hacer algo para obtenerlos.

4. "El buen gobierno se aplica a redes autónomas de agentes que se rigen a sí mismas".[46]

El punto clave de este penúltimo apartado es la aplicación y generación de redes, como anteriormente explique una red busca hacer frente a preocupaciones comunes, ya que es un conjunto de relaciones basadas en intereses comunes con el propósito de coordinar esfuerzos para conseguir objetivos. La aplicación de redes permite minimizar problemáticas

[45] Ibídem
[46] Ibídem

que individualmente presentarían mucho mayores complicaciones, pero que sin embargo la conexión entre actores o instituciones permiten disminuirlo.

5. "El buen gobierno reconoce la capacidad de conseguir que se hagan las cosas, que no se basa en el poder del gobierno para mandar o emplear su autoridad. Considera que el gobierno puede emplear técnicas e instrumentos nuevos para dirigir y guiar".[47]

En este sentido lo que se busca es la implementación de un buen gobierno en manos de las propias asociaciones políticas, que dentro de su propia dirección establezcan, protejan y regulen el entorno que les rodea para promover oportunidades de desarrollo de los demás actores e instituciones. Para los autores Kooiman y Van Vliet (1993) citados por Gerry Stoker las tareas de un buen gobierno pueden ser clasificadas en:

I.- (des)composición y coordinación: consiste en definir una situación, determinar quiénes son los principales interesados y a continuación establecer nexos efectivos entre las partes pertinentes
II.- Coequilibrio y guía: trata de lo que otros denominan "gestión del sistema" se refiere a influir en las relaciones y orientarlas para alcanzar los resultados buscados
II.- Integración y regulación: Consiste en reflexionar y actuar más allá de cada uno de los subsistemas, evitando los efectos secundarios no deseados e instaurando mecanismos de coordinación efectiva.[48]

Utilizando otras ideas de Stoker, se menciona que el buen gobierno consiste en la posibilidad de contratar, delegar e implantar nuevas modalidades de regulación. También consiste en alcanzar una mayor eficiencia en la producción de servicios públicos; lo que implica un reconocimiento de los límites del gobierno, así como coordinación, equilibrio, guía, integración y regulación de las distintas fuerzas sociales.

En suma un buen gobierno se entiende en la medida que sus instituciones implicadas permiten que dentro del mismo Estado exista un orden publico que promueva la acción colectiva dentro de de sus mismos procesos y ejecuciones. La existencia o creación de estructuras o instituciones proclives a crear un orden dirigido hacia un buen gobierno, parte

[47] Ibídem
[48] Ibídem

del interior, de la misma organización social y política, no del exterior; podemos decir que es resultado de la interacción constante de una multiplicidad de agentes político-sociales.

Para Margaret Levi, "los buenos gobiernos son aquellos que: (1) son representativos de la población a la que se supone que representan y responsables ante ésta; y (2) efectivos, es decir, capaces de proteger a la población de la violencia, de garantizar la seguridad de los derechos de propiedad y de proporcionar los bienes públicos que el pueblo necesita y desea".[49]

Esta autora reconoce que los gobiernos más representativos y responsables se encuentran en las democracias, pero no todas las democracias cuentan con gobiernos efectivos, entonces la importancia no está relativamente en la construcción de la democracia dentro de una nación ó un determinado territorio, sino como promover el buen gobierno; de aquí la relevancia de una teorización sobre el buen gobierno, que concibe la interacción entre la población y los gobernantes.

Una teoría que parte de los hechos conjuntos sociedad-gobierno para explicar los defectos, cambios o virtudes de su relación, esta teoría como la gobernabilidad no podría partir de arriba hacia abajo ya que no podría explicar muchos de los problemas que acontecen en la estructura más baja, tampoco podría ser meramente social, enfocándose mínimamente a la sociedad como eje central y único vehículo de crecimiento, ya que necesita también de una organización política especializada que sepa enfrentar problemas que la propia sociedad no podría resolver, como implementación de políticas pública o aplicación de programas de desarrollo, que requieren de ciertos conocimientos y experiencia con los que cuenta un gobierno.

En general hablamos de un nuevo orden social, donde la acción conjunta de la sociedad con su gobierno permite una mejor administración y distribución de recursos, donde

[49] Levi, Margaret (2006) *Por qué necesitamos una teoría del gobierno* en Revista Española de Ciencia Política. Núm. 14, p. 10.

la sociedad apoya y acepta la dirección del gobierno por qué el gobierno cumple con sus obligaciones de eficiencia y eficacia, con apego a legalidad y aceptación de las demandas y la participación ciudadana. De igual manera los ingredientes necesarios para conseguir un gobierno eficaz y que se materializan en un buen gobierno son:

- Estructuras institucionales que alineen incentivos de manera apropiada.
- Un liderazgo que pueda capacitar al gobierno para ofrecer seguridad y servicios a la población.
- Creencias y expectativas realistas acerca de las capacidades y de los compromisos del gobierno y de los actores del gobierno.
- Preferencias por resultados que, como un gobierno limpio y una sociedad justa, pudieran haber parecido inaccesibles en el pasado.[50]

Según lo anterior, no bastan buenas instituciones, sino existen personas capacitadas para poder desarrollarlas; ni visiones que se centren en la producción de bienes públicos que la sociedad demanda.

Retomando a Villoria, hablar de un buen gobierno no sólo bastan buenas instituciones y de una buena sociedad, si es que éstas no cuentan con buenas estructuras; es decir, las instituciones no deben limitarse a la aplicación y creación de normas sino también a la promoción y generación de incentivos para la participación social; ejemplo de dichos incentivos son la división de poderes, las elecciones periódicas, los programas de desarrollo social, candidaturas ciudadanas, etc. Como lo menciona "una inclusión social en labores políticos mejora la calidad democrática dentro de las instituciones, para ello, estas instituciones deben garantizar seguridad y predictibilidad en las relaciones sociales, adaptabilidad a los cambios de entorno, legitimidad dada la asunción de sus marcos por los actores implicados y eficiencia estática o promoción de equilibrios eficientes".[51]

Finalmente, un buen gobierno es aquel que ve por las libertades y derechos de la sociedad, percibe a la sociedad como fin para la aplicación de políticas de desarrollo: en el ámbito institucional, la existencia y promoción de espacios públicos para la participación

[50] Op. cit. Levi, (2006), p. 23.
[51] Op. cit. Villoria, (2011) p. 17.

ciudadana, para el diálogo, la cooperación y la asistencia; en el ámbito constitucional, la formulación y elaboración de principios y normas que regulen el comportamiento social, partiendo de la protección de los derechos y libertades fundamentales del ciudadano, así como la prohibición de todas aquellas acciones que atenten contra toda aquella igualdad política y social; en el ámbito de las políticas públicas, la creación y ejecución de todos aquellos programas que permitan a la ciudadanía el crecimiento, la igualdad y el progreso. Cita a Rothstein y Teorell para concluir que "el buen gobierno debe aportar visión y liderazgo, la buena administración eficacia, eficiencia y, sobre todo, imparcialidad y los dos juntos generar condiciones para que se logre el bien común".[52]

Al adentrarse más sobre una teorización y una metodología sobre lo que es un buen gobierno, Ziccardi define y separa dos importantes conceptos: "buen gobierno" y la "disposición al buen gobierno"; esta distinción es considerando que la consolidación de un buen gobierno es a partir de la promoción y aceptación de un gobierno para la modificación de determinadas funciones que le permitan mejorar su administración en búsqueda de una mejor organización social. La mención sobre el término disposición es referente al cumplimiento responsable de las propias funciones gubernamentales, esto a partir del supuesto de que cada gobierno debe contar con estructuras solidas encaminadas al cumplimiento y reconocimiento de objetivos que permitan un desarrollo político-social; cumplimiento, respetando una integración social dentro del ámbito político en la ejecución de acciones públicas y reconocimiento en la identificación de la sociedad como una importante fuerza y agente de consolidación y engrandecimiento estatal.

Como menciona Ziccardi: "un buen gobierno es el que promueve el bienestar general mediante el cumplimiento de requisitos como eficiencia, eficacia, responsabilidad (rendimiento de cuentas), atención de las demandas ciudadanas y promoción o aceptación (o ambas) de la participación organizada y autónoma de la ciudadanía".[53]

---

[52] Op. cit. Villoria, (2011) p. 19.

[53] Ziccardi Alicia y Homero Saltalamacchia (1997) *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas.* UNAM, México. p. 54.

Pablo Dermizaky, cree que una teorización sobre el buen gobierno debe de partir del conocimiento de que no toda democracia es un buen gobierno. Sin embargo, sí es un hecho que para serlo debe de ir forzosamente acompañado de un Estado de Derecho. Para ser un Estado de Derecho, éste debe ser regido bajo normas o leyes previamente establecidas, apoyado por una base constitucional que rige la relación entre los integrantes de la sociedad y los dirigentes; la normatividad que rige a la nación, somete de forma imparcial a todos, en igual de condiciones. Dermizaky cita a Carl Schmitt, quien distingue los Derechos fundamentales y división de poderes como los dos principios necesarios en un Estado de Derecho:

> Uno de distribución, según el cual la libertad individual es anterior al Estado e ilimitada en principio, mientras que la facultad del Estado para invalidarla es limitada en principio; y un principio de organización que pone en práctica el anterior mediante un sistema de "competencias circunscritas". El primero de estos principios se expresa en los llamados derechos fundamentales o de libertad, y el segundo en la "separación de poderes" que sirve para establecer frenos y controles recíprocos entre esos poderes.[54]

La aplicación de una teoría referente a un buen gobierno concibe la aplicación de determinadas medidas de acción e implementación de parte del gobierno para un ejercicio conjunto con la sociedad; En ese sentido, los códigos de buen gobierno pueden resultar de utilidad para la evolución de la regulación del derecho societario, es decir, muchas de las medidas necesarias de ejecución de un buen gobierno no son normas jurídicas, no se encuentran reguladas por la misma ley, estamos hablando de recomendaciones que se asumen de un modo voluntario por aquellas sociedades que decidan libremente seguirlas; aquí podemos mencionar características tales como: eficacia, eficiencia, consenso, equidad.

Sin embargo, y a pesar de que los códigos no tienen la condición de obligatorios, sí especifican las responsabilidades y se convierten en objetivos de desarrollo, con la finalidad de establecerse como reglas, con efectos normativos y regulación jurídica; tal es el caso de la

[54] Dermizaky, Pablo (2000) *Estado de Derecho y Buen gobierno*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad de Talca, Chile, págs. 145-151.

transparencia y la rendición de cuentas, que se convirtieron en medidas obligatorias de toda administración, y ambas figuran como elementos primordiales de todo buen gobierno.

2.2 Principios que articulan al buen gobierno

La construcción de indicadores ó códigos que puedan dimensionar un buen gobierno, se convierten en una herramienta valiosa para conocer, interpretar y determinar las diferencias y posibles variaciones, entre los distintos gobiernos y periodos. La existencia de principios hacia un buen gobierno, como una gestión eficiente, íntegra y transparente, puede servir de guía y autorregulación gubernamental; dichos indicadores no solo pueden ayudar a detallar los deberes y la conducta idónea que pudiera tener un gobierno, sino que también funcionan como medios de evaluación, para unas posible modificación y corrección ó como ejemplificación.

La especificación de principios de buen gobierno que detallare a continuación, los he obtenido de la gran diversidad de características que pueden existir, sin embargo menciono sólo los más importantes y los que son mencionados como fundamentales para toda consolidación de un buen gobierno.

2.2.1 La eficacia

La palabra "eficacia" viene del latín *efficere* que, a su vez, es derivado de *facere*, que significa "hacer o lograr". El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española señala que eficacia significa: virtud, actividad, fuerza y poder para obrar. Con este término me refiero a la capacidad o virtud que puede tener un individuo o una determinada organización para lograr con éxito algún efecto deseado. Es hacer mención de las capacidades y recursos con que se cuentan para poder realizar y conseguir los objetivos establecidos, no importando las circunstancias que pudieran complicar dicho alcance.

El término eficacia se encuentra directamente relacionado con la obtención de objetivos. Para esto se debe conocer qué constituye un objetivo. Primeramente se sabe que es una meta ó fin a conseguir, la eficacia se consigue en medida que el objetivo se cumple; el propio objetivo debe plantear lo que se busca, debe delimitar el tiempo que se requiere y plantear las circunstancias en las cuales se deberá conseguir.

Aplicando estas definiciones a las políticas y programas sociales, menciona Karen Mokate: "la eficacia de una política o programa podría entenderse como el grado en que se alcanzan los objetivos propuestos. Un programa es eficaz si logra los objetivos para que se diseñara. Una organización eficaz cumple cabalmente la misión que le da razón de ser".[55]

Como se puede apreciar, el término eficacia, es hablar del cumplimiento efectivo de la razón de ser de las instituciones, el cumplimiento del servicio por el cual las instituciones surgieron ó fueron creadas. También hablamos de una capacidad, este caso de las instituciones, para reconocer y responder las funciones que deben ejercer, identificar las necesidades sociales para resolverlas. El desarrollo de un buen gobierno a través del cumplimiento de metas u objetivos de forma eficaz, se relaciona con el ejercicio pleno de las funciones de sus instituciones, para hacer frente a las demandas sociales con la correcta aplicación de políticas públicas; esto es, la defensa del origen y el destino de las instituciones que fomentan un buen gobierno a través de su correcto funcionamiento y aplicación. Por su parte Ziccardi, señala con respecto al proceso de consolidación de un buen gobierno en términos de:

> La disposición hacia la eficacia, se refiere al grado en que cada una de las áreas del gobierno posee los mecanismos institucionales y el personal capacitado para cumplir con las competencias jurídicas y satisfacer las demandas urbanas. El grado de disposición a la eficacia es un índice que tiende a determinar en qué medida se cuenta con mecanismos institucionales adecuados para el cumplimiento de las competencias y la satisfacción equitativa de las demandas urbanas. [56]

[55] Mokate, Karen (2002) *Eficacia, Eficiencia, Equidad y Sostenibilidad: ¿qué queremos decir?* Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). p. 2.
[56] Op. cit. Ziccardi, (1997), p. 60.

Como se puede apreciar, el término eficacia no sólo hace referencia al cumplimiento práctico de objetivos, sino a todos aquellos medios y procesos con los cuales deben de contar y desarrollar las distintas áreas del gobierno para su correcto funcionamiento y aplicación. En este sentido se hace alusión a todos aquellos mecanismos que deben de seguir o adoptar las instituciones para su pleno ejercicio. Se parte desde el entendimiento de la creación de la institución, las funciones y los destinos a los cuales esta debe responder; solo así se podrá decir en qué medida es eficaz, es eficaz si hizo lo que debía hacer.

Una vez desarrollado el término eficaz o eficacia dentro de las instituciones, entendiéndolo como la buena ejecución de políticas públicas para la obtención de objetivos previamente establecidos; es necesario mencionar que la eficacia tiene que ver más allá del fin (aclarando que éste es necesario para decir que algo es eficaz), ya que una institución es eficiente ó tiende hacer más eficaz en medida que cuenta con mayores recursos para conseguirlo, es éste caso hablamos de la consolidación o creación de estructuras proclives a lograr determinados fines. Dichas estructuras tienen que ver directamente con la capacidad que pueden tener o desplegar las instituciones para hacer frente a las demandas sociales; con el correcto funcionamiento de todos aquellos mecanismos necesarios para solventar las necesidades; la correcta administración de planes y procedimientos.

Más detalladamente, se habla del buen funcionamiento de todo aquel recurso humano y lo que le deriva, que hace posible el funcionamiento de una institución. En éste caso, el reconocimiento de qué en una institución debe existir personal capacitado para el mejor ejercicio de sus funciones, la existencia de planes y programas que logren cumplir con todas las competencias y demandas que se presentes, y sino su pronta evolución y adaptación.

Este indicador de buen gobierno dentro de una evaluación sirve para medir el cumplimiento de las metas propuestas en los respectivos planes de desarrollo. A mayor obtención de resultados durante la vigencia planeada, podemos hablar de una mayor eficacia, y de un mejor gobierno.

Como se ha visto la eficacia parte desde el momento en que se busca consolidar estructuras que permitan un correcto funcionamiento de las instituciones, hasta la culminación y logro de resultados; la eficacia está identificada con el cumplimiento de metas dentro de planes de desarrollo, que demuestran un adecuado ejercicio de planificación, tanto para obtener los medios y recursos necesarios, como para gestionarlos, enfocarlos a hacia la dirección correcta.

La eficacia gubernamental, indica una calidad existente dentro de los diversos servicios públicos que ejerce, una capacidad de administración pública y una responsabilidad directa con la obtención de resultados. En general y de forma repetitiva, hablamos de la obtención de todos aquellos logros que se presentan en un determinado programa de ejecución, no solo el fin cuenta, sino también los medios utilizados, que son las vías necesarias para llegar a los resultados. También tenemos que mencionar que la eficacia en sí, es un criterio que permite aceptar si existe o no dentro de un determinado programa o institución, podemos hablar que existe eficacia en resultados o en estructuras o en ambas; es decir, se puede decir que una institución es eficaz en medida que alcanza los resultado planeado, a pesar de que esta no cuente con estructuras solidas, en este caso hablamos que el resultado esperado es aceptable, pero que sin embargo se pudo obtener mejor si hubieran existido mejores estructuras; o por el contrario podemos aceptar que una institución es eficaz en sus estructuras, porque cuenta con excelentes trabajadores y con muchas capacidades, a pesar del resultado obtenido, que tal vez no era el esperado.

Por su parte Rodrigo R. Carmona señala que la búsqueda de eficacia se centra en el alcance de los objetivos propuestos y no sólo en el cumplimiento formal de los procedimientos: "La idea central es generar mecanismos versátiles y de carácter estratégico, con seguimiento técnico en el ámbito regional y de otras instituciones que permitan que los actores locales desarrollen proyectos innovadores de base territorial en el marco del distrito, contemplando su inserción externa".[57]

[57] Carmona, Rodrigo R. (2008) *Nuevas políticas públicas y sistemas de governance en los distritos industriales italianos*, en Economía, Sociedad y Territorio, vol. VIII, núm. 28. México. p. 871.

La eficacia es la capacidad de respuesta oportuna y acertada por parte de las instituciones para el cumplimiento de las demandas y necesidades sociales. Dicha respuesta puede ser, la aplicación de normas o leyes para regular determinadas acciones, la implementación de diversos programas para enfrentar demandas sociales, creación de instituciones u organizaciones para solventar demandas, creación ó ejecución de políticas encaminadas a distintos grupos, etc.

Para Ziccardi: "la eficacia se refiere al grado en que cada una de las áreas del gobierno local posee los mecanismos institucionales y el personal capacitado para cumplir con las competencias jurídicas y satisfacer las demandas urbanas".[58]

Hablar de eficacia es hablar de los elementos que tiene el gobierno a través de sus instituciones para solucionar todas aquellas demandas ciudadanas; es decir que el gobierno cuenta con los instrumentos necesarios o suficientes para poder solventar todas aquellas carencias en la población correspondiente a su territorio y mejor aún contar con los medios para resolver todos aquellos conflictos sociales, políticos y económicos. La realidad social necesita contar con un gobierno el cual ante la adversidad pueda sobreponerse, un gobierno en el cual existan bases capaces de obtener objetivos marcados. Por su parte, Peter Rogers cree que:

> Las políticas deben ser eficaces y oportunas a la hora de establecer lo que se necesita sobre la base de objetivos claros y a la hora de realizar una evaluación del impacto futuro y, donde fuera posible, una evaluación de la experiencia del pasado. La eficacia también depende de la implementación de políticas de manera proporcionada y de la toma de decisiones en el nivel más apropiado. Aún más importante, las políticas deben estar basadas en incentivos. Esta medida asegurará que exista un claro progreso social o económico alcanzable siguiendo la política.[59]

Un elemento primordial que destaca sobre este término, es que eficacia sólo contempla el cumplimiento de metas u objetivos, sin pensar si quiera en los costos o recursos empleados

[58] Ziccardi, Alicia (1998). Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital. Ed. Miguel ángel Porrúa. México.

[59] Rogers, Peter (2002) *Gobernabilidad del agua en América latina y en el Caribe*, en Banco Interamericano de Desarrollo, Brasil. p. 10.

para su ejecución. Es decir, hablamos que una política es eficaz, cuando el resultado conseguido es obtenido en forma que se tenía planeado, o dentro de las pautas que se tenían contempladas, sin embrago el fin deja por un lado los costos, ya que la meta es el objetivo primordial. La búsqueda de fines contemplando directamente en los recursos, tiene que ver con la eficiencia, otro indicador de buen gobierno que explicare en el siguiente apartado.

Existe un término nombrado "Eficacia técnica" el cual hace referencia a la consecución de los objetivos, es decir a la aplicación de determinadas políticas para la obtención de resultados que solventen una cantidad de demandas que se presentan de forma constante. Sin embargo el gobierno muchas veces para evitar el desgaste de esta consecución de objetivos, pone en marcha previamente ciertos programas contemplando una respuesta rápida a la llegada de problemas o demandas. En éste concepto tocamos el punto de la previsión, que se convierte también en un elemento importante de toda obtención de resultados.

2.2.1.1 Conflicto Eficacia-legitimidad

El termino eficacia para el buen gobierno es la obtención de todos aquellos resultados que solventan las diversas necesidades en una sociedad, que son implementadas por distintas instituciones creadas de forma democrática y que siempre responden en beneficio de la sociedad; sin embargo, fuera de lo que busca un buen gobierno, considero importante mencionar que el término eficacia solo hace referencia a la obtención de resultados y el cumplimiento de objetivos, estos objetivos ó resultados no siempre suelen ser buenos, correctos ó aceptados por la propia sociedad. Sobre este mismo punto, Raimundo Heredia cita a Morlino, quien para él la eficacia (que él la denomina como eficacia decisoria) es: "capacidad que tiene un régimen o, mejor, que tienen las estructuras del mismo para tomar y ejecutar las decisiones necesarias para superar los retos planteados al régimen o las otras

medidas destinadas a alcanzar los diversos fines requeridos por los gobernantes, el primero de los cuales es, de ordinario, el mantenimiento del propio régimen". [60]

En la actualidad este conflicto de legitimidad con eficacia, de qué se debe hacer entre obtener resultados satisfactorios para el gobierno o la sociedad, ya no se encuentra tan vigente; esto debido a la creación de teorías como esta de buen gobierno y al desarrollo en su mayoría de sociedades democráticas. Ahora el énfasis se encuentra en la legitimidad, en la obtención de objetivos que beneficien a las demandas sociales con acciones dentro de los parámetros de aceptación social; un gobierno es legítimo y eficaz en la medida en que sus respuestas son obtenidas y ajustadas a normas y lineamientos establecidos y conocidos por todos. Por su parte Manuel Alcántara, señala que:

> La eficacia apunta al grado de cumplimiento de las expectativas y las necesidades de la población, lo que se expresa a través de dos aspectos: en cuanto a la idoneidad de las políticas diseñadas por el gobierno para reducir al mínimo el conflicto, asegurar una tendencia a la repartición de la riqueza y propiciar su incremento; y con respecto a la capacidad operativa del gobierno de actuar sin sobresaltos, pudiendo realizar sus programas y no estando sujeto a elementos disfuncionales.[61]

2.2.2 La eficiencia

Eficiencia viene del latín *efficientia,* para explicar éste término; el Diccionario de la Real Academia Española indica que la eficiencia es: virtud y facultad para lograr un efecto determinado. Este término aunque no muy desarrollado en diccionario se encuentra estrechamente relacionado con costos, con la obtención de determinados objetivos, contemplando siempre de por medio el valor de los recursos empleados. La eficiencia presupone una buena administración y gestión de recursos para la obtención de resultados al menor costo posible, en este sentido Karen Mokate menciona que:

---

[60] Heredia, Raimundo (2002) *Gobernabilidad: una aproximación teórica* en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Portugal.

[61] Alcántara, Manuel (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México. p. 18.

> La referencia a "costos" en la definición de eficiencia corresponde a un entendimiento amplio del concepto. No todo costo necesariamente tiene que asociarse con un desembolso de dinero. No todo costo corresponde directamente a una expresión en unidades monetarias. Un costo representa el desgaste o el sacrificio de un recurso, tangible o intangible. Por tanto, podría referirse al uso (sacrificio) de tiempo, al desgaste o deterioro de un recurso ambiental (aunque éste no sea transable) o al deterioro o sacrificio de otro "bien" no tangible como el capital social, la solidaridad ciudadana o la confianza, entre otros.[62]

La eficiencia determina el grado en que una institución ó el propio gobierno utilizan sus recursos y medios para la consolidación de objetivos. La obtención de resultados utilizando recursos máximos o mínimos, designa la realización óptima, racional, rápida, completa, profunda, convincente, de las funciones del gobierno y sus instituciones, como el bienestar y el desarrollo.

Ziccardi, menciona que la disposición hacia la eficiencia se refiere al logro de la satisfacción de las demandas y competencias urbanas con la mayor calidad y al menor costo posible: "el grado de disposición a la eficiencia constituye un índice agregado que tiende a determinar en qué medida se cuenta con estructuras y procedimientos institucionales adecuados para la satisfacción de las demandas y competencias relacionadas con las políticas urbanas al menor costo posible".[63]

Esta autora hace mención de los costos y las estructuras, identifica la importancia y la relación que tienen ambos elementos, no puede existir disminución de costos si no se cuentan con estructuras idóneas para conseguirlos. Este término responde a la finalidad con la cual un gobierno o una institución deben de ejercer sus funciones, de forma responsable, controlada y confiable. En este sentido podemos hablar de las cualidades con que un gobierno ó una institución deben contar para ser eficiente, debe contar con actitud y aptitud para lograr resultados con la máxima calidad posible y con la mayor economía de recursos. La actitud se refiere a la disposición con que dicha organización presenta para el cumplimiento de los

[62] Op. cit. Mokate, (2002), p. 5.
[63] Ziccardi Alicia y Saltalamacchia Homero (1997) Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas, UNAM, México. Pág. 63

objetivos; la aptitud se relaciona con la cualidad o características necesarias con las que debe contar la organización para poder desarrollar los objetivos de la forma planeada; de esta forma hablamos no solo de la disposición, sino de las características necesarias para cumplir un objetivo.

Asimismo, Ziccardi cita a Aguilar y Ander-Egg para explica que existen tres tipos de evaluación de eficiencia: costo-efectividad, costo-beneficio y costo-utilidad. El primero se refiere a la relación entre los costos y los beneficios (calculables en dinero) que se logran. El segundo y el tercero se refieren a situaciones en las que no es posible calcular el valor sino el impacto social que tienen esas actividades. Lo que se evalúa es el beneficio o utilidad para toda o para una parte de la sociedad.

Esta dimensión del buen gobierno está ligada directamente con el precio ó el costo como lo menciona la autora, se relaciona el valor que adquiere algún programa o alguna política pública con respecto de sus alcances, la garantía que éste pudiera conseguir, con respecto de la certeza que tienen el gobierno de implementar apoyos, como programas sociales; los beneficios que se pudieran presentar tanto económicos, en el sentido en que de la acción gubernamental pudiera captar recursos ó sociales cuando la implementación gubernamental o institucional pudiera cesar alguna carencia; por ultimo tiene relación con la utilidad que se pudiera presentar, el producto o la ganancia que se obtiene de algo.

Karen Mokate aporta a una mayor claridad en la terminología, diferenciando la "eficiencia técnica" y la "eficiencia económica", menciona que:

> La eficiencia técnica examina la relación entre el producto o resultado generado y la cantidad de un determinado insumo utilizado en su generación. En la práctica de análisis de políticas sociales, la eficiencia técnica sería una medición cuyas unidades de medida son unidad de producto (o logro) por unidad de insumo. La eficiencia económica, concreta el criterio de eficiencia en una medición de unidades de producto (o logro o efecto, impacto) por costo de los diversos insumos y recursos necesarios para generarlo. La eficiencia económica permite agrupar los diversos insumos con la

unidad de medida monetaria. Mide el logro de los objetivos por un lado y los costos de haber producido los logros.[64]

Se puede ver que la eficiencia es la capacidad con la que cuenta una determinada organización para responder las demandas sociales a través de la mejor utilización de sus recursos y sus medios; la utilización de los costos o recursos con que cuenta una organización depende del objetivo el cual se ha fijado, es decir, el desempeño responsable de los recursos se origina justificando que el fin buscado es mucho mayor que los medios que se planean utilizar. La eficiencia se refiere a la satisfacción de las demandas con la mayor calidad y al menor costo de lo posible, en este caso se pone por delante la calidad o la garantía de los fines sobre los medios o costos.

2.2.2.1 Eficiencia interna y externa

La eficiencia interna tiene que ver con la consolidación y el buen funcionamiento de los mecanismos que permiten que se despliegue un programa o iniciativa; mientras que la eficiencia externa tiene que ver con el desarrollo de esa iniciativa, con las repercusiones que presento ese programa y que permite hablar de alcances mayores.

Karen Mokate señala que: "se puede hablar de eficiencia interna cuando el objetivo o el logro a que se refiere es "interno" al servicio que se ofrece o a la iniciativa que se implementa. En contraste, la eficiencia externa corresponde al análisis del cumplimiento de objetivos o logros que son consecuencia esperada del servicio o iniciativa, pero se producen en ámbitos externos (mayores) al ámbito de la iniciativa que se analiza". [65]

Ejemplificando un poco lo anterior y haciendo mención de un caso propuesto por la misma autora encontramos que dentro de un programa aplicado por el gobierno como el sistema educativo, la "eficiencia interna" son todos aquellos procesos que ocurren dentro de

[64] Op. cit. Mokate, (2002), pp. 6-7.
[65] Op. cit. Mokate, (2002), pp. 8.

dicho sistema como: el aprendizaje, repetición, deserción, etc. La eficiencia externa, con respecto a este mismo sistema educativo, son todos aquellos objetivos logrados y relacionados con el futuro de los egresados: su productividad, su actuar como padres de futuras generaciones, su responsabilidad cívica o ciudadana, etc.

Se puede pensar en la eficiencia como un propiedad con la cual cuentan algunos sistemas políticos o instituciones, la cual se define por la capacidad para alcanzar objetivos prefijados al menos costo posible ó dentro de los lineamientos previstos; también puede ser vista como una correcta administración de los recursos, tanto técnicos, humanos y financieros para la consolidación de metas.

2.2.2.2 Eficiencia adaptativa

Existe otra terminología aplicada a la explicación de la obtención de resultados: "La eficiencia adaptativa", la cual explica la autora Morelba Brito "es la capacidad de una sociedad para aprender e innovar en la medida en que necesita resolver los problemas que se le presentan en su continuo y necesario proceso de adaptación a los cambios del entorno". [66]

Este término está ligado completamente a la sociedad y a los cambios que ésta realiza para hacer frente a los diversos cambios que se le presentan; la teoría del buen gobierno no solo ve en las instituciones el medio para conseguir determinados fines en apoyo de una sociedad y en resolución de determinados problemas, sino también en la sociedad misma, para hacer frente a dichos problemas de forma conjunta; esta eficiencia adaptativa no está contemplada para explicar el conformismo de una sociedad y aceptar los cambios que se le presenten, sino para explicar las distintas visiones que se pueden presentar dentro de la propia sociedad, para explorar todas las alternativas posibles de solución con respecto a una diversidad de problemas.

[66] Op. cit. Brito, (2002) p. 254.

2.2.3 La Transparencia

Este indicador es fundamental en todo buen gobierno, sustenta el principio básico de organización horizontal con la ciudadanía; las personas eligen a sus gobernantes quienes guiaran las acciones y los recursos que surgen de la propia sociedad y la transparencia, como la rendición de cuentas (que trataré en el siguiente apartado) son los medios con los cuales cuentan los ciudadanos para cerciorarse que las cosas se están haciendo con forme a lo pactado y en beneficio de la ciudadanía.

Tanto la transparencia como la rendición de cuentas son indicadores propios de un buen gobierno por el hecho de ser mecanismos de control y vigilancia del poder del Estado y las acciones del gobierno. Estos dos indicadores otorgan poder y acción a la sociedad, a través de la transparencia se considera el correcto ejercicio de las funciones de los gobernantes; mientras que con la rendición de cuentas se cuestiona la eficiente o ineficiente acción política.

En general, con estos dos indicadores se crea confianza de la ciudadanía con respecto de las instituciones públicas. La transparencia abre un camino de comunicación con el gobierno a través de una evaluación social sustentada en conocimiento. La rendición de cuentas permite la explicación del ejercicio del gobierno, con esto su responsabilidad de las acciones y decisiones que haya realizado. La transparencia se fundamenta del derecho a la información, donde se da a conocer todas aquellas acciones que son del interés general y que involucra a todas aquellas personas e instituciones que se encuentran dentro de dependencias gubernamentales.

La transparencia es un indicador de buen gobierno por dos posibles razones: primero por el deseo y la necesidad de conocer cómo funcionan todos aquellos mecanismos que repercuten en la sociedad a través de leyes, programas o implementaciones. La segunda razón es la evaluación que surge como necesidad y beneficio del propio gobierno, en este caso hablamos de un ciclo en el cual las personas en base a la transparencia cuentan con los medios necesarios para conocer las políticas implementadas por el gobierno y así poder respaldar o

cuestionar las decisiones. Más concretamente la transparencia permite una crítica constructiva de la propia sociedad hacia la forma de administrar y gestionar los recursos por parte del gobierno, lo que le permite seguir o modificar alguna acción.

La transparencia es un requisito necesario para la formación de la opinión pública en torno al desempeño del gobierno. Una correcta transparencia parte desde el conocimiento de las personas encargadas de las distintas instancias y dependencias gubernamentales, ya que ellos son los primeros responsables; publicación de documentos que estipulen el manejo de recursos y el ejercicio de funciones de todos los integrantes de las instituciones gubernamentales, la información publicada debe ser accesible para todos, tanto para su entendimiento como para su obtención; la información debe ser confiable, oportuna y respaldada con diversos recursos.

La transparencia no solo se convierte en un indicador de buen gobierno, sino también en un instrumento que garantiza una visión colectiva informada de lo que realiza el gobierno, pone al descubierto el espacio público para que todos los ciudadanos lo observen. Uno de los principales atributos de la transparencia es que vuelve visible los límites de la responsabilidad y la acción política; permite identificar los resultados y relacionarlos directamente con alguien o algo, pone de manifiesto los errores o aciertos del gobierno.

Uno de los ejemplos en la implementación de la transparencia lo podemos apreciar en el libro "Herramientas para promover la transparencia" distribuido por el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT) donde se implementaron cinco puntos estratégicos que buscan mejorar la transparencia:

A. Evaluación y monitoreo: se centra en entender los tipos y la escala de la corrupción y el grado de la transparencia, crea una línea de base para medir los avances en el mejoramiento de la transparencia.
B. Acceso a la información: medidas para mejorar el acceso a la información, para que puedan participar más eficazmente en la toma de decisiones.
C. Ética e integridad: se basa en la convicción de que la conducta ética entre todos los actores puede hacer mucho por desarrollar la transparencia y aumentar la inclusión en las ciudades.

D. Reformas Institucionales: incluye tanto la racionalización como la simplificación de los trámites administrativos, así como innovaciones estructurales para promover la participación y la rendición de cuentas.
E. Concentración en temas específicos para desarrollar la transparencia: Temas específicos importantes para el desarrollo, sirven como puntos de concentración para implementar cambios positivos en la gobernanza local.[67]

La transparencia se encuentra en relación directa con el derecho a la información, derecho ciudadano de conocer lo que sucede dentro y fuera del gobierno, la comprensión y la interpretación de la gestión política. Para Jonathan Fox "la transparencia en el gobierno permite ver si los representantes efectivamente representan, si los funcionarios realmente funcionan y si el sistema de justicia es verdaderamente justo".[68]

La transparencia se convierte en un medio para conocer los mecanismos de la función pública, la transparencia se refiere al movimiento político, económico y social de información que proyecta el gobierno al servicio de la sociedad, para que esta se encuentre enterada de todos los movimientos y acciones que el gobierno, las entidades, los distintos poderes, así como las diversas instituciones y organismos realizan o ejercen de forma correcta y al beneficio de la propia sociedad. La información difundida puede contener cuentas de instituciones y organismos, presupuestos, inversiones, manejo de fondos, financiamientos, estadísticas monetarias, créditos, prestamos, solvencia, etc.

Los organismos encargados de la transparencia presentan, difunden y manejan la información a favor del conocimiento social, esta información debe de ser accesible, confiable, veraz, actual, real y entendible ante los ojos de los ciudadanos. La información o el conocimiento que se difunde a pesar de ser muy relacionada con factores económicos, esta puede ser también política o social, es decir, puede contener información de elecciones, cargos públicos, campañas políticas, actividades institucionales, votaciones parlamentarias, datos históricos y estadísticos, etc.

---

[67] Halfani, Mohamed (coord.), (2004) *Herramientas para promover la transparencia* en Herramientas para promover la transparencia en la gobernanza local, UN-HABITAD Alemania pp. 27-53

[68] Fox, Jonathan y Haight, Libby (Coord.) (2007)*Las reformas a favor de la transparencia, Teoría y práctica* en Derecho a saber balance y perspectivas cívicas, Fundar, México. pp. 29-64.

Si hablamos del tiempo de gestión de un funcionario o una determinada institución, la información presentada ante los ojos de la sociedad debe de corresponder antes, durante y después del periodo correspondiente a su gestión, es decir, la información exhibida debe de referirse a las condiciones en que se inicia o establece la institución o el funcionario, la forma en que se manejan los recursos y se ejercen las funciones durante la gestión, y las condiciones en que se entrega el puesto o la organización a la siguiente gestión o a los encargados del siguiente periodo. Para Luis Carlos Ugalde la transparencia es:

> Abrir la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno, La transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la vitrina pública para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de haya anomalías en su interior. [69]

2.2.3.1 La transparencia presupuestaria

Hablar de transparencia presupuestaria es hablar del correcto funcionamiento y ejercicio del gasto público; su relevancia es considerando que a partir del presupuesto se designan y planean todas aquellas acciones relacionadas con los propósitos, los compromisos y las prioridades que se tienen durante una determinada gestión, por lo que es importante conocer que quien realice esa administración lo haga de la forma correcta e indicada.

Para Briseida Lavielle, citada por Eduardo Guerrero, la transparencia presupuestaria se puede definir como:

> El hecho de que toda decisión gubernamental o administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en la aplicación de esa decisión, sean accesibles, claros y se comuniquen al público en general. Las ventajas más evidentes de la transparencia presupuestaria son: favorece el apego a la ley, promueve el uso mesurado de los

[69] Ugalde, Luis Carlos (2002), *Rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales,* en serie Cultura de la Rendición de Cuentas, México. p. 8.

recursos públicos, reduce los márgenes de discrecionalidad con los que se interpreta la ley e impele a comportarse con responsabilidad y honestidad en el ejercicio de la autoridad pública. [70]

La transparencia presupuestaria permite conocer la eficacia de las acciones del gobierno considerando su planeación y aplicación, se considera el presupuesto y la gestión que desarrolle el gobierno para hacer frente a las demandas sociales. Permite conocer la eficiencia gubernamental al desarrollar sus políticas, se considera si existe corrupción o un manejo correcto de los recursos públicos, es decir, su origen, su uso y su destino.

2.2.4 La transparencia en los tres órdenes de gobierno

Partiendo del supuesto en que la transparencia es la forma de hacer visible ante los ojos de la ciudadanía la administración y dirección del gobierno con respecto a la forma en que este gestiona los recursos y las demandas. Para el autor Alejandro Chanona la transparencia de la actividad pública es: "una manifestación y un requisito típico de los sistemas democráticos que tiene como objetivo el sometimiento al escrutinio público de las actividades y resultados de los distintos poderes del Estado. En un Estado Democrático la actividad de los tres órdenes de gobierno (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) deben regirse por el principio de publicidad".[71]

Retomando lo anterior, dentro del Poder legislativo, sabemos se encuentran todas aquellas personas que son surgidas y seleccionadas por la propia sociedad para representar y ver por sus intereses, la transparencia dentro de éste poder es ver todas aquellas propuestas y designaciones que ejercen los legisladores para responder a la sociedad; es muy normal que se exija la seriedad de los actos y las decisiones, mediante la comunicación de todas aquellas decisiones que pudieran repercutir en la comunidad. Hablar sobre transparencia dentro del Poder Judicial, corresponde a la exigencia de mostrar ante la sociedad el correcto ejercicio de sus funciones, como la justa aplicación de la ley; no basta con el conocimiento y observación

[70] Guerrero, Eduardo (2005) *Libros, autores e ideas para abrir una discusión* en Transparencia: Libros, autores e ideas, IFAI y CIDE, México. pp. 26-36.
[71] Op. cit. Chanona, (2007), p. 21.

de buenas políticas ó legislaciones si es que estas no se aplican correctamente. En el Poder ejecutivo, vemos que la transparencia repercute directamente en el seguimiento constante de las acciones de parte del presidente, en este caso, del conocimiento de su ejercicio antes, durante y después del mandato.

2.2.5 La rendición de cuentas

La palabra rendición de cuentas tiene sus orígenes en la palabra anglosajona *accountability*, que significa que el Estado tiene la obligación de reportar, explicar o justificar algo. La rendición de cuentas tiene mucha relación con la transparencia y la responsabilidad, la transparencia abre la información a los ojos de la ciudadanía, mientras que la responsabilidad se origina de la aceptación de acciones u omisiones.

Rendición de cuentas significa la obligación que tienen todos los servidores públicos, representantes o mandatarios de explicar o justificar constantemente todas aquellas acciones que se originan dentro de sus funciones, es responder ante la sociedad sobre sus actos, poderes y obligaciones. Con respecto a esto Nonell señala que la rendición de cuentas puede definirse como:

> El requerimiento a una organización, ya sea pública o privada, para explicar a la sociedad sus acciones y aceptar consecuentemente la responsabilidad de las mismas. La rendición de cuentas favorece una mayor responsabilidad entre todas las partes, mediante la mejora de los mecanismos de consulta y diálogo para reforzar la legitimidad de las políticas públicas. Sus principales instrumentos son la provisión de información sobre las políticas y las acciones de las diferentes instituciones y organizaciones, así como la creación y el estímulo de oportunidades para la consulta y la participación activa de los ciudadanos en la formación y la elaboración de las políticas públicas.[72]

Se puede decir que la rendición de cuentas es una obligación que tienen las distintas instituciones y organismos con la ley y la sociedad; esta obligación es responder por las

[72] Nonell, L. (2003) *Marco teórico-metodológico de la Cultura de la Transparencia.* IFAI, Secretaria de acuerdos Dirección General de Estudios y Relaciones Internacionales, México. p. 9.

diversas acciones y decisiones que se realizan en ejercicio del poder que se les ha otorgado. También esta obligación conlleva dar cuenta de los actos de forma periódica acerca de los alcances, logros y perspectivas, o en su defecto de los retrocesos, errores y defectos. Incluso hablamos de una forma de control social, donde a partir de ciertos mecanismos, se le instruye al gobierno de responder a las preguntas de la ciudadanía. En este punto, Evelyn Hernández menciona:

> La rendición de cuentas es el acto por el cual los funcionarios públicos, o cualquier otra persona que actúa por delegación de terceros, cumplen con la obligación de responder por la responsabilidad que le asignaron. Esto implica las obligaciones de:
> -Responder a las preguntas de la ciudadanía.
> -Explicar y fundamentar las decisiones tomadas.
> -Responder personalmente por lo actuado, las acciones realizadas y la calidad de los resultados, incluso con su patrimonio personal.[73]

En suma, la rendición de cuentas es una constante evaluación de desempeño, con respecto de las funciones de cada institución y actores políticos; y un mecanismo de seguridad pública, el cual busca garantizar el ejercicio correcto de funciones y jurisdicciones. Conlleva siempre información que respalde e indique el manejo de la administración, los rendimientos de fondos, bienes y recursos, en general la comunicación de los resultados en el cumplimiento del mandato que ha sido conferido.

Esta información puede ser presentada a través de distintos procedimientos y mecanismos, en el caso mexicano señala Luis Carlos Ugalde:

> Los principales mecanismos y procedimientos existentes de rendición de cuentas incluyen la presentación anual del informe de gobierno sobre el estado de la administración pública y la comparecencia de miembros del poder ejecutivo estatal ante el Congreso local; la presentación y aprobación anual de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos; la revisión de la cuenta pública; el juicio político y la declaración de procedencia; la relación mando obediencia en el sector público; y, finalmente, la declaración patrimonial.[74]

---

[73] Hernández, Evelyn *et al.* (2007) *Gobierno Municipal, desarrollo local y buen gobierno* en Manual de Transparencia y Rendición de Cuentas en Gobiernos Municipales, BM, Honduras. p. 26.
[74] Op. cit. Ugalde, Luis Carlos (2002), p. 10.

Manuel M. Guerrero, considera que el éxito de todo sistema de rendición de cuentas se encuentra regido por de terminadas variables, dentro de las cuales propone:

> En primer término, tal sistema debe articularse apropiadamente con los mecanismos, procedimientos e instituciones de la democracia representativa; El segundo factor que puede influir de modo determinante en el éxito de las fórmulas participativas reside en la propia capacidad institucional de las instancias gubernamentales; La tercera variable afecta a la estructura organizativa del gobierno local, en el sentido de que han de habilitarse procedimientos, órganos y técnicas administrativas que permitan la adecuada canalización de la participación ciudadana; y El cuarto factor que necesariamente ha de conjugarse para facilitar el éxito de los mecanismos participativos reside en la transparencia de las instancias gubernamentales.[75]

El primer aspecto se relaciona con el arranque de todo gobierno, planteando que desde su origen éste debe contener mecanismos orientados a la rendición de cuentas que lo complementen o mejoren; la segunda variable busca incentivar todos aquellos procedimientos gubernamentales que resulten en la correcta aplicación de políticas públicas que permitan actuar concertadamente con los ciudadanos; la tercer variable promueve directamente la creación, modificación, e innovación de medios para la obtención de preguntas ciudadanas y respuestas gubernamentales; la cuarta variable se desarrolla a partir de la apertura a los ojos de la ciudadanía, de todos aquellos mecanismos y decisiones ejecutadas o empleadas por el gobierno en su ejercicio (transparencia); finalmente este autor menciona que todo lo anterior y todas la variables propuestas, no significan nada si no existe actitud participativa de cada uno de los ciudadanos.

En los apartados siguientes presento una breve clasificación de los tipos de rendición de cuentas que presuponen los distintos órdenes de gobierno, sin embargo dicha clasificación no representa un orden exacto, pueden variar entre categorías; como la clasificación horizontal y vertical que pueden presentarse dentro de cualquier instancia, dentro de cualquier institución o directamente en la relación sociedad y gobierno. Sin embargo la forma más aceptada según el autor Antonio Díaz puede ser: "vertical (las elecciones, donde se rinden

[75] Medina, Manuel, (2006), La promoción de la rendición de cuentas y la participación ciudadana en los procesos de descentralización, CYAN, España. pp. 14-15.

cuentas ante los ciudadanos), y horizontal, donde se deben rendir cuentas a otros poderes (tribunal de cuentas, poder judicial y fiscalía)".[76]

2.2.5.1 Rendición de cuentas políticas

Este tipo de rendición de cuentas se expresa en la realización de elecciones periódicas, en este caso hablamos de todas aquellas elecciones que presuponen un puesto dentro o al frente de una determinada institución. Precisamente el carácter de político, es en relación aún oficio gubernamental, o dentro de alguna de sus instancias. La rendición de cuentas en este aspecto puede ser relacionada con los distintos poderes de la nación, los miembros de las distintas cámaras, partidos políticos, etc. La responsabilidad que manifiesten dichos actores puede ser a través de discursos, comparecencias, etc.

2.2.5.2 Rendición de cuentas administrativas

Este tipo de rendición de cuentas se representa por medio de mecanismos horizontales y verticales dentro de determinadas instituciones públicas. Al hablar de carácter administrativo se maneja el término institucional, sin embargo las instituciones pueden estar también dentro de instancias políticas, en este sentido las subdivisiones verticales y horizontales se pueden presentar dentro del carácter político y administrativo; dependiendo la relación en que se encuentre un determinado tipo de institución.

2.2.5.3 Rendición de cuentas horizontal

Para referirnos a los procesos políticos en la relación con la sociedad podemos explicar que este tipo sentido de rendición de cuentas se desarrolla dentro de un entorno en el cual las

[76] Díaz, Antonio, (2010), *Calidad y Buen gobierno Enfoque y contenidos* en Calidad Democrática y Buen gobierno, Agencia Estatal de Evaluación y Calidad (AEVAL). España págs. 19-28

condiciones se encuentran equilibradas. Aquí hablamos de una articulación de intereses que responden a otra instancia igual o al parejo de poder, jurisdicción o funciones. Un ejemplo de esto lo podemos ver en los controles que las agencias estatales como los Poderes de la Unión y los órdenes de gobierno ejercen sobre otras agencias estatales.

2.2.5.4 Rendición de cuentas vertical

Este sentido de rendición de cuentas presupone una responsabilidad dentro de una determinada jerarquía, hablamos de las cuentas que se entregan a determinadas instancias o actores que no se encuentran dentro de las mismas funciones, a pesar de si encontrarse dentro de la misma organización. Un ejemplo de este caso pueden ser informes entregados de instancias estatales a municipales.

2.2.5.5 Rendición de cuentas sociales

Este tipo de rendición de cuentas que incluye mecanismos que obligan a las instituciones a rendir cuentas a sus ciudadanos se encuentran más relacionadas con los mecanismos de un buen gobierno, que presuponen la articulación de interese, derechos y obligación que tienen los distintos órganos de gobierno con la sociedad. Aquí la responsabilidad recae directamente en los actos que involucren sociedad-gobierno.

2.2.6 La participación ciudadana en el buen gobierno

La consolidación de elementos de inclusión social y participación ciudadana permite mayor legitimidad a un gobierno y lo apuntala a la consolidación de un buen gobierno, sobre este punto lo podemos ver como una suma de esfuerzos para desarrollar un fin común. La búsqueda conjunta de factores de crecimiento e ideales encontrados para evolucionar hacia

una causa en beneficio de todos. Con esto nos atreveríamos a decir que el principio reinante es la corresponsabilidad, cuando los ciudadanos son vistos como sujetos activos de su propio destino.

Tanto la participación ciudadana y la atención de demandas que explicare más adelante son principios o indicadores de un buen gobierno, podemos expresarlo de la siguiente manera: en un buen gobierno existen entre tantos más, dos actores importantes la sociedad y el gobierno, en este caso hablamos de una organización horizontal, entonces, para que siga existiendo esta relevancia en ambos actores debe existir participación activa de la sociedad y respuestas oportunas del gobierno; más acertadamente hablamos del cumplimiento correcto de las funciones de ambos actores, el gobierno como guía debe responder, en la medida que este pueda, con las exigencias que su sociedad le manifieste, debe hacerse cargo de sus carencias precisamente porque es el guía, mientras que la sociedad debe cumplir con el involucramiento político de la toma de decisiones que modificaran las relaciones sociedad-gobierno, por el hecho de ser el segundo actor en cuestión. Si un buen gobierno es la articulación de intereses, derechos y obligaciones, también lo es de participación, involucramiento, apoyo, atención, consenso, etc.

Si hablamos de participación ciudadana y nos centramos únicamente en el término participación, podemos decir que es una palabra que puede conllevar dos razonamientos según Mauricio Merino: "Participar, en principio, significa tomar parte: convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona. Pero también significa "compartir" algo con alguien o, por lo menos, hacer saber a otros alguna noticia. De modo que la participación es siempre un acto social: nadie puede participar de manera exclusiva, privada, para sí mismo".[77]

En cuanto a lo anterior, podemos decir que no pudiera existir participación, si como tal no existe una organización en la cual un individuo pueda tomar parte, ya que solo podría participar si es con alguien más. En este caso hablamos de que las decisiones son en común,

[77] Merino, Mauricio (1995). *La participación ciudadana en la democracia* en Cuadernos de divulgación de la Cultura Democrática, IFE, México. p. 3.

con alguien más o con otras personas más, sin embargo, en este caso podemos decir que si solo nos centramos en decisiones en común, también la ausencia de participación activa en la política o en los asuntos de gobierno se consideraría como decisión en común, cuando nadie quiere participar hablamos que existe una apatía en común, es una decisión generalizada.

Al hablar sobre el término participación ciudadana, estamos englobando participación y ciudadanía, por ciudadanía entendemos la pertenencia a una ciudad, una organización conformada con determinados valores, derechos, garantías, leyes, con una organización política, etc. En la cual se es participe. El término participación ciudadana también hace alusión al respeto por el individuo, a las garantías y obligaciones que debe tener para con la sociedad y el medio al cual pertenece.

Al término participación ciudadana le podemos englobar otro término como es voluntad, es necesario que exista voluntad individual de participar y relacionarse con las decisiones políticas que repercutirán en la sociedad, sin embargo no se puede hablar de una participación total de un individuo en todos los asuntos del gobierno, es necesario que este tenga la voluntad y el criterio de participar en todas aquellas decisiones trascendentales para la vida social.

La participación ciudadana se relaciona con la creación de espacios públicos para la construcción conjunta de condiciones de un mejor gobierno. En este aspecto no solo se menciona si la ciudadanía se encuentra dispuesta a participar en la toma de decisiones para desarrollar un mejor gobierno, sino también en la existencia de foros para su participación y aceptación. Recordemos que un buen gobierno es aquel en el cual la sociedad y el gobierno se encuentran respaldados y apoyados uno por otro y se encargan conjuntamente de gobernar; por lo que no solo basta que el gobierno otorgue espacios de opinión, sino también que exista opinión de parte la sociedad, el interés debe ser de ambas partes, tanto del gobierno para fomentar la participación como de la ciudadanía para otorgar una respuesta.

La participación ciudadana se convierte en un indicador de buen gobierno, por el hecho de monitorear la existencia de condiciones propias para la acción pública y por la existencia de una participación activa de la sociedad en actividades gubernamentales, en este caso hablamos de un involucramiento de la sociedad en asuntos políticos, lo que permite hablar de una sociedad al pendiente de la relación y del propio cuidado de sus intereses. Simplemente hablo de la existencia de una sociedad despierta e interesada en la labor política, ajena a esa sociedad pasada en la cual solo era un grupo de personas al cuidado del gobierno y de las cuales solo obedecían y aceptaban las condiciones implantadas por él mismo.

Para Alicia Ziccardi la participación ciudadana se refiere a: "las formas de inclusión de la ciudadanía y de sus organizaciones en los procesos decisorios... Un buen gobierno promueve (o al menos acepta), equitativamente la participación institucionalizada y autónoma de la ciudadanía, tanto en el control sobre el cumplimiento de sus competencias, como en la definición y satisfacción de las demandas".[78]

2.2.6.1 Tipos de participación ciudadana

La participación ciudadana contempla la inclusión de la voluntad social en el desarrollo de políticas públicas, le otorga voz y voto a los ciudadanos dentro de la organización política, permite que los ciudadanos conjuntamente con el Estado se encarguen de ver por su futuro inmediato y lejano. La participación ciudadana no solo tiene que ver con simples consultas u opiniones, sino con verdaderas reacciones sociales que puedan modificar algo, que inyecten cambios reales al aparato político.

En este caso hablamos de la existencia de verdaderos instrumentos que permitan interpretar la voluntad social, que otorguen sentido y contenido a la administración pública, ejemplo de estos mecanismos según Alejandro Chanona son:

[78] Op. cit. Ziccardi (1997), p. 73.

- La iniciativa: Derecho a hacer una propuesta; procedimiento establecido en algunas constituciones políticas, mediante el cual interviene directamente el pueblo en la propuesta y adopción de medidas legislativas.
- El plebiscito: Resolución tomada por todo un pueblo a pluralidad de votos; consulta que los poderes públicos someten al voto popular directo para que apruebe o rechace una determinada propuesta sobre soberanía, ciudadanía, poderes excepcionales, etc.
- El referéndum: Procedimiento jurídico por el que se someten al voto popular leyes o actos administrativos cuya ratificación por el pueblo se propone.[79]

Reafirmando el contenido anterior y según el artículo 28 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal el referéndum es: "instrumento de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes propias de la competencia de la Asamblea Legislativa".[80]

Además, dentro de los instrumentos de participación ciudadana redactado en el artículo 17 de la Ley de Participación Ciudadana el plebiscito es: "instrumento de participación ciudadana mediante el cual el Jefe de Gobierno somete a consideración de los ciudadanos, para su aprobación o rechazo y de manera previa a su ejecución, los actos o decisiones que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal". [81]

A los mecanismos anteriores también le podemos agregar la revocación de mandato, entendido este como la culminación del periodo de gestión de un jefe de gobierno, que ante las circunstancias la ciudadanía o los distintos poderes deciden poner fin a su mandato, quitarlo del cargo al cual fue encomendado y no cumplió.

Todas las formas de participación ciudadana buscan como principio fundamental, transformar, modificar o influir en alguna decisión política, repercutir o trascender en la escena social, existen muchas formas de participación ciudadana las cuales aparte de buscar

[79] Chanona, (2007), p. 38.
[80] Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (2012), Instituto Electoral del Distrito Federal, México p. 16.
[81] Op. cit. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (2012) p. 13.

un cambio, también presuponen un respeto por las leyes ya establecidas; con respecto a esto Milbrath describe los distintos tipos de participación:

> La participación podía ser abierta, sin ningún tipo de restricción...[ ], o cubierta, en caso de que alguien decidiera participar apoyando a alguna otra persona. La participación podía ser autónoma, a partir de la voluntad estrictamente individual...[ ], o por invitación...[ ] de sumar voluntades en favor de algún propósito en particular. Podía ser episódica o continua, y también grata o ingrata, de acuerdo con los tiempos que cada quien decidiera entregar a la acción colectiva...[ ]. La participación podía ser simbólica o instrumental, tomando en cuenta las distintas formas de aportación individual a las tareas de la organización, o verbal y no verbal. ...[ ] Y podía ser estrictamente individual, en tanto que alguien decidiera hacer alguna aportación por una única vez a cierta causa común e incluso con carácter anónimo, o social.[82]

Ziccardi propone diversas formas de participación existentes precisamente con el sentido de conocer las formas de intervención que la sociedad puede asumir.

- Participación institucionalizada: es aquella que está reglamentada para que la ciudadanía participe en los procesos decisorios del gobierno local.
- Participación autónoma: es aquella en la que la ciudadanía participa a través de algún tipo de asociaciones civiles y que, por lo tanto, no es organizada ni controlada desde el gobierno.
- Participación clientelística: es aquella en la que la autoridad y los individuos o grupos se relacionan a través de un intercambio de favores o cosas.
- Participación incluyente o equitativa: es aquella en la que se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social sin que medien intercambio de favores.[83]

2.2.6.2 Niveles de participación ciudadana

En este caso nos referimos a una escala, al nivel o los niveles en el cual la sociedad se encuentra involucrada dentro de los asuntos o decisiones del gobierno, podemos partir desde el hecho en el cual la sociedad es vista como un agente independiente del gobierno y como tal

[82] Op. cit. Merino, (1995) pp. 17-18.
[83] Op. cit. Ziccardi, (1997), p. 73.

sin influencia directa en las decisiones, hasta ser vista como un actor más y con opinión propia trascendente, en este caso la sociedad toma partido de los derechos y obligaciones del Estado. La participación ciudadana influye directamente sobre las decisiones del gobierno, a mayor movilidad o participación social, mayor presión, y viceversa. Se puede ver a la participación como un ejercicio de poder que realizan los ciudadanos en base a derecho que repercute contra el gobierno y modifica sus decisiones, esto puede figurar como una forma de control político y un posible factor de cambio.

Distintos autores interpretan y presentan los niveles de participación de distintas maneras, todas encaminadas al grado en que la ciudadanía cuenta con medios y voluntad para involucrarse en el ejercicio político y la capacidad con la que cuentan para influir en sus decisiones. A continuación presento los diferentes niveles e interpretaciones de la participación ciudadana, pueden existir más pero me limito a mencionar los que me parecieron más importantes.

2.2.6.2.1 Niveles de participación ciudadana según la Cámara de Diputados y el Portal de Desarrollo Sostenible

La Cámara de Diputados a través del portal de Desarrollo Sostenible considera una escala de participación social, entre las cuales se encuentra: I) La participación en la información; II) La participación en la consulta; III) La participación en la decisión; IV) La participación en el control; y V) La participación en la ejecución.

I. "La participación en la información". [84]

En este aspecto hablamos de la existencia de condiciones propias para acceder a información propia del gobierno, referente a su ejercicio, funciones y jurisdicciones. Este aspecto lo podemos relacionar con transparencia; y sirve de apoyo a la sociedad para crear

[84] Cámara de Diputados, (2002) *Niveles de participación,* Portal de Desarrollo Sostenible. México.

opiniones críticas que cuestionen las malas decisiones del gobierno. Permite una evaluación basada en conocimiento real y no especulaciones.

II. "La participación en la consulta".[85]

Este aspecto es interesante, considerando que se refiere a los medios o canales existentes para canalizar las demandas sociales; sin embargo esto no implica una aceptación de parte del gobierno de dichas opiniones. La existencia de la participación en la consulta, se refiere a la existencia de mecanismos que permitan capturar las demandas sociales y ser del conocimiento del gobierno; sin embargo es una categoría que solo engloba consulta, consejo o sugerencia. Este aspecto puede servir al gobierno como "termómetro social" para medir las opiniones de la ciudadanía y contemplarlas como indicadores de aceptación o cuestionamiento.

III. "La participación en la decisión".[86]

Este aspecto es visto como el resultado consecuente de una consulta y una aceptación política del respeto a las decisiones sociales. En este caso podemos hablar de una integración de la voluntad social a las acciones del gobierno, aquí el gobierno no solo escucha las opiniones de los ciudadanos, sino que también acepta las peticiones y trata de implementarlas y solventarlas. Aquí también se puede hablar de una democracia directa, donde la opinión de los ciudadanos no se queda solo en eso.

IV. "La participación en el control".[87]

La palabra clave en este nivel es evaluación, es decir, una vez que son aceptadas las demandas u opiniones sociales, este es el siguiente paso en el cual la sociedad se cerciora de que las

[85] *Ibid.*
[86] *Ibid.*
[87] *Ibid.*

cosas se hayan hecho de forma conjunta sociedad-gobierno; que las resoluciones o las acciones políticas se cumplan en beneficio colectivo, y en apego a las decisiones conjuntas.
Esta categoría implica que existan mecanismos de apoyo a la sociedad para evaluar, controlar y dirigir las decisiones del gobierno, hasta cierto punto existe un control de parte del ejercicio político y de las funciones del Estado.

V. "La participación en la ejecución".[88]

En este nivel encontramos que la palabra clave es articulación, esto implica la conjunción de todos los niveles anteriores, del involucramiento activo de la sociedad en el ejercicio político, tanto de opinión y consulta, como de cuestionamiento, evaluación y decisión.
Esta integración de la sociedad en las funciones del gobierno, habla de una existencia en común en la búsqueda de un beneficio para todos, aquí podemos hablar de un buen gobierno cuando es vista la sociedad como un actor importante y el gobierno se permite unificar derechos, obligaciones y beneficios. En general, la participación es un involucramiento de la sociedad en la administración pública.

2.2.6.2.2 La Escalera de participación

La escalera de participación es una escala de medición que desarrollo Arnistein en 1969, la cual indica los grados de participación ciudadana, describe Amalia Guillen que: "esta escala se dividía en tres áreas: la no participación, la participación simbólica y el poder ciudadano; que a su vez se dividían en ocho peldaños".[89]

En la primer escala de no participación podemos ver dos peldaños (1 y 2) en los cuales no existe ninguna participación social, no existen medios ni intensión por parte del gobierno para permitir una influencia social. En la segunda área se incluyen tres peldaños (3, 4 y 5) en

[88] *Ibid.*
[89] Guillen, Amalia *et al*, (2009) Origen, espacio y niveles de participación ciudadana en Daena: International Journal of Good Conscience. págs. 179-193 www.daenajournal.org

los cuales se han otorgado a la sociedad medios para ser escuchada y consultada en determinados asuntos, incluso se les brinda cierta información del actuar político; sin embargo las opiniones no presentan trascendencia, ni repercusiones. En la última área se concentran tres peldaños en los cuales existe una participación más constante de la sociedad en asuntos del gobierno (6), se asignan comisiones (7) y finalmente existe un poder conjunto con el gobierno (8).

Cuadro 2
Escalera de Participación Arnistein 1969

Poder ciudadano	8	Poder ciudadano
	7	Poder delegado
	6	Co-participación
Participación simbólica	5	Apaciguamiento
	4	Consulta
	3	Información
No participación	2	Terapia
	1	Manipulación

Fuente: Guillen, Amalia (2009), Origen, espacio y niveles de participación .

En 1994 Hambleton y Hogget rediseñaron la escalera de Arnstein, con la intensión de involucrar nuevas formas de participación; esta escalera se encuentra dividida por tres áreas y doce peldaños. En la primera área de la no participación ciudadana (1, 2, 3 y 4) existen medios que permiten cierta opinión social, sin embargo estos peldaños solo son vistos como medios de legitimación social, se permiten ciertas consultas pero sin aceptación social y sin repercusión en las decisiones del gobierno. En la segunda aérea de participación ciudadana (5, 6, 7, 8, 9 y 10) podemos hablar de una real participación ciudadana, sin embargo sigue existiendo un poder supremo conformado por el gobierno, a pesar de que este ya integre a la sociedad en sus decisiones.

En los últimos dos peldaños que integran el área de control ciudadano (11 y 12) existe una participación consolidada de parte de la sociedad, la toma de decisiones con de forma

coordinada con el gobierno, este se convierte solo en agente de dirección; existe una participación activa de la sociedad, tanto en opinión como en protesta.

Cuadro 3 Escalera de Participación Hambleton y Hogget 1994

Control ciudadano	12	Control independiente
	11	Control basado en la confianza
Participación ciudadana	10	control delegado
	9	Co-participación
	8	Descentralización limitada
	7	Consejos de accesoria efectiva
	6	Consulta genuina
	5	Información de alta calidad
No participación ciudadana	4	Cuidado ciudadanía
	3	Información pobre
	2	Consulta cínica
	1	Decepción ciudadana

Fuente: Guillen, Amalia. (2009),Origen, espacio y niveles de participación.

2.2.7 La atención de demandas

Otro elemento de vital importancia es la atención de demandas, este indicador puede verse como la respuesta del gobierno a la participación ciudadana, es decir, una vez que existen condiciones propias para la participación y que se da ésta, debe existir una respuesta de parte del gobierno a dichas demandas o exigencias. En general podemos decir que esto se convierte en un ciclo, que empieza con la opinión pública y las condiciones necesarias para que se produzcan y termina con una respuesta política, generalmente es a través de políticas públicas.

La atención de demandas de parte del gobierno nos permitiría hablar de un equilibrio dinámico entre exigencias y contestación; si lo vemos de un punto conjunto participación ciudadana y atención de demandas, no sirve de mucho que existan canales de participación social si la voz de la ciudadanía no puede ser escuchada y contestada. Esto es lo que Antonio Camou denomina como el grado de gobierno: "un estado de equilibrio dinámico

entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político (Estado/gobierno) para responderlas de manera legitima y eficaz".[90]

Se puede ver a las demandas sociales como necesidades, y a la atención de demandas como la transformación de dichas necesidades en resoluciones que las terminen. En este caso partimos del previo conocimiento de dichas demandas o de la previsión de posibles necesidades. Para hablar de atención de demandas de parte de un gobierno, tenemos que considerar que este se encuentra dotado de mecanismos para primeramente identificarlas y conocerlas, y segundo para solventarlas, evitarlas y terminarlas.

Conociendo que el gobierno es el responsable de la seguridad social económica y política de los ciudadanos, así como del entorno en el que se desarrollan, debe conocer las carencias o los requerimientos de la sociedad, la atención de demandas es la captación e interpretación de peticiones sociales a problemas que deben ser cesados a través de instancias correspondientes, para que una vez conocidos sean atendidos y resueltos.

Los parámetros que podemos rescatar de la atención de demandas según Leonardo Curzio son: "capacidad de adoptar oportunamente decisiones; efectividad de las decisiones adoptadas; aceptación social (consecución de objetivos); coherencia de las decisiones a través del tiempo".[91]

En suma, la atención de demandas es la respuesta oportuna de parte del gobierno que a través de la aplicación de determinados mecanismos que le permiten captar y cesar todas aquellas demandas y necesidades que la sociedad manifiesta, le otorgan cierta estabilidad política, económica y social. Esta determinada estabilidad se concibe debido a la legitimidad que se crea cuando el gobierno cumple con el correcto ejercicio de sus funciones, como el de otorgar medios para su desarrollo y el de brindar sustento a sus necesidades.

---

[90] Op. cit. Camou, (2001), p. 36.

[91] Curzio, Leonardo (1998) *La gobernabilidad en el México contemporáneo,* Afers Internacionals, núm. 40-41, pp. 187-215 México.

Seria utópico decir que el gobierno responderá a todas las demandas de la sociedad, sin embargo si es importante que el gobierno preste especial atención a todas aquellas demandas que sean de carácter urgente o inaplazables; en este punto es importante la forma de conducción de parte del gobierno para hacerle frente a la gran cantidad de demandas que se pueden suscitar, responder de forma eficaz aquellas carencias que requieren pronta respuesta y desarrollarlas de forma eficiente para utilizar los recursos disponibles.

2.2.8 Consenso y Equidad

Estos dos elementos son fundamentales para explicar una evolución política basada en consentimiento de todos los integrantes de una sociedad; por consenso se entiende la articulación de intereses, opiniones y consentimientos manifiestos en una sola decisión; mientras que por equidad, damos por hecho que se habla de la involucración o integración de todos los integrantes de una sociedad en la toma de una decisión, también puede ser vista la equidad como la igualación de circunstancias a pesar de una pluralidad reconocida.

Por consenso podemos entender las facultades con las cuales cuenta una organización para agrupar los diferentes intereses de la sociedad y programarlos en un beneficio colectivo; el consenso es la equidad participativa y representativa de todos los puntos de vista dentro de una sociedad. La eliminación de esta característica podría romper el orden, ya que las decisiones elegidas por el gobierno no serian aceptadas y respetadas si previamente no existió un consentimiento de la mayoría, una mayoría que involucre a toda la pluralidad social.

Julio D. Palacios define equidad como: "una situación de desequilibrio en la cual las diferencias son compensadas. Pretende el desarrollo de las personas a la igualdad de oportunidades y al desarrollo de las capacidades eliminando todas las barreras que obstaculizan las oportunidades económicas y políticas".[92]

[92] Op. cit. Díaz (2005), p. 29.

El consenso se ha convertido en un fundamento de buen gobierno, y hasta cierto punto uno de los elementos detonantes, ya que el consenso rechaza a las estructuras organizadas de forma vertical, al igual que un buen gobierno, ambos elementos surgen a partir de la estructuración de una sociedad de forma horizontal.

Por lo general se puede decir que el consenso implica la resolución de muchas situaciones, a través de decisiones que son aceptadas por la mayoría, sin embargo mayoría implica eso, la aceptación de casi todas las personas, por lo que podemos decir que existe una minoría la cual debe de tolerar la resolución de la mayoría. Un buen gobierno acepta las decisiones de la mayoría, pero respeta a las minorías, es aquí donde entra la equidad, la aceptación de una pluralidad, que sin embargo es aceptada y respetada.

Al aceptar la voluntad de cada uno de los integrantes de una sociedad en la toma de decisiones, se admite que cada individuo cuenta con una verdad o un interés especifico, que a pesar de ser una parte puede integrar un todo. Que exista consenso en un buen gobierno no implica que todas las decisiones sean aceptadas por todos siempre; que exista consenso implica que cada integrante de una sociedad cuenta con elementos relevantes para la toma de una decisión, a pesar de que esta sea contraria a la de los demás, y que a pesar de ello puedas existir una la toma de una decisión acorde a los intereses de todos.

Beatrice Briggs plantea que todo acuerdo integrado por voluntades debe cumplir ciertos requisitos que permitan hablar de un consenso, por lo que propone elementos tales como: "La voluntad para compartir el poder; El compromiso consciente e informado con el proceso de consenso; y Una intención común".[93]

I La voluntad para compartir el poder: este principio considera la existencia de igualdad para que pueda surgir un consenso, el compartir el poder implica que se brinde la oportunidad a cualquier individuo de participar, sin jerarquías ni privilegios.

II El compromiso consciente e informado: para que exista un consenso real todas las personas deben tener el derecho a la información, deben existir los medios y los recursos para poder sustentar una opinión.

[93] Briggs, Beatrice (1998) *Introducción al Proceso de Consenso,* IIFAC, México. pp. 8-9.

III Intensión en común: para poder llegar a concluir un consenso previamente debe de existir un propósito o una meta a alcanzar en común, independientemente de intereses particulares debe existir un objetivo a alcanzar que pueda articular la individualidad.

Ahora bien, si hablamos de equidad podemos decir que es el reconocimiento de una pluralidad económica, política, ideológica y social, y la aceptación de igual valor a todos ellos. A pesar de que el principio de equidad implique igualdad en condiciones, intereses y derechos, ambos términos se pueden definir de distinta manera, como lo plantea Olga Elena Arrupe:

> La Igualdad en el ámbito social hace comprehensivamente a la base común de derechos y responsabilidades que corresponden a todos los miembros de la sociedad de acuerdo a las pautas que rigen su funcionamiento, en tanto pertenecientes a la misma. Igualdad remite a la característica común compartida. En tanto, Equidad remite desde la igualdad a la consideración de la especificidad, de la diferencia. Podríamos referirnos a la estima conjunta de semejanzas y alteridades incluidas en un género común. Incluye igualdad y diferencia. De allí que, referido a los grupos humanos, el concepto de equidad queda naturalmente implicado con el de justicia que connota igualdad y equilibrio.[94]

En un buen gobierno equidad implica igualdad en cuanto a la dirección de conducción para lograr consensos y acuerdos de todas las voluntades que integren a la sociedad. Un buen gobierno no se puede entender sin la equidad, recordemos que para ser considerado un buen gobierno requiere de la integración de todos los actores en decisiones generales para beneficios particulares. En este caso los actores involucrados son la sociedad y el gobierno, el gobierno para integrar a todas las personas en un consenso y la sociedad para aceptar las decisiones surgidas de la integración de todos los involucrados.

En este sentido María Victoria Whittingham menciona que "la equidad se refiere al acceso en términos de igualdad a oportunidades que garantizan y mejoran el nivel de bienestar

[94] Arrupe, Olga E. (2002) *Igualdad, Diferencia y Equidad en el Ámbito de la Educación* Argentina. p. 1.

de la sociedad, siendo claro que inicialmente la población objetivo deben ser los miembros de la sociedad más vulnerables".[95]

Esta misma autora menciona los indicadores con los cuales según ella se puede medir la equidad:

1. Inclusión de grupos excluidos en procesos consultivos;
2. Destilación de recursos a servicios dirigidos a poblaciones vulnerables;
3. Acceso a servicios básicos de sectores de la población en desventaja;
4. Representación de las mujeres;
5. Cifras de desempleo;
6. Índice de pobreza.[96]

2.2.9 Legalidad

Hablar de legalidad es hablar de un sustento normativo, de la presencia y existencia de un sistema de leyes que aprueban y rigen determinadas acciones. La legalidad permite una determinada conducta, una regulación de las relaciones sociales y un respeto por las pautas de vida. Si hablamos que existe legalidad, hablamos que existe un marco de ley que se encuentra escrito y respaldado por toda una sociedad consiente de las consecuencias que conlleva esa normatividad, ya que todo lo que se haga contrario a las leyes establecidas, se encuentra fuera de razón según el sustento aprobado por todos.

Las leyes han sido establecidas y aceptadas con el propósito tanto de solucionar conflictos o divergencias, como para organizar y regir una vida en sociedad. Las leyes permiten regular la convivencia, involucrándose en distintos aspectos desde mercantiles, religiosos, hasta lo moral, civil y familiar.

[95] Whittingham, Ma. Victoria (2002), *Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza en* VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Portugal. pp. 10-11.
[96] Ibídem.

Anteriormente existían leyes conocidas como leyes consuetudinarias, estas leyes se establecían con el mismo propósito que las actuales de regir la convivencia y establecer un determinado orden; sin embargo dichas leyes solo se mantenían de forma oral y se basaban muchas veces en costumbres, creencias y tradiciones. El principal problema de estas leyes surgía al momento de ponerlas en práctica, ya que requería siempre de una interpretación; contrario a estas leyes en la actualidad las leyes se han plasmado por escrito en constituciones o reglamentos, lo que permite evitar la arbitrariedad.

Un buen gobierno debe de ser respaldado por reglar, leyes y normas que permitan una regulación social y política; que permita y cuide los intereses y derechos de los ciudadanos y los funcionarios, que obligue y castigue todas aquellas practicas ajenas al orden establecido.

La concepción de un Estado dentro de un margen legal le permite planear, conducir, orientar y coordinar la actividad político-social, se rige dentro de un panorama socialmente aceptado y respetado. Todas las acciones de un gobierno para benéfico de su propio régimen y de la sociedad seden hacer dentro de un marco legal, todas las acciones que se realicen fuera de este marco no son socialmente aceptadas. El gobierno se convierte en el encargado de establecer el orden y hacer respetar las leyes, sin embargo, se convierte en el primer ejemplo para respetarlas, si él no las respeta la ciudadanía posiblemente tampoco lo hará.

La legalidad se basa en principios democráticos, y no podemos decir que un gobierno es eficaz o eficiente o un buen gobierno, si no se cuenta con un marco legal que sepa guiar e identificar las acciones realizadas como buenas o malas. Aquí podemos encontrar un punto clave, muchas veces la ética se encuentra peleada con la legalidad, existen acciones que si nos guiáramos por valores o ideales chocarían directamente con la legalidad, un ejemplo podría ser el aborto, si se encuentra estipulado en la ley como aceptable, no significa que sea aceptado por todos.

La legalidad en un buen gobierno dota de límites al ejercicio político, se convierte en un instrumento que garantiza y protege los derechos de los ciudadanos en relación con las

funciones políticas. Permite certificar las decisiones de los dirigentes, ya que se encuentran respaldadas por leyes previamente establecidas.

La legalidad comprende todo aquello que regula las relaciones sociales dentro de un marco normativo y que es socialmente aceptado; El principio de legalidad es entendido como el fundamento por el cual todos los poderes del Estado se encuentran al igual que la sociedad regidos por bases jurídicas. Todos los poderes públicos se encuentran sometidos a leyes, por lo que todas sus acciones se encuentran observadas por principios constitucionales. Se considera que toda aquella acción que se realice fuera de este principio se considera ilegal o en contra de lo establecido según las leyes, Miguel Carbonell explica que: "Se entiende que esta regla se refiere especialmente —aunque no de forma exclusiva— a los actos del Estado que pueden incidir sobre los derechos subjetivos (de libertad, de propiedad, etcétera) de los ciudadanos, limitándolos o extinguiéndolos. En cuanto tal, el principio de legalidad tiene una evidente función garantista".[97]

Este principio surge a partir de dos razones, la primera es para regular el actuar político con respecto a la repercusión de sus acciones en la sociedad, y la segunda para obligarlo a cumplir sus funciones. Así podemos decir que es un elemento primordial en un buen gobierno debido a que representa la trascendencia de las necesidades, los derechos, las obligaciones, las garantías, los intereses, los deseos y aspiraciones de una ciudadanía que ha aceptado ser regida por determinadas normas.

Un gobierno debe encontrarse regido y sustentado por un Estado de derecho, que permita el libre ejercicio de sus funciones y garantice a la sociedad que lo desarrollara de forma correcta según lo establecido y con forme a lo aceptado socialmente. Menciona Roberto Islas que: "el principio de legalidad es regla de competencia y regla de control, dice quién debe hacerlo y cómo debe hacerlo".[98]

---

[97] Carbonell, Miguel (2003), El principio de legalidad, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México. p. 117.

[98] Islas, Roberto (2009), *Sobre el principio de legalidad,* en Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Paraguay. p. 101.

Adentrándonos más en la supremacía de la ley y del principio de legalidad, se puede hablar de un "principio de legalidad administrativa", este principio también llamado preeminencia de la ley, tiene que ver con la esfera aplicativa, es decir lo referente a la forma de actuar con forme a lo establecido o dictaminado conforme a la ley. En este principio se puede hablar del respeto y obediencia que se tiene por las leyes establecidas por una institución o un escrito por encima de todas las autoridades y que cumple la función de regular las condiciones y las relaciones sociales, en este caso podemos hablar de una constitución o de un poder, en el caso mexicano del Poder Judicial. En este sentido Sitlali Torruco señala que en el derecho mexicano, y en particular, en el ámbito administrativo, el principio de legalidad se debe deducir del segundo párrafo del artículo 14 de la constitución mexicana:

> Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho", y del primer párrafo del artículo 16 de la misma Constitución: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.[99]

Si hablamos de la esfera normativa, es necesario mencionar "la reserva de ley", esta regla tiene que ver con la creación de normas que regulen el comportamiento social. Esta división del principio legal se encarga de la producción de leyes en diversas materias, en este caso se puede ver que es la fuente del derecho, el estudio y entendimiento de las relaciones sociales que se plasman en leyes, reglas y normas para asegurar la continuidad de un determinado orden. Como lo cita Sitlali Torruco:

> En el derecho mexicano el principio de reserva de ley en materia tributaria se encuentra establecido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución mexicana, que señala "Son obligaciones de los mexicanos: IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.[100]

[99] Torruco, Sitlali (2004) *El principio de legalidad en el ordenamiento Jurídico mexicano,* América Jurídica, Brasil. pp. 3-4.
[100] *Ibid.*

Capítulo III

UNA PROPUESTA METODOLÓGICA PARA EVALUAR EL BUEN GOBIERNO A NIVEL MUNICIPAL

En este capítulo final, operacionalizo la perspectiva teórica del Buen gobierno al carácter municipal; concentrare todos los principios que consolidan a esta teoría para crear indicadores que permitan proponer una metodología de evaluación a nivel local. Parto de la interpretación de lo que conlleva una administración municipal y lo que caracteriza a un buen gobierno local; para después articular una metodología de evaluación que sirvan de guía y modelo para desarrollar un gobierno como eficaz, eficiente, transparente, capaz y apto para rendir cuentas, ejercitar la participación ciudadana y la atención de demandas de forma equitativa y legal.

3.1 El Buen Gobierno Local

El buen gobierno local o municipal implica la consolidación de un gobierno favorable para el desarrollo económico, político y social, desde la base de la organización política; considerando que podemos dividir la organización política y partiendo primeramente de la organización local, después la estatal y finalmente la federal; es importante mencionar que para poder hablar de la existencia de un buen gobierno a nivel nación, éste debe de ser desarrollado desde sus propios cimientos, es decir, desde el ámbito local.

Los gobiernos locales (municipios) se constituyen como el elemento base para organizar y desplegar todos aquellos mecanismos que permitan la consolidación de un buen gobierno a una escala mayor; partimos del supuesto en que los municipios son la organización más cercana a la ciudadanía, a sus necesidades y a una participación mucho más activa y directa, esto debido a la proximidad que presenta el gobierno local cada uno de los ciudadanos que lo integran.

La relevancia de un buen gobierno en el ámbito local es la construcción de redes sociedad-gobierno en las cuales se consolidan todas aquellas relaciones que permitan la articulación de intereses, derechos, obligaciones, garantías, etc. Morelba Brito define el buen gobierno local como:

> Aquel que se caracteriza por aprovechar el aprendizaje social y estimular la eficiencia adaptativa en su comunidad, al vincularse con ella a través de dispositivos y herramientas que perfeccionan la democracia a ese nivel, incrementando su calidad. Para ello…[] enriquece su quehacer incorporando, como prácticas regulares, rutinas gubernamentales y estilos de gestión que: privilegian la transmisión y recepción de información entre gobierno y ciudadanos; le permiten establecer una interacción permanente con las comunidades y sus organizaciones sociales; abren cauces para la participación y la concertación entre los agentes locales públicos y privados;…[] y vehiculan los cambios institucionales propuestos por la misma sociedad para aprovechar y beneficiarse de las potencialidades territoriales.[101]

La creación de un buen gobierno en el ámbito local concibe al gobierno como un agente central de coordinación quien ve en la sociedad el objetivo fundamental de sus acciones. Un buen gobierno local concibe todas las características propias que establece la teoría de un buen gobierno como: eficacia, eficiencia, rendición de cuentas, transparencia, participación ciudadana, etc. Pero adaptadas o implementadas en el ámbito local o municipal con una mayor proximidad de la ciudadanía.

Algunas de las ventajas que aquí se presentan y que permite ver a la sociedad como objetivo fundamental podrían ser: una menor extensión territorial para el ejercicio político, esto en comparación con un gobierno estatal; una mayor interacción con la sociedad, considerando que el gobierno municipal se compone por un presidente y síndicos, no existen tantos intermediarios entre la sociedad y el gobierno; y debido a esta mayor cercanía y proximidad con la sociedad las demandas sociales se pueden sentir con mucha mayor fuerza, por lo que permitiría una mayor exigencia al gobierno y una más rápida respuesta.

[101] Op. cit. Brito, (2002) p. 262.

> El municipio es un orden de gobierno consagrado en el artículo 115 constitucional, el cual es la base de la división territorial y de la organización político-administrativa de las localidades que lo integran, así como de los Estados y la Federación. Tiene una personalidad jurídica propia; es libre para ejercer su gobierno y ejerce la administración pública dentro del marco jurídico correspondiente; es gobernado por un ayuntamiento, (órgano colegiado y deliberante) que es el máximo órgano de gobierno, representado ejecutivamente por el Presidente Municipal. El Ayuntamiento se integra por un Presidente Municipal, Síndicos y Regidores, (según el caso) cuyo papel es generar acciones y políticas concretas que respondan satisfactoria y adecuadamente a las demandas de los gobernados[102]

El buen gobierno local involucra a la población, que son todos aquellos individuos que se encuentran dentro de la localidad y que son quienes crean todas las redes de relación entre los distintos actores económicos, políticos y sociales; territorio, es la zona geografía, el espacio físico en el cual se desarrollan todos aquellos individuos en común con la localidad; y el gobierno, que se convierte en la articulación política y guía, encargado de ver por los intereses de ambos actores, sociedad y gobierno dentro de sus territorio.

El impulso de un gobierno local es un tema fundamental en distintos congresos y foros centrados a orientar la administración pública y la gestión de los gobiernos en función del bienestar social; la razón es que el entorno social y político en el cual se encuentran situados estos gobiernos locales permiten la aplicación de políticas y programas que produzcan estructuras directas de relación; poner a prueba mecanismos de respuesta social, activar más la participación y el involucramiento social en el gobierno; implementar proyectos de integración social, etc.

También el buen gobierno local es el acercamiento de todos los mecanismos de articulación de intereses, derechos y obligaciones, a la esfera más cercana de organización social. La existencia de un buen gobierno en la esfera más cercana a la ciudadanía, permite crear una proyección a gran escala en las siguientes formas de organización política, como lo es la estatal y federal.

---

[102] Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República LVIII legislatura, (2001) *El Municipio Mexicano*. México.

De igual manera el buen gobierno local articula procesos, prácticas y reglas en beneficio de una sociedad cada vez más dotada de herramientas para desarrollarse a la par del gobierno; incluso podemos ver a esta nueva forma de organizar la sociedad y el gobierno con características innovadoras que modifica los roles y las funciones previamente establecidas, esto implica que la sociedad posea los recursos y los medios necesarios para crear, modificar, influir o cuestionar toda aquella decisión que marque el rumbo y repercuta en cada uno de los habitantes de la sociedad.

En este sentido hablamos de la transformación de la política misma, la modificación de todas aquellas reglas o lineamientos que omitan en cada una de las decisiones a la sociedad; en el ámbito local hablamos de una política mucho más profunda y flexible, una manera diferente de administrar todos los recursos y el ideal de cada fin pactado.

Las políticas locales ya no se centran únicamente en el cumplimiento y solución de necesidades básicas como: seguridad, salud, vivienda, alimentación, etc. sino en la creación y planeación de estrategias innovadoras que reformen el presente y proyecten un mejor futuro, alejado de necesidades básicas y con vistas a mejorar únicamente la calidad social. Ejemplo de esta transformación e innovación política, se desarrolla en el cuadro 4, desarrollado por Mario Rosales, en el cual se identifican las funciones y tareas tradicionales, para posteriormente presentar la innovación que plantea la nueva administración, con las funciones y tradiciones del gobierno local.

Como se observaremos en la cuadro siguiente, el buen gobierno se convierte en una estrategia político-social con el fin de alcanzar ciertos objetivos o resultados que impacten dentro del entorno local; esto con lleva una modificación profunda de todas aquellas relaciones entre la sociedad y el gobierno con un especial énfasis en el cumplimiento de ciertos requisitos tales como eficiencia, eficacia, transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, equidad, consenso, etc. cada uno de ellos componentes necesarios de un buen gobierno.

Cuadro 4 De Administración Municipal a Gobierno Local.

Funciones y Tareas Tradicionales	Funciones y Tareas de Gobierno Local
a) Administración municipal reactiva frente a las emergencias y demandas locales; b) Producción y prestación directa de servicios como recolección de basura, agua potable y alumbrado público; c) Construcción y mantenimiento de escuelas, puestos de salud, cementerios, calles y caminos rurales; d) Ejecución de acciones sociales y subsidios locales para grupos e individuos pobres, a menudo, con una mediación política; e) Construcción y mantenimiento de parques, plazas y áreas verdes y cuidado del patrimonio histórico; f) Cuerpos de policía e inspectores municipales aseguran el cumplimiento de normas de tránsito y seguridad; g) Los recursos financieros provienen del cobro de algunos impuestos, tasas y de transferencias centrales relativamente h) Estilo de gestión vertical, en base a la capacidad de mando y organización de las autoridades locales.	a) Planificación estratégica del desarrollo y ordenamiento sustentable del territorio; b) Servicios públicos provistos de modo flexible sea por gestión directa, concesión, convenio, privatización o gestión con la comunidad; c) Apoyo, provisión de la infraestructura y/o gestión directa de la salud primaria, educación primaria y secundaria (varía entre los países); d) Ejecución de programas de erradicación de pobreza y de inclusión social junto a políticas y acciones de estímulo del desarrollo económico y a la generación de empleos; e) Valoración del capital natural y patrimonial local: preservación del medio ambiente y cuidado del patrimonio histórico, la cultura y la identidad locales, concebidas como activos de desarrollo; f) Seguridad: planes y estrategias para enfrentar emergencias y desastres, más acciones de prevención del uso de drogas y delincuencia; g) Recursos financieros locales vienen de tributos, transferencias, fondos compensatorios, créditos, gestión de proyectos ante fuentes diversas y de la movilización de recursos privados mediante alianzas y medios participativos; h) Estilo de gestión colaborativa, en alianza y con participación de actores locales y ciudadanos.

Fuente: Rosales, Mario y Hernández, J. Carlos, (2009) Buen gobierno local, mejores prácticas y gestión del conocimiento.

En la perspectiva del buen gobierno, un municipio se caracteriza por la aglutinación de esfuerzos y el involucramiento de todos los actores sociales en la vida política de la localidad, un buen gobierno municipal conlleva una planificación estratégica con proyectos y propósitos para el corto y largo plazo; los esfuerzos político-sociales no se centran únicamente en idear políticas para unos pocos integrantes de la sociedad, sino en la consolidación de competencias democráticas al servicio y a favor de cada uno de los ciudadanos.

Un buen gobierno municipal implica que se desarrollen y planeen políticas públicas de corto, mediano y largo plazo, dirigidas a un espacio municipal; el buen gobierno supone

también que el municipio actúa sobre la compleja red de relaciones que se establecen entre los habitantes y los diferentes grupos sociales que habitan el municipio.

Lo anterior significa que no puede existir un buen gobierno municipal sino existen políticas orientadas al desarrollo social con visiones a corto y largo plazo; además se parte del supuesto de que el objetivo principal del buen gobierno municipal no es el territorio, sino el individuo; se puede decir que es importante el alumbrado en las calles, pero no, si no previamente se elimina la falta de empleo, y es importante la existencia de empleo, pero solo si se presenta de forma equitativa y digna.

Como se menciona el buen gobierno en el ámbito local se ha convertido en una orientación, meta y guía de todo gobierno municipal con intenciones de desarrollarse en el campo social, político y económico; esta nueva forma de proyectar la política en el terreno social se basa en la renovación de la esfera política, la cual extiende sus fronteras para involucrar ampliamente a la sociedad en el ejercicio. Este nuevo tipo de políticas tratan de conseguir una nueva calidad en el servicio público, tanto en la planeación y aplicación, como en la evaluación y el seguimiento de los resultados; además, esto incluye eficiencia y eficacia en toda acción y administración del gobierno local, participación social y rendición de cuentas.

Según el INAFED, y sintetizando un poco todo lo anterior, el buen gobierno municipal es aquel que:

- Se ejerce legítima y democráticamente.
- Se plantea y trabaja seriamente para lograr el desarrollo sostenible y la mejora en la calidad de vida de la ciudadanía.
- Involucra a la población en los ámbitos y las decisiones.
- Supone programa, políticas y acciones regidas y orientadas a la equidad y la justicia, porque el objetivo prioritario del municipio bien gobernado no es la ciudad o el territorio, como infraestructura: el objetivo real, principal, son los ciudadanos.[103]

[103] INAFED, (2010) *Características de Buen Gobierno Municipal: 10 Lecciones practicas para las Autoridades Municipales Electas*. México.

La teoría de buen gobierno parte del supuesto en que las sociedades funcionan mucho mejor cuando se deja de ver a los individuos como un simple objeto y se presentan ahora como sujetos activos en el ejercicio político, apoyando en la creación de condiciones de desarrollo social e innovación administrativa; en este caso el gobierno se presenta únicamente como coordinador social y promotor de un buen gobierno.

Con respecto a esta transformación administrativa de los gobiernos, José M. Ramos describe que esta evolución puede oscilar entre dos procesos:

> Por un lado, la estructuración y proceso de gobierno (naturaleza pública), cuyos aspectos centrales han sido la democratización del régimen y la necesidad de fomentar un Estado de derecho (la ley esencial para la coordinación y convivencia social). El segundo proceso se asocia al ejercicio profesional y como disciplina, cuyo rasgo esencial es la capacidad administrativa (gerencial) y que ha incluido dos características básicas: medidas de ajuste y equilibrio presupuestario para superar la crisis fiscal, y capacidad de respuesta a las demandas sociales por bienes, servicios y oportunidades. [104]

3.2 Organización municipal en México

Es importante articular una definición teórica que describa y defina lo que es un municipio, en este caso nos centramos en México, que es donde se pretende formar una metodología de evaluación local. Según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

> El municipio es un orden de gobierno consagrado en el artículo 115 constitucional, el cual es la base de la división territorial y de la organización político-administrativa de las localidades que lo integran, así como de los Estados y la Federación. Tiene una personalidad jurídica propia; es libre para ejercer su gobierno y ejerce la administración pública dentro del marco jurídico correspondiente; es gobernado por un ayuntamiento, (órgano colegiado y deliberante) que es el máximo órgano de gobierno, representado ejecutivamente por el Presidente Municipal. El Ayuntamiento se integra por un Presidente

[104] Ramos, José María (2007) *Gobiernos locales en México: hacia una Agenda de Gestión Estratégica de Desarrollo*, Miguel Ángel Porrúa. México. p. 41.

> Municipal, Síndicos y Regidores, (según el caso) cuyo papel es generar acciones y políticas concretas que respondan satisfactoria y adecuadamente a las demandas de los gobernados.[105]

La organización municipal es un nivel de gobierno, compuesto por una estructura institucional la cual se encarga de administrar y regular las leyes, normas y reglas de organización local dentro de un territorio determinado; la autoridad municipal se encuentra representada por el Presidente Municipal, además de un procurador encargado de la seguridad pública y tránsito, y cabildos constituidos por regidores de partido quienes representan a la ciudadanía y se encargan de diversas situaciones tales como: agua potable, drenaje y alcantarillado, comercio, obras públicas, planeación y desarrollo urbano, integración social, cultura y educación, desarrollo económico, población, transportes, salud pública, deporte, ecología, etc.

Según Instituto Nacional para el Federalismo y El Desarrollo Municipal, el municipio es una comunidad territorial de carácter público con personalidad jurídica propia, y con capacidad política y administrativa, además se conforma por tres elementos básicos:

> Población: Es el conjunto de individuos que viven dentro del territorio del Municipio…[] conforman una comunidad viva con su compleja y propia red de relaciones sociales, económicas y culturales.
> Territorio: Es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos y constituye la base material del Municipio.
> Gobierno: Como primer nivel de gobierno del sistema federal, el municipal emana democráticamente de la propia comunidad. El gobierno municipal se concreta en el ayuntamiento, su órgano principal y máximo que ejerce el poder municipal.[106]

El régimen municipal se encuentra representado por un órgano supremo denominado "Ayuntamiento", el cual es el encargado de ejercer y administrar el poder municipal; éste se encuentra representado por:

---

[105] Op.cit. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República LVIII legislatura, (2001).
[106] INAFED, (2006) *Información Básica sobre administración y gobierno municipal*, Secretaría de Gobernación, México, pp. 40-95.

a. El Presidente municipal: figura como la autoridad máxima, tiene bajo su cargo la obligación de planear, coordinar y evaluar las demás comisiones administrativas; además, hacer cumplir las leyes, normas y reglas que regulen las relaciones dentro del territorio municipal. Guiar el Plan Nacional de Desarrollo y las obras públicas, y celebrar todos los convenios y pactos que le impliquen al municipio.

b. Los síndicos: son los encargados de los aspectos financieros del ayuntamiento, y entre otras funciones, revisan la correcta aplicación y recaudación de fondos municipales, proponer la modificación o creación de reglamentos municipales, en cuanto a materia administrativa se refiera.

c. Los regidores: estos pueden ser vistos como representantes de la sociedad en el ayuntamiento, los cuales dentro de la administración municipal se encargan de diversas comisiones como: obras públicas, planeación municipal, educación, etc. Además ver por el cumplimiento, la expedición, reforma o modificación de las leyes, entre otras.

Las autoridades previamente mencionadas conforman el ayuntamiento son electas por votación popular directa y son los encargados del destino del municipio a través de la toma de decisiones y del correcto ejercicio de sus labores. A estas autoridades les podemos agregar otros funcionarios los cuales integran un régimen administrativo como: Directores de departamentos, Secretarios de ayuntamiento, Comandante de policía, etc. Estos son nombrados por los mismos integrantes del ayuntamiento y son responsables de proceder de acuerdo a las decisiones y facultades del ayuntamiento.

No obstante los municipios como entidad gubernamental forman parte de las redes de gobierno por lo que no pude actuar por separado de los estados y la federación, sin embargo el municipio lo que si puede ejercer directamente son los programas de mejoramiento de la administración pública, que constituyen la organización que el Estado reconoce e incorpora a su estructura; y como mencioné anteriormente los municipios presentan una mayor cercanía que cualquier otra esfera política, contemplan las carencias y demandas de la población más cerca que cualquier otra, por lo que su relevancia aumenta mucho más.

De tal suerte el municipio es la base de la organización social, la cual se encuentra asentada sobre la administración local y en la cual se presentan características idóneas para la interacción social y la aplicación de programas sociales; lo anterior, considerando la mayor cercanía que puede presentar con la ciudadanía, con respecto de cualquier otra forma de organización; además, parte de la autonomía con la que cuenta esta forma de organización, le permite establecer y dictar políticas propias, las cuales, el propio municipio se encargara de regular, modificar, suprimir o disponer de su uso para su beneficio y el de cada uno de los ciudadanos que representa dentro de su territorio.

Sin embargo, y pese lo anterior, es necesario recordar que: la autonomía municipal no puede estar por encima ni en oposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni cualquier otra ley federal o alguna legislación de los Estados; en este caso, hablamos de un principio de subordinación jerárquica, el cual y a pesar de ser el municipio la forma de organización con mayor cercanía a la ciudadanía, éste debe responder ante otras instancias. Según el Glosario de Administración Municipal:

> El Municipio es la entidad política organizada comunalmente como base de la división territorial y la organización política de los estados de la federación en su régimen interior, por tanto, el Municipio es la agrupación social fundamental en que el país se estructura territorialmente para su división política, según lo establecido en el artículo 115 constitucional. Es aquella comunidad territorial de carácter público con personalidad jurídica propia y, por ende, con capacidad política y administrativa; como realidad múltiple, jurídica, social, territorial y económica, es también una institución básica en la vida nacional, es el primer nivel de gobierno y el más cercano a la población.[107]

El municipio se consolida como un nivel de gobierno, él cual se encuentra vinculado con factores políticos, sociales y administrativos; presenta por sus características cercanas sociedad-gobierno una relación mucho más dinámica e interactiva que cualquier otra forma de organización política, y en la medida que éste comprende su situación puede presentarse como un nivel de consolidación democrática, esto en medida que incluya a la ciudadanía en la gestión política.

[107] Centro de Desarrollo Municipal, (1998) Los Municipios de México, información para el desarrollo, 3ª ed. Cedemun/Segob. México.

Se puede ver al municipio como la culminación de procesos políticos y sociales; el aspecto social se desarrolla dentro de un municipio cuando por su cercanía territorial la ciudadanía se integra como una comunidad de la cual surgen relaciones de intercambio, con el único fin de lograr cierto crecimiento que beneficie a la comunidad, y por ello independientemente a cada integrante; el aspecto político lo podemos ver en la culminación y representación del municipio como un nivel de gobierno, con capacidad administrativa y composición institucional, es decir, un nivel de gobierno el cual se encuentra constituido por organismos con capacidades especificas, las cuales buscan mantener, desarrollar y coordinar una estructura integrada por la sociedad y el gobierno.

Según Rodolfo Del Castillo, teóricamente se pueden dividir cada uno de los elementos constitutivos del municipio en: "a) Espacio de gobierno; b) Espacio geográfico; c) Comunidad: Espacio social y Espacio cultural; y d) Espacio económico".[108]

Para Rodolfo Del Castillo, el espacio de gobierno es: "una organización político-administrativa con ciertos fines a cumplir en una relación societal primordialmente de servicio a determinada comunidad asentada en un territorio".[109] En este sentido, la identificación de un espacio de gobierno dentro de un municipio conlleva la existencia de una administración pública confiada y desarrollada por una cierta autoridad, la cual posee para su bien y el de la comunidad que le fue encomendada, las facultades necesarias para mantener en orden las diversas relaciones que pudieran surgir entre los ciudadanos y el gobierno dentro de un determinado territorio. Es importante señalar que dicho aparato administrativo que busca mantener un cierto orden a través de la coordinación y cooperación con la sociedad, tiene como principio fundamental el bien colectivo.

En cuanto al espacio geográfico, este se entiende como el espacio físico o territorial en el cual el gobierno municipal se desenvuelve. Esto se puede ver como el espacio en el cual un gobierno se puede desarrollar a partir de conocer su jurisdicción y área de ejercicio.

[108] Del Castillo, Rodolfo (1999), Los municipios mexicanos: un primer marco de acercamiento en Los municipios en México Los retos ante el futuro. CIDE. México pp. 43-44.
[109] Ibídem.

Con respecto a la comunidad y el espacio cultural y social, Del Castillo expresa que es: "el componente esencial y condición previa a la existencia misma del municipio...[] y podríamos definir al municipio como: una comunidad asentada en un territorio, con una tradición cultural funcionalmente estructurada y dotada de la capacidad de generar constructos sociales y políticos para alcanzar sus fines".[110]

Finalmente, el espacio económico del cual hace alusión este autor, es visto como una actividad productiva consecuencia de los diversos agentes económicos y la administración local encargada de la gestión de recursos.

3.3 Una propuesta metodológica para evaluar la gestión a nivel municipal

La idea de desarrollar y articular una metodología con orientación hacia la gestión municipal, es consolidar y establecer preceptos que sirvan de guía y modelo de lo que debería ser considerado como un buen gobierno; variables e indicadores que instauren las características necesarias para desarrollar una correcta gestión según la teoría del buen gobierno.

Los indicadores son instrumentos de medición los cuales nos aportan información asociada a los principios o variables de ciertas teorías o enfoques; los indicadores pueden constituirse por datos cuantitativos o cualitativos. La evaluación surgida a partir de una metodología se convierte en un juicio, el cual busca responder algunas interrogantes sobre el cumplimiento de ciertos principios u objetivos planteados; en conclusión con una metodología se busca conocer que tan aceptable ha sido el desempeño de algún gobierno, administración o gestión, y las acciones de algún organismo, institución o asociación.

La metodología que propongo busca confinar todos aquellos elementos cualitativos necesarios en una gestión para certificar un gobierno como eficaz, eficiente, transparente, capaz y apto para rendir cuentas, ejercitar la participación ciudadana y la atención de

[110] Ibídem.

demandas de forma equitativa y legal. Parte de supuestos previamente establecidos por autores que profundizan en la teoría de un buen gobierno, las variables que lo caracterizan y los agentes que lo miden; de tal manera que la metodología planteada responde a un compendio de indicadores y variables que algunos autores han desarrollado con intenciones especificas de medir y canalizar esfuerzos hacia el desarrollo de los gobiernos locales.

Cualquier enfoque teórico que intente explicar y analizar las características propias de un gobierno local debe partir principalmente de cuatro perspectivas: legal, político, administrativo y económico. Clemente J. Navarro desarrolla estas cuatro perspectivas de la siguiente manera:

> El enfoque legal: Este enfoque parte de una visión legal-institucional del gobierno local, en tanto unidad territorial que forma parte del conjunto del Estado...[] De lo anterior se deriva que para la primera postura, que defiende el reconocimiento constitucional, el gobierno local sería una unidad más en el conjunto de las instituciones políticas existentes, con las funciones y competencias que le sean asignadas constitucional o legalmente. En cambio, la defensa de la segunda postura implica que la autoridad local sea vista más bien como una agencia de provisión de servicios.[111]

Esta perspectiva se centra principalmente en una visión institucional de la organización local, la cual puede responder de dos maneras posibles: la primera en la cual la autoridad local cuenta con personalidad propia y está dotada de facultades y competencias reconocidos en la constitución; y la segunda, en la cual la autoridad local únicamente es contemplada como instrumento de instancias superiores de organización, como la esfera estatal y federal.

Retomando a Yáñez, él ve este enfoque como los aspectos legales del reparto del poder. "El enfoque político: orienta su visión hacia la dinámica de intercambio político que caracteriza tal distribución de poder...[] En su conjunto estos enfoques muestran la posible existencia de fuerzas centrípetas y centrífugas en el sistema político local, en las relaciones

[111] Yáñez, Navarro *et al.* (2002), *Enfoques para el estudio del gobierno municipal en relación con otros niveles de gobierno* en Ciencias de Gobierno núm. 011, volumen 6, enero junio, Venezuela, p. 14.

entre centro y periferia, así como posibles mecanismos explicativos".[112] Este enfoque centra su visión en la existencia de múltiples grupos de poder dentro y fuera del sistema político local, el cual evita centrar el poder en un núcleo, generando la distribución y multiplicidad de fuerzas. "El enfoque administrativista: Parte, pues, de un análisis de aspectos tanto formales como informales con que cuentan las organizaciones de gobierno para el desarrollo de su labor política…[] también se llama la atención sobre otros recursos, bien sean competenciales, económicos, informativos o de cualquier otro tipo que se sirvan las administraciones para la adopción de decisiones".[113] Esta clase de enfoque se centra en la división del trabajo político a través del reparto de competencias entre las distintas instancias y niveles dentro del sistema político local; en este campo también se considera la diversidad de instituciones, objetivos y propósitos con el fin de establecer y cumplir metas que desarrollen el gobierno local.

> El enfoque económico: En este enfoque pueden señalarse dos grandes aportaciones teóricas parejas a postulados económicos de orientación marxista y neoclásica. Desde la perspectiva marxista los debates han girado en torno al papel que desempeña el gobierno local en el proceso de acumulación de capital…[] revela al Estado local como un instrumento al servicio de los intereses del estado central, y este, a su vez, al servicio de los intereses capitalistas. Las aportaciones de corte neoclásico…[] giran en torno a la potenciación del mercado como mecanismo para la asignación de bienes y servicios, y con ello, procesos de privatización, o bien, la concesión de provisión de servicios a entidades privadas. Por tanto, esta teoría reduce considerablemente la función económica de los gobiernos centrales y locales.[114]

En los cuatro enfoques previamente descritos se pone en análisis la capacidad de acción y organización de los gobiernos locales en compañía además de los diversos niveles de organización del sistema político y las diversas organizaciones de poder que se encuentran dentro y fuera de la organización local. Además también se consideran las diversas dinámicas e instancias con las que cuentan los gobiernos locales para cumplir con los objetivos planteados dentro de campos administrativos y económicos.

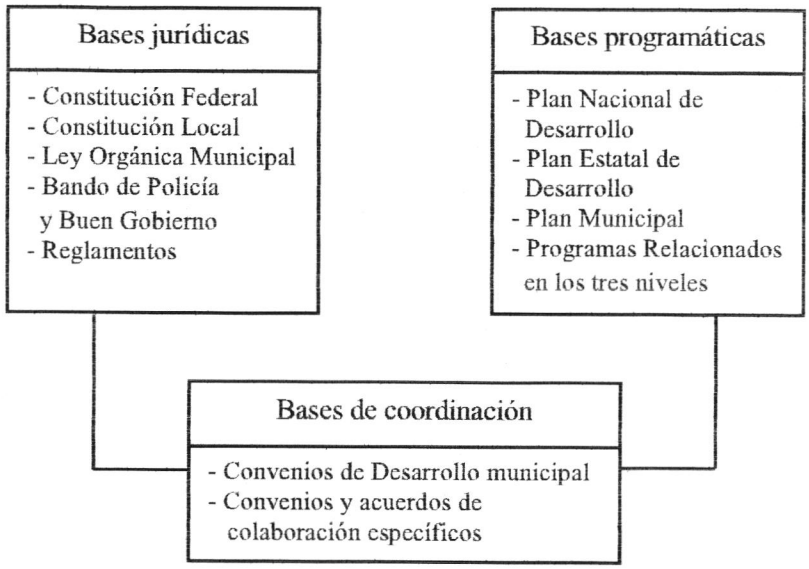
[112] Op. cit. Yáñez, (2002), pp. 15-16.
[113] Op. cit. Yáñez, (2002), p. 16.
[114] Op. cit. Yáñez, (2002), pp. 18- 20.

Estos enfoques son importantes al tratar de conformar una metodología considerando que estos se convierten en puntos de origen y apreciación de una multiplicidad en la gestión local, sirven de apoyo e interpretación para entender la naturaleza de los gobiernos locales en el amplio contexto en el cual se desarrollan y coexisten con otras instancias y niveles de gobierno.

Dentro de los diversos componentes o elementos que debemos conocer previamente, antes de aventurarnos a establecer una posible metodología, debemos considerar ciertas bases o instrumentos de la administración municipal, los
bases programáticas y bases de coordinación, dichas bases se presentan a continuación.

Esquema 1

Bases e Instrumentos
de la Administración Municipal



Fuente: Del Castillo Rodolfo, (1999), Los municipios mexicanos: un primer marco de acercamiento en Los municipios en México Los retos ante el futuro.

La importancia del conocimiento de dichas bases se sustenta considerando en que cada elemento mencionado participa en la dinámica municipal, influye en cada acción y decisión que el gobierno local realiza; recordemos que la mayoría de las acciones, responsabilidades, atribuciones y obligaciones municipales se encuentran orientadas por leyes derivadas del orden federal y estatal, a los cuales previamente debe responder.

Las bases jurídicas corresponden a la estructura del Estado de Derecho, el cual es la columna vertebral de todos los niveles de organización política y cada una de las instituciones, organizaciones e instancias sociales. Cada ley, reglamento y norma que lo conforman se encargan de guiar, regir, delimitar e intervenir en cada una de las acciones y decisiones de las diversas instituciones y actores dentro de los distintos ordenes de gobierno. Recordemos que la base jurídica-legal rectora es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Federal por la cual no puede ir en contra ninguna otra ley, norma o regla.

Las bases programáticas corresponden a la planeación y programación de los distintos órdenes de gobierno, hablamos de todo un proceso de administración en las acciones y políticas dentro de las diversas formas de organización los cuales buscan integrar un orden y sentido en la gestión federal, estatal y municipal. Hablamos de una dirección en los procedimientos y en el ideal de desarrollo de cada una de las competencias y jurisdicciones en los niveles de organización. De igual manera el Plan Nacional de Desarrollo corresponde al mayor designio capaz de modificar las competencias y responsabilidades de las diversas instancias involucradas en la planeación del país.

Las bases de coordinación en su mayoría son convenios, pactos o acuerdos entre distintas instancias y ordenes de gobiernos los cuales buscan integrar y maximizar esfuerzos enfocados a una superación y mejor ejecución de las políticas públicas. El incentivo principal es la colaboración orientada al desarrollo conjunto de los distintos niveles de gobierno.

Finalmente, la metodología que planteo y una vez que integramos conocimientos tales como: las bases jurídicas, programáticas y de coordinación; además de los distintos enfoques tales como: legal, político, económico y administrativo; y nos adentramos en la organización municipal y sus elementos característicos como: población, territorio y gobierno, él cual es representado por el presidente municipal, los síndicos y los regidores; es necesario distinguir analíticamente dos esferas, como lo define Ziccardi:

> a) El área técnico-administrativa: Se incluye en esta esfera al conjunto de instancias que forman parte de la presidencia municipal (Secretarías, Direcciones, Departamentos).
> b) El área política: En general, se incluye en esta esfera al presidente municipal y a los regidores, miembros del cabildo. En el caso de los municipios metropolitanos, a los representantes de la Cámara estatal, o de la Asamblea Legislativa para el caso del Distrito Federal.[115]

3.3.1 Indicadores de eficacia

Primeramente recordemos que el término eficacia se encuentra relacionado con la obtención de objetivos, metas ó fines; la eficacia se consigue en medida que el objetivo se cumple; y no solo hace referencia al cumplimiento práctico de objetivos, sino a todos aquellos medios y procesos con los cuales deben de contar y desarrollar las distintas áreas del gobierno para su correcto funcionamiento y aplicación. Básicamente es la capacidad de respuesta oportuna y acertada por parte de las instituciones para el cumplimiento de las demandas y necesidades sociales.

Para Alicia Ziccardi la medición de la eficacia se encuentra relacionada directamente con los mecanismos con lo que cuentan las instituciones dentro del gobierno para hacerle frente a las demandas urbanas, además, la capacidad que puedan desplegar dichas instituciones a través de solidas estructuras, profesionales y competentes; esta autora

[115] Op.cit. Ziccardi (1997), pp. 56-57

despliega ciertos cuestionamientos que fungen como indicadores para medir la eficacia, de entre los cuales se encuentran:

- Se cuenta con personal capacitado para el ejercicio de las funciones administrativas.
- Se cuenta con planes y programas actualizados para cumplir con cada una de las competencias y demandas.
- Se cuenta con mecanismos de evaluación del proceso de ejecución y de los resultados de los programas y acciones.
- Se contrata personal de apoyo con las calificaciones adecuadas para la tarea que deben desempeñar.
- Elaborar y aprobar leyes, reglamentos y normatividad adecuados que regulen e incentiven las buenas prácticas del gobierno local y atiendan las demandas urbanas.
- Formular mecanismos de evaluación de los instrumentos jurídicos y normativos.[116]

Para Arles Caruso la eficacia es lograr los objetivos planteados por el gobierno manteniendo cierta estabilidad y credibilidad de parte de las instituciones y el sistema político, y la manera de lograr objetivos eficazmente puede ser relacionado, entre otros, con: "El mejoramiento, extensión de cobertura e incremento de la calidad de los servicios a su cargo…[] Desarrollar una alta capacidad de coordinación inter sectorial y articulación político – técnico".[117]

Hablamos de que la eficacia se mide por la obtención de los resultados planteados, sin embargo en una evaluación no se contempla únicamente las medición de los resultados, sino también la obtención de esos resultados, a partir de la existencia de estructuras proclives o tendientes a obtener dichos objetivos, y esto solo se puede conseguir si se cuentan con estructuras profesionales y dotadas de actitud y aptitud.

En este sentido la actitud la relacionamos con la disposición con que debe contar una organización para buscar el cumplimiento de objetivos planteados; mientras que la aptitud la relacionamos con la cualidad o característica esencial necesaria para poder desarrollar y

[116] Op.cit. Ziccardi (1997), pp. 60-62.
[117] Caruso, Arles (2009) La Planeación del Desarrollo y la Participación Ciudadana: Herramientas Básicas del Buen Gobierno Municipal. INAFED, México. p. 3.

alcanzar los objetivos de la forma planeada; así al hablar de actitud y aptitud, nos referimos no solo de la disposición, sino también a las características necesarias con las cuales se debe contar para cumplir un objetivo o alcanzar una meta.

Juan Cristóbal Bonnefoy, plantea que la creación de indicadores para medir la eficacia se pueden sub-clasificar, considerando que cada indicador mide si los objetivos obtenidos se relacionan con los planteados inicialmente; por ello plantea la conformación de sub-indicadores que midan en qué grado se alcanzaron los objetivos, de estos sub-indicadores se derivan:

- Indicadores de Cobertura: son aquellos que reflejan la relación entre la demanda total por los bienes o servicios que ofrece la institución y la cantidad efectivamente entregada.
- Indicadores de Focalización: miden el nivel de precisión con que los productos y servicios están llegando a la población objetivo que se definió inicialmente.
- Indicadores de Capacidad para Cubrir la Demanda Actual: En estos casos, ya sea para generar mejorías en la gestión o para evaluar procesos de optimización de tramitación de expedientes, los indicadores de capacidad permiten medir los niveles de demanda que se pueden asumir.
- Indicadores de Resultados: como la eficacia se relaciona con el logro de los objetivos, resulta medular que los indicadores de evaluación del desempeño deban centrar su atención en el efecto final o intermedio de la intervención que se está evaluando.[118]

En los cuadros siguientes, reuniré todos aquellos indicadores que buscan concentrar los principios que articulan al buen gobierno y permiten servir de guía y modelo para medir la calidad administrativa local. La información concentrada en los cuadros posteriores se divide en las dos áreas previamente explicadas, área administrativa y área política; además, cito el indicador que representa el medio por el cual se puede presentar una posible evaluación local.

[118] Bonnefoy, Juan Cristóbal (2003) *Los indicadores de evaluación del desempeño: una herramienta para la gestión por resultados en América Latina*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica Y Social. Chile pp. 32-34.

Cuadro 5	**Indicadores de Eficacia**	
ÁREA	**INDICADOR**	**FUENTE**
ADMINISTRATIVA	• Se cuenta con personal capacitado para el ejercicio de las funciones administrativas.	Alicia Ziccardi y Homero Saltalamacchia (1997)
	• Se cuenta con planes y programas actualizados para cumplir con cada una de las competencias y demandas.	
	• Se cuenta con mecanismos de evaluación del proceso de ejecución y de los resultados de los programas y acciones.	
	• Se contrata personal de apoyo con las calificaciones adecuadas para la tarea que deben desempeñar.	
	• Los objetivos planteados en las políticas públicas desarrolladas se consiguen en el tiempo y las condiciones previstas.	Karen Mokate (2002)
	• Existen los mecanismos para obtener los medios y recursos necesarios, como para gestionarlos y enfocarlos a hacia la dirección correcta.	Propuesta
	• Existen mecanismos versátiles y de carácter estratégico, con seguimiento técnico.	Rodrigo R. Carmona (2008)
	• Existen condiciones para el mejoramiento, extensión de cobertura e incremento de la calidad de los servicios a su cargo.	Arles Caruso (2009)
	• El porcentaje de cobertura social atendida es una comparación entre la situación actual y el potencial máximo que se podría entregar.	Juan Cristóbal Bonnefoy (2003)
POLÍTICA	• Se elaboran y aprueban leyes, reglamentos y normas adecuadas que regulen e incentiven las buenas prácticas del gobierno local	Alicia Ziccardi y Homero Saltalamacchia (1997)
	• Se formulan mecanismos de evaluación de los instrumentos jurídicos y normativos.	
	• Se desarrolla una alta capacidad de coordinación intersectorial y articulación político – técnico.	Arles Caruso (2009)
	• Capacidad de adoptar oportunamente decisiones; efectividad de las decisiones adoptadas; aceptación social (consecución de objetivos) y coherencia de las decisiones a través del tiempo	Leonardo Curzio (1998)

3.3.2 Indicadores de eficiencia

La eficiencia se refiere a la satisfacción de las demandas con la mayor calidad y al menor costo de lo posible, la eficiencia presupone una buena administración y la obtención de resultados a través de la maximización de recursos; hablamos de una capacidad con la que cuenta una determinada organización, instancia o institución para responder las demandas sociales a través de la mejor utilización de sus recursos y sus medios.

Se consideran dos posibles vertientes del cual se puede desprender una buena eficiencia, por un lado se puede partir alcanzando el mayor numero de objetivos posibles con la cantidad de recursos disponibles para su obtención; y por otro lado hablamos de la obtención de un objetivo con la utilización de la mínima cantidad de recursos con los cuales se tenía contemplado, o con los cuales se cuenta.

Al apreciar la eficiencia como una capacidad institucional, con la cual la obtención de objetivos se consiguen únicamente en el lugar y forma que fueron planeados; se hablo de una condición real en el funcionamiento de una institución la cual le permite desplegar de forma contundente todos aquellos mecanismos que le permitan alcanzar las metas fijadas con la utilización mínima de recursos.

Al igual que la eficacia la eficiencia no se puede medir únicamente a través de la interpretación de los resultados, también se debe contemplar las estructuras con las que cuenta una institución las cuales le permitan obtener de la mejor manera posible esos resultados; el PNUD despliega tres indicadores los cuales nos permitirán situar la calidad o eficiencia que una cierta institución pudiera desplegar dadas las circunstancias: Existe capacidad humana para asumir la transferencia de competencias; Existe capacidad financiera de los gobiernos locales para llevar a cabo sus funciones; Existe de capacidad tecnológica para la gestión pública.[119]

Ziccardi despliega ciertos indicadores para medir la disposición a la eficiencia, desde los cuales se puede evaluar si las instituciones se encuentran adecuadas para satisfacer las demandas sociales al menor costo posible:

- Se hace un cálculo explícito del costo-efectividad o costo-beneficio de diferentes opciones en la satisfacción de las competencias o demandas aceptadas (o las dos).
- Se elige la opción más favorable según los resultados de la evaluación costo-beneficio o costo-utilidad y se fundamenta esa elección.

[119] PNUD, (2012) Guía metodológica para la evaluación y el análisis de la gobernabilidad local.

- Se evalúa el cumplimiento de los planes acordados o el diseño de las operaciones, de acuerdo con un adecuado cálculo costo-efectividad o costo-beneficio o utilidad.
- Se hace un cálculo explícito del costo-efectividad o costo-beneficio de diferentes opciones en las reglamentaciones y normatividad propuestas.
- Se elige la opción más favorable según los resultados de la evaluación costo-beneficio o costo-utilidad y se fundamenta esa elección.
- Se evalúa el cumplimiento de los planes acordados o el diseño de las operaciones, de acuerdo con un adecuado cálculo costo-efectividad o costo-beneficio o utilidad.[120]

La obtención de resultados adaptados a las necesidades de la sociedad, a través de la correcta aplicación de los recursos con los cuales se cuentan, o con los cuales se tenían contemplados; permiten hablar de un gobierno estructurado con instituciones eficientes y capacidades reales para mantener un orden y control en sus costos y en general en su administración. Daniela Jorquera Beas plantea una serie de indicadores de eficiencia centrados principalmente en la acción política en contra de la pobreza:

- Utilización económica de fondos, manos de obra y otros recursos.
- Existencia de mecanismos para evaluar el desempeño económico.
- Reducción de la población viviendo bajo la línea de pobreza.
- Aumento de la participación en vivienda, educación y otras áreas de bienestar sobre la población total.
- Medición y mejoramiento del grado de satisfacción de las poblaciones atendidas.[121]

Cuadro 6 **Indicadores de Eficiencia**

ÁREA	INDICADOR	FUENTE
ADMINISTRATIVA	• Se hace un cálculo explícito del costo-efectividad o costo-beneficio de diferentes opciones en la satisfacción de las competencias o demandas aceptadas (o las dos).	Alicia Ziccardi y Homero Saltalamacchia (1997)
	• Se elige la opción más favorable según los resultados de la evaluación costo-beneficio o costo-utilidad y se fundamenta esa elección.	
	• Se evalúa el cumplimiento de los planes acordados o el diseño de las operaciones, de acuerdo con un adecuado cálculo costo-efectividad o costo-beneficio o utilidad.	
	• El personal en funciones cuenta con actitud y aptitud para lograr resultados con la máxima calidad posible y con la mayor economía de recursos.	Propuesta

[120] Op. cit. Ziccardi, (1997), pp. 64-65.
[121] Jorquera, Daniela (2011) *Gobernanza para el Desarrollo Local* en Documento de Trabajo N° 6. Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo. Rimisp, Chile. p. 13.

	• Se examina la relación entre el producto o resultado generado y la cantidad de un determinado insumo utilizado en su creación	Karen Mokate (2002)
	• Existe capacidad para desarrollar una correcta administración de los recursos, tanto técnicos, humanos y financieros, para la consolidación de metas.	Propuesta
	•Existe capacidad humana para asumir la transferencia de competencias, destinadas a la correcta aplicación de recursos.	Propuesta
	• Existen mecanismos para evaluar el desempeño económico que desarrollan las distintas instancias locales.	Daniela Jorquera (2011)
POLÍTICA	• Se hace un cálculo explícito del costo-efectividad o costo-beneficio de diferentes opciones en las reglamentaciones y normatividad propuestas.	Alicia Ziccardi y Homero Saltalamacchia (1997)
	• Se elige la opción más favorable según los resultados de la evaluación costo-beneficio o costo-utilidad y se fundamenta esa elección.	
	• Se evalúa el cumplimiento de los planes acordados o el diseño de las operaciones, de acuerdo con un adecuado cálculo Costo-efectividad o Costo-beneficio o utilidad.	
	• Existen mecanismos destinados a evaluar el desempeño económico desplegado por los Síndicos y el Presidente Municipal a partir de la ejecución de políticas sociales.	Propuesta

3.3.3 Indicadores de transparencia

Recordemos que la transparencia se fundamenta del derecho a la información, derecho ciudadano de conocer lo que sucede dentro y fuera del gobierno, la comprensión y la interpretación de la gestión política. La transparencia pone al descubierto el espacio público, presenta todos aquellos mecanismos que repercuten en la sociedad a través de leyes, programas o implementaciones para que todos los ciudadanos lo observen. Es por ello que los indicadores de transparencia hacen referencia tanto a la posibilidad de acceder a información relacionada con los cargos de representación y de responsabilidad dentro de las instituciones y su estructura organizativa, como al conocimiento de todas aquellas normas que se relacionen con la gestión local.

La existencia o creación de determinados indicadores de transparencia responden a la necesidad de cumplir con los principios u objetivos planteados previamente, correspondiendo directamente a la magnitud o alcances del propio concepto; Joaquín Tornos Mas considera que los objetivos básicos de la transparencia son: permitir el control de la Administración y la

participación ciudadana. "Podemos afirmar que la transparencia como elemento instrumental (información activa y derecho de acceso) es la base a partir de la cual se posibilita el control de la Administración por parte de los ciudadanos y la participación de estos en la toma de decisiones sobre la gestión pública (pilares fundamentales de las relaciones individuo-Administración)".[122] A partir de los principios básicos de la transparencia y de cuestionamientos planteados pueden surgir indicadores, tales como: ¿Existen vías de participación para la toma de decisiones dentro de la gestión pública? o ¿Cuenta la ciudadanía con libre derecho para acceder a la información de la administración pública?

Uno de los principales atributos de la transparencia es que vuelve visible los límites de la responsabilidad y la acción política; permite identificar los resultados y relacionarlos directamente con alguien o algo, pone de manifiesto los errores o aciertos del gobierno. Según Gerardo Berthin "la transparencia implica que exista disposición de información cualitativa y cuantitativa para entender los procesos decisorios y el desempeño de las instituciones políticas, así como para llevar a cabo el seguimiento a las políticas públicas".[123]

De esto podemos desprender la importancia de existencia de mecanismos que garanticen el acceso a la información, información que puede ser cualitativa o cuantitativa, la cual nos sitúa dentro del ejercicio del gobierno y sus instituciones, con amplio apego a un desarrollo social y también a la rendición de cuentas.

Ziccardi conceptualiza las dimensiones que debe poseer una correcta gestión municipal para responder a los principios de buen gobierno, de entre los cuales se plantean los mecanismos que deben de integrar la disposición a la transparencia:

- Mecanismos destinados al acceso a la información hacia y desde los ciudadanos sobre sus acciones.
- Mecanismos destinados a controlar la honestidad de los funcionarios.

[122] Joaquín Tornos (Coord.) (2012) Transparencia, rendición de cuentas y participación: una agenda común para la cohesión social y la gobernanza en América Latina. Programa URB-AL III 06 Colección de estudios sobre políticas públicas locales y regionales de cohesión social. España. p. 47.

[123] Berthin, Gerardo (2010). *Gobernabilidad Local y Descentralización: ¿El Nuevo Espacio para la Democracia de Ciudadanía en América Latina y el Caribe?,* PNUD. Panamá. p. 7.

- Mecanismos destinados a aplicar penalidades administrativas a las acciones deshonestas o ilegales (o de los dos tipos).
- Mecanismos destinados a asegurar el cumplimiento de las normas y el apego a las leyes.
- Mecanismos destinados al acceso a la información hacia y desde los ciudadanos sobre sus acciones.
- Mecanismos destinados a aplicar penalidades a las acciones deshonestas en los procesos administrativos.
- Mecanismos destinados a controlar la moralidad del Ejecutivo y de los representantes políticos.
- Mecanismos destinados a asegurar el cumplimiento de las normas y el apego a las leyes.[124]

Es importante la existencia de mecanismos e instituciones encargadas de la distribución, propaganda y apertura de la información para demostrar cualidades de un buen gobierno transparente; sin embargo también es necesario que dicha información presentada ante los ojos de la ciudadanía presente ciertas cualidades, Helena Hofbauer y Juan Antonio Cepeda consideran que dicha información debe presentar los siguientes rasgos:

- La información debe ser de calidad, entendiendo ésta como veraz, clara y oportuna.
- La información debe ser congruente. Tomando en cuenta que la información tiene una finalidad con respecto a la rendición de cuentas, la congruencia permite que todo cuanto publique el gobierno sea comparable con otra información relacionada.
- Para la transparencia del ejercicio público gubernamental, la información debe ser de fácil acceso, comprensiva, relevante y confiable.[125]

La importancia de la presentación de la información ante la ciudadanía y al escrutinio público en la construcción de indicadores, se basa en la calidad, la cual debe presentar cualquier instancia en la presentación de dicha información y la cual también puede ser evaluada; no basta la transparencia si esta no se entiende y no es presentada en términos que la ciudadanía logre comprender y asimilar.

En el libro "Herramientas para promover la transparencia" distribuido por el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT) se plantean

[124] Op. cit. Ziccardi, (1997) pp. 67-68
[125] Hofbauer , Helena y Cepeda, Juan Antonio (2005) *Transparencia y Rendición de cuentas* en Transparencia: libros, autores e ideas, CIDE, México. págs. 36-45.

algunos cuestionamientos los cuales se encuentran orientados a la construcción de indicadores de transparencia en el ámbito local, dichos indicadores consideran relevante la calidad de presentar la información, por considerar la transparencia como un medio para conocer los mecanismos de la función pública. Entre los indicadores que se utilizan con frecuencia para evaluar el nivel de la transparencia en los gobiernos locales tenemos:

- ¿El gobierno local es democráticamente responsable?
- ¿Está sujeto a una auditoría independiente?
- ¿Es obligatorio que las reuniones de los órganos locales se realicen en público, a menos que haya razones especiales por las que deban celebrarse en privado, ya sea por disposiciones legales o por convencionalismos?
- ¿Las autoridades locales están sujetas a la jurisdicción de un Defensor del Pueblo o un órgano independiente similar?
- ¿Se mantienen registros de los regalos y atenciones recibidos por personas en posiciones delicadas? De ser así, ¿existe un derecho de acceso público a estos registros?
- ¿Existe una publicación accesible y formal del gobierno local que contenga información sobre contratos, licitaciones, presupuestos y cuentas?
- ¿Existen declaraciones publicadas y firmadas de las normas de conducta que los ciudadanos tienen derecho a esperar de los funcionarios elegidos y del personal del gobierno local?
- ¿Los funcionarios locales elegidos deben revelar al público sus ingresos y activos (y los de su familia inmediata) antes de asumir el cargo?[126]

Cuadro 7 **Indicadores de Transparencia**

ÁREA	INDICADOR	FUENTE
	• Mecanismos destinados al acceso a la información hacia y desde los ciudadanos sobre sus acciones.	Alicia Ziccardi y Homero Saltalamacchia (1997)
	• Mecanismos destinados a controlar la honestidad de los funcionarios.	
	• Mecanismos destinados a aplicar penalidades administrativas a las acciones deshonestas o ilegales.	
	• Existen mecanismos de evaluación y monitoreo: se centra en entender los tipos y la escala de la corrupción y el grado de la transparencia, crea una línea de base para medir los avances en el mejoramiento de la transparencia.	Mohamed Halfani (2004)
	• Existencia de reformas Institucionales que busquen la racionalización y la simplificación de los trámites administrativos, para evitar la posible corrupción.	

[126] Op. cit. Halfani, (2004), p. 30.

ADMINISTRATIVA	• Los organismos encargados de la transparencia presentan, difunden y manejan la información a favor del conocimiento social.	Propuesta
	• La información publicada es accesible para todos, tanto para su entendimiento como para su obtención; es confiable, veraz, actual, real y respaldada.	Helena Hofbauer y Juan Antonio Cepeda, (2005)
	• La ciudadanía cuenta con libre derecho para acceder a la información de la administración pública.	Joaquín Tornos Mas (2012)
	• Garantizar el derecho a la información entre la ciudadanía y los representantes políticos, aprovechando al máximo las tecnologías de la información.	
	• Existen medios apropiados para informar oportunamente a la ciudadanía y esta las percibe como transparentes.	Propuesta
POLÍTICA	• Mecanismos destinados a aplicar penalidades a las acciones deshonestas en los procesos administrativos	Alicia Ziccardi y Homero Saltalamacchia (1997)
	• Mecanismos destinados a controlar Política la moralidad del Ejecutivo y de los representantes políticos	
	• Mecanismos destinados a asegurar el cumplimiento de las normas y el apego a las leyes.	
	• Existen mecanismos de evaluación y monitoreo para medir la transparencia dentro de las acciones de cada funcionario público.	Mohamed Halfani (2004)
	• Existe una comisión anticorrupción que evalué a los funcionarios y examine cada acción pública.	Propuesta
	• Existen mecanismos de obligatoriedad para que los funcionarios locales elegidos revelen al público sus ingresos y activos (y los de su familia inmediata) antes de asumir el cargo.	Mohamed Halfani (2004)
	• Existen declaraciones publicadas y firmadas de las normas de conducta que los ciudadanos tienen derecho a esperar de los funcionarios elegidos y del personal del gobierno local.	

3.3.4 Indicadores de rendición de cuentas

Como mencione en el capitulo anterior la palabra rendición de cuentas tiene sus orígenes en la palabra anglosajona *accountability*, que significa que el Estado tiene la obligación de reportar, explicar o justificar algo. En este sentido se puede decir que la rendición de cuentas significa la obligación que tienen todos los servidores públicos, representantes o mandatarios de explicar o justificar constantemente todas aquellas acciones que se originan dentro de sus funciones, es responder ante la sociedad sobre sus actos, poderes y obligaciones; dicha obligación conlleva dar cuenta de los actos de forma periódica acerca de los alcances, logros y perspectivas, o en su defecto de los retrocesos, errores y defectos.

Hablamos de que la rendición de cuentas se convierte en una responsabilidad para todos aquellos ciudadanos que ostentan un cargo público de comunicar a la ciudadanía todas aquellas acciones que tienen que ver con el ejercicio de sus funciones, se trata de que quienes hayan recibido un poder delegado para con los que han delegado su cargo. La relación que existe entre la rendición de cuentas con todos aquellos indicadores que la caracterizan, resulta de la existencia de todos aquellos mecanismos o criterios establecidos con el objeto de evaluar el desempeño del gobierno y de quienes lo conforman.

Recordemos que la rendición de cuentas se refiere al conjunto de procesos y mecanismos que el gobierno despliega para dar a conocer cada una de las acciones y decisiones que toma en el ejercicio de sus funciones y las cuales repercuten directamente en la sociedad; Guillermo M. Cejudo y Alejandra Ríos Cazares mencionan que el gobierno municipal debe informar, explicar y justificar cada una de sus acciones a través de la rendición de cuentas, e identifican tres posibles vertientes a nivel municipal:

La dimensión interna de la rendición de cuentas, la dimensión externa de la rendición de cuentas que responde al ciudadano y la dimensión externa de la rendición de cuentas en relaciones con otros poderes y niveles de gobierno; sin embargo, para uso de gestión gubernamental en relación con los ciudadanos, únicamente nos centraremos en la dimensión interna de la rendición de cuentas y la dimensión externa de la rendición de cuentas que responde al ciudadano.

En cuanto a la rendición de cuentas interna se refiere, esta la podemos ubicar dentro de la propia estructura que integra al municipio como organización la cual reporta cada una de sus acciones a otras instancias, principalmente, este tipo de rendición de cuentas se concentra en el control del ejercicio del gasto; las justificaciones que brindan Guillermo Cejudo y Alejandra Ríos son:

> Por un lado, el marco legal propicia este sesgo pues delimita las responsabilidades de las principales oficinas administrativas a labores de control de las actividades financieras del municipio. Segundo, la mayor parte de las obligaciones de información

de los gobiernos municipales con los poderes estatales (en particular, secretarías de finanzas y la entidad de fiscalización superior) y algunas dependencias federales gira en torno al ejercicio de los recursos públicos.[127]

La construcción de indicadores a partir de la rendición de cuentas internas partirían a partir de los cuestionamientos: ¿El municipio cuenta con una contraloría interna que se encargue de vigilar el cumplimiento de la normatividad de la administración pública?, ¿El municipio reporta o rinde declaraciones de la utilización del gasto público?, etc.

En cuanto a la dimensión externa de la rendición de cuentas que responde al ciudadano se refiere, es una facultad y una obligación que tiene el municipio o la administración local, que como órgano de gobierno, este debe rendir cuentas a los ciudadanos a través de mecanismos tales como: acceso a la información, cabildos abiertos, o las contralorías ciudadanas. En referencia a las contralorías ciudadanas, los autores señalas que son mecanismos de gran importancia, que no solo otorgan instrumentos de vigilancia ciudadana para interpretar el funcionamiento de los gobiernos locales, sino también otorga la posibilidad de crear una evaluación de los servicios y las políticas públicas municipales; la definición de esta contraloría ciudadana, según estos autores responde al "conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan las personas, de manera organizada o independiente, en un modelo de derechos y compromisos ciudadanos, con el propósito de contribuir a que la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos se realicen en términos de transparencia, eficacia y honradez".[128]

Finalmente, Santiago Nieto Castillo parte del supuesto en que la rendición de cuentas debe enfocarse a dos contextos: su extensión y su intensidad. "En el primero de los supuestos, un sistema será más democrático en la medida en que extienda los límites legales a una mayor cantidad de actores públicos. En el segundo, se trata de que se controle y corrija cualquier exceso de los servidores públicos sin importar la preponderancia del funcionario, su nivel en

[127] Cejudo, Guillermo M. y Ríos, Alejandra (2010), *La rendición de cuentas del gobierno municipal* en La Estructura de la Rendición de Cuentas en México. Reporte de Investigación Proyecto CIDE-Hewlett. México p. 7.
[128] Ibíd.

la política, su relación con grupos de interés".[129]

Cuadro 8	**Indicadores de Rendición de Cuentas**	
ÁREA	**INDICADOR**	**FUENTE**
ADMINISTRATIVA	• Existen mecanismos para rendir cuentas durante la gestión, de una manera clara, adecuada y oportuna en el ejercicio de las responsabilidades administrativas que han contraído.	Ma. Belén Morala y José Miguel Fernández (2006)
	• Existe una obligación manifiesta de dar cuenta de los actos de forma periódica acerca de los alcances, logros y perspectivas, o en su defecto de los retrocesos, errores y defectos.	Propuesta
	• Existe resumen de gestión, donde el Municipio, a través de distintas vías de comunicación, informa sobre las políticas públicas que llevan adelante las áreas de gobierno.	Municipio de Morón
	• Instrumentos para informar sobre las políticas y las acciones de las diferentes instituciones y organizaciones.	Nonell (2003)
	• Presentación anual del informe de gobierno sobre el estado de la administración pública.	Luis Carlos Ugalde (2002)
	• Presentación y aprobación anual de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos.	
	• Mecanismos disponibles para que el público pueda informarse sobre proyectos, procesos y recursos desplegados por la administración pública.	Daniela Jorquera (2011)
	• Existencia de un sistemas de comunicación que asegure que las metas planteadas son clara y oportunamente comunicadas	
	• Presentación estadística en que las quejas y reclamos son atendidos por la administración pública.	
	•Existencia de una contraloría interna que se encargue de vigilar y publicar el cumplimiento de la normatividad de la administración pública.	Guillermo Cejudo y Alejandra Ríos (2010)
POLÍTICA	Existen mecanismos para rendir cuentas durante la gestión, de una manera clara, adecuada y oportuna en el ejercicio de las responsabilidades directivas que han contraído.	Ma. Belén Morala y José Miguel Fernández (2006)
	Comparecencia de miembros del poder ejecutivo estatal ante el Congreso local anualmente.	Luis Carlos Ugalde (2002)
	•Existencia de una contraloría interna que se encargue de vigilar y publicar el cumplimiento de la normatividad de cada uno de los integrantes del cabildo y el Presidente municipal.	Guillermo Cejudo y Alejandra Ríos (2010)
	• Desarrollo de fórmulas diversas de evaluación ciudadana de la gestión local que permitan informar sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de la gestión y del nivel de ejecución presupuestaria	Joaquín Tornos Mas (2012)

[129] Nieto, Santiago (2005) *Rendición de cuentas y transparencia en los gobiernos locales* en Las aportaciones de las Entidades Federativas a la reforma del Estado. UNAM. México. págs. 121-157

3.3.5 Indicadores de participación ciudadana

La participación ciudadana permite monitorear la existencia de condiciones propias para la acción pública; en este caso hablamos de un involucramiento de la sociedad en asuntos políticos, lo que permite hablar de una sociedad al pendiente de la relación y del propio cuidado de sus intereses. Se puede ver a la participación como un ejercicio de poder que realizan los ciudadanos en base a derecho que repercute contra el gobierno y modifica sus decisiones, como una forma de control político y un factor de cambio.

Partiendo del supuesto en que la construcción de indicadores se desarrolla a partir de los alcances y magnitudes de la implicación de participación ciudadana en el ambiente político-social, es idóneo conocer dicha implicación para posteriormente plantearse dichos indicadores, los cuales evaluaran la existencia o no de dichos alcances que previamente el concepto manifestaba; en este sentido Joaquín Tornos identifica los mecanismos y cauces necesarios para lograr una correcta participación ciudadana, entre los cuales figuran:

- La promoción de un movimiento asociativo sólido y una sociedad participativa.
- El fomento de una Administración relacional, dialogante, que implique y consulte a la ciudadanía y a los diferentes agentes económicos, sociales y culturales.
- La creación de instrumentos concretos adecuados a cada nivel de gobierno: referéndums, consultas, grupos de trabajo en torno a proyectos determinados, talleres de reflexión ciudadana, cauces para la preparación de los presupuestos participativos.
- Educación y formación para la participación ciudadana.
- Garantizar el derecho a la información entre la ciudadanía y los representantes políticos, aprovechando al máximo las tecnologías de la información.
- Desarrollo de fórmulas diversas de evaluación ciudadana de la gestión local que permitan informar sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de la gestión y del nivel de ejecución presupuestaria.[130]

Regresando a la construcción de indicadores a partir de mecanismos que debiera contener un buen gobierno que considera dentro de sus principios la participación ciudadana, podemos elaborar en base a lo anterior mencionado cuestionamientos como: ¿Existen

[130] Op. cit. Tornos, (2012), p. 97.

mecanismos propicios para la promoción de una sociedad participativa?, ¿Existen mecanismos de evaluación ciudadana que cuestionen el desarrollo de la gestión local?, ¿ Se garantizar el derecho a la información entre la ciudadanía y los representantes políticos?, etc. La participación ciudadana es el primer paso para la acción social y la obtención de objetivos colectivos e interese en común; Es por ello que la creación de indicadores se centra en la existencia de vías e instrumentos estables de participación que permitan el involucramiento de la sociedad en el ejercicio político.

Es por eso que podemos ver la participación ciudadana como una vía de acceso al propio ejercicio político y a la resolución de ciertas acciones o decisiones que le competen al gobierno o a las instituciones que le representan en determinadas áreas; la participación se convierte en la posibilidad para que la sociedad en su conjunto o cada ciudadano individualmente, sea considerado como parte importante en algunas resoluciones o en el proceso mismo de toma de decisiones, ya sea de forma directa o a través de instituciones de representación de sus intereses, como los partidos políticos.

Daniela Jorquera Beas menciona cinco indicadores que considera importantes dentro de la participación:

- Representación y rol de nuevos grupos de interés en planeación, decisión, realización y evaluación de proyectos, programas o políticas que los afectan.
- Libertad de prensa y medios en general
- Procesos públicos de discusión de asuntos importantes para la comunidad a cualquier nivel
- Utilización del referendo para tomar decisiones críticas
- Derecho de asociación.[131]

Ziccardi considera la participación ciudadana como una forma de inclusión de la ciudadanía, la cual un buen gobierno debe promover o al menos aceptar; los indicadores que plantea para hablar de la existencia de disposición a la participación ciudadana se interpretan de la perspectiva que tienen las diversas organizaciones civiles, las cuales corresponden a:

[131] Op. cit. Jorquera, (2011), p 13.

- Las organizaciones civiles consideran que hay mecanismos de consulta en los aspectos de la gestión administrativa que las afectan directamente.
- Las organizaciones civiles consideran que este tipo de consulta es adecuada al tipo de población afectada.
- Las formas de consulta y de control están institucionalizadas.
- Las organizaciones sociales consideran que hay mecanismos de consulta cuando se decide o legisla sobre aspectos importantes de la vida ciudadana en el ámbito local.[132]

Arles Caruso señala que los mecanismos destinados al involucramiento de la ciudadanía pueden ser muy variados, pueden ser desde simples canales de diálogo, como reuniones masivas; hasta organismos perfectamente institucionalizados con funciones especificas de decisión o control social. Además, se considera que la forma más viable en que un municipio se puede democratizar es a partir de canales de interlocución, donde la ciudadanía puede asimilar cierta información y reivindicar quejas, sugerencias o demandas. Dentro de los mecanismos de participación ciudadana que esta autora propone, y de entre los cuales podemos obtener ciertos indicadores encontramos:

- Formas de interlocución apropiadas, que habiliten el debate, consultas y el dialogo sobre propuestas concretas del Municipio y/o de la Sociedad Civil.
- Mecanismos de debate adecuados para que grandes sectores de la población, organizada y no organizada puedan debatir, sobre grandes temas, especialmente en momentos claves.
- Integración de la ciudadanía a los diferentes niveles de Planificación y Control mucho de los cuales suponen espacios de decisión.
- Instalación de modelos; de co-gestión de algunos servicios o proyectos, que pasan a ser gestionados por ciudadanos y autoridades o funcionarios.
- Creación y legitimación mecanismos de concertación de los intereses contrapuestos entre los diferentes sectores de la población y entre ésta y el Municipio.
- Crear, legislar y poner en funcionamiento órganos de co-gobierno.
- Permitir una mayor incidencia general ciudadana, abriendo espacios y procesos de iniciativa y de consulta.[133]

[132] Op. cit. Ziccardi (1997), pp. 74-75.
[133] Op. cit Caruso, (2009), p. 37.

Cuadro 9 **Indicadores de Participación Ciudadana**

ÁREA	INDICADOR	FUENTE
ADMINISTRATIVA	• Existen mecanismos de consulta y de control de las decisiones gubernamentales;	Alicia Ziccardi y Homero Saltalamacchia (1997)
	• Las formas de consulta y de control están institucionalizadas.	
	• Se encuentran institucionalizados procedimientos y resoluciones tales como: la iniciativa, el referéndum, el plebiscito, según corresponda.	Alejandro Chanona (2007)
	• Mecanismos de apoyo a la sociedad para evaluar, controlar y dirigir las decisiones del gobierno	Cámara de Diputados
	•Existen vías de participación para la toma de decisiones dentro de la gestión pública.	Joaquín Tornos Mas (2012)
	• Existe promoción de un movimiento asociativo sólido y una sociedad participativa.	
	• Existe fomento de una Administración relacional, dialogante, que implique y consulte a la ciudadanía y a los diferentes agentes económicos, sociales y culturales.	
	• Educación y formación para la participación ciudadana.	
	•Formas de interlocución apropiadas, que habiliten el debate, consultas y el dialogo sobre propuestas concretas del Municipio y/o de la Sociedad Civil.	Arles Caruso (2009)
	• Mecanismos de debate adecuados para que grandes sectores de la población, organizada y no organizada puedan debatir, sobre grandes temas, especialmente en momentos claves.	
	• Integración de la ciudadanía a los diferentes niveles de Planificación y Control mucho de los cuales suponen espacios de decisión.	
	• Existencia de foros para la participación social y aceptación de los espacios de opinión.	Propuesta
POLÍTICA	•Existen mecanismos de consulta cuando se decide o legisla sobre aspectos importantes de la vida ciudadana en el ámbito local.	Alicia Ziccardi y Homero Saltalamacchia (1997)
	• Las organizaciones sociales consideran que este tipo de consulta es adecuada al tipo de población afectada.	
	• Las formas de consulta y de control están institucionalizadas.	
	• Crear, legislar y poner en funcionamiento órganos de co-gobierno.	Arles Caruso (2009)
	• El público tiene la posibilidad real de tomar contacto con representantes del gobierno local (municipal) sin necesidad de ofrecer una retribución monetaria.	Propuesta
	• La sociedad civil puede asistir a las sesiones donde los proyectos de ley son discutidos y votados.	
	• Foro o medio permanente de orientación para canalizar la participación ciudadana y enriquecer el ejercicio y dirección gubernamental.	
	• Existencia de audiencias públicas para el tratamiento de distintos temas que involucran intereses colectivos.	Municipio de Morón

3.3.6 Indicadores de atención de demandas

La atención de demandas como he mencionado anteriormente, es la captación e interpretación de peticiones sociales a problemas que deben ser cesados a través de instancias correspondientes, para que una vez conocidos sean atendidos y resueltos. Esta puede verse como la respuesta del gobierno a la participación ciudadana, es decir, una vez que existen condiciones propias para la participación y que se da ésta, debe existir una respuesta de parte del gobierno a dichas demandas o exigencias.

Con respecto a esto, Ziccardi plantea ciertos indicadores los cuales debe contener toda administración encaminada hacia un buen gobierno y los cuales se tienen que hacer presentes en toda disposición hacia la atención de demandas; dichos indicadores se centran en la existencia de ciertos mecanismos y en la perspectiva que puedan presentar algunas organizaciones sociales, las cuales son organismos que agrupan a cierto número de ciudadanos en torno a alguna actividad correspondiente al gobierno local; dichos indicadores responden a:

- Hay mecanismos institucionalizados de recepción y reconocimiento de las demandas ciudadanas.
- La mayoría de las organizaciones sociales considera que se reconocen y evalúan las demandas.
- La mayoría de las organizaciones sociales considera que se producen estudios de factibilidad sobre las demandas presentadas.
- La mayoría de las organizaciones sociales considera que se satisfacen las demandas cuando éstas son factibles.
- La mayoría de las organizaciones sociales considera que el organismo correspondiente hace gestiones ante otras autoridades cuando la satisfacción de la demanda escapa a su competencia.
- La mayoría de las organizaciones sociales considera que los representantes correspondientes hacen gestiones ante otras autoridades cuando la satisfacción de la demanda escapa a su competencia.[134]

[134] Op. cit. Ziccardi (1997), pp. 70-72.

Cuadro 10	**Indicadores de Atención de Demandas**	
ÁREA	**INDICADOR**	**FUENTE**
ADMINISTRATIVA	• Hay mecanismos institucionalizados de recepción y reconocimiento de las demandas ciudadanas (área técnico-administrativa).	Alicia Ziccardi y Homero Saltalamacchia (1997)
	• La mayoría de las organizaciones sociales considera que se reconocen y evalúan las demandas (área técnico-administrativa).	
	• La mayoría de las organizaciones sociales considera que se producen Administrativa estudios de factibilidad sobre las demandas presentadas (área técnico-administrativa).	
	•La mayoría de las organizaciones sociales considera que se satisfacen las demandas cuando éstas son factibles (área técnico-administrativa).	
	• La mayoría de las organizaciones sociales considera que el organismo correspondiente hace gestiones ante otras autoridades cuando la satisfacción de la demanda escapa a su competencia (área técnico-administrativa).	
	• Existencia de mecanismos de consulta y diálogo para reforzar la legitimidad de las políticas públicas.	Nonell (2003)
	• Existencia de instrumentos que estudien y den a conocer la capacidad de respuesta del gobierno a las demandas sociales; existencia un mayor porcentaje de respuesta o soluciones a demandas o quejas.	Propuesta
	• Diversidad de canales de acceso a demandas ciudadanas, adaptado a las diversas posibilidades económicas y sociales, escritos, electrónicos o foros públicos.	
POLÍTICA	• Hay mecanismos institucionalizados de recepción y reconocimiento de las demandas (esfera política).	Alicia Ziccardi y Homero Saltalamacchia (1997)
	• La mayoría de las organizaciones sociales considera que hay síntomas claros que reconocen y evalúan las demandas presentadas (esfera política).	
	• La mayoría de las organizaciones sociales considera que se producen estudios de factibilidad sobre las demandas (esfera política).	
	• La mayoría de las organizaciones sociales considera que se satisfacen las demandas cuando éstas son factibles (esfera política).	
	La mayoría de las organizaciones sociales considera que los representantes correspondientes hacen gestiones ante otras autoridades cuando la satisfacción de la demanda escapa a su competencia (esfera política).	
	• Línea telefónica permanente gratuita con canal directo a la esfera política para atender demandas sociales urgentes.	Propuesta

3.3.7 Indicadores de consenso y equidad

Tanto la equidad como el consenso conllevan la integración de todos los actores e intereses de la sociedad, para programarlos en un beneficio colectivo. Por consenso se entiende la

articulación de intereses, opiniones y consentimientos manifiestos en una sola decisión; mientras que por equidad, damos por hecho que se habla de la involucración de todos los integrantes de una sociedad en la toma de una decisión, también puede ser vista la equidad como la igualación de circunstancias a pesar de una pluralidad reconocida.

Un buen gobierno debe respetar el principio de equidad tanto en la participación ciudadana como en la atención de demandas, este principio debe ser otorgado en igualdad de oportunidades y circunstancias; Daniela Jorquera identifica cuatro indicadores relacionados con el principio de equidad y los traslada a la situación de sectores vulnerables, los cuales considera deben ser los más involucrados en dicho principio: "a) Inclusión de grupos excluido en procesos consultivos; b) Destinación de recursos a poblaciones vulnerables; c) Acceso a servicios básicos de sectores de la población en desventaja; y d) Representación de las mujeres".[135] Los indicadores anteriores los expresa cuestionando ¿Qué tanta inclusión existe? o ¿Qué tanta representación existe de?, solo por ejemplificar algunos casos.

Un buen gobierno se caracteriza por ser equitativo cuando existen dentro de él, actividades públicas que permitir involucrar en las decisiones colectivas a cada uno de los ciudadanos que lo integran; además se obtienen decisiones consensuadas a partir de cada una de las diversidades existentes, como: genero, raza, creencias, posición económica, etc. Edison Ariel Montes de Oca menciona que si un gobierno desea abordar dentro de su estructura el tema de equidad y consenso, deberá tomar en cuenta como mínimo en las actividades y en el diseño la aplicación de indicadores relacionados con:

- La Representatividad (de hombres y mujeres en lo político-partidario, organigrama, convocatoria, etc.)
- La Inclusión permanente de Políticas de género en la agenda municipal (fiscal, distribución de recursos, proyectos, espacios físicos, Oficinas u áreas municipales de la Mujer), especialmente regulada por Planes municipales de igualdad de oportunidades.
- La Reglamentación de servicios y la reglamentación de funcionamiento interno.

[135] Op. cit. Jorquera, (2011), p. 13.

- Un análisis continúo de las relaciones de poder que indiquen con mayor precisión las principales barreras para la participación de las mujeres y etnias en procesos de toma de decisiones.
- Hace posible el desarrollo de estrategias de sustentabilidad como: la integración transversal del enfoque de género, el empoderamiento de las mujeres (liderazgo y apropiación), la reformulación de los mecanismos interventores desde la equidad de género (proyectos, ONG, niveles del gobierno local) y el desarrollo de mecanismos de contralor de los avances hacia la igualdad de género.[136]

Cuadro 11 **Indicadores de Consenso y Equidad**

ÁREA	INDICADOR	FUENTE
ADMINISTRATIVA	• Los mecanismos de consulta y de control de las decisiones gubernamentales atienden las demandas de manera equitativa e incluyente (área técnico-administrativa).	Alicia Ziccardi y Homero Saltalamacchia (1997)
	• Para concretar la participación, no se requiere ningún tipo de intercambio de favores (área técnico-administrativa).	
	• Existen mecanismos para agrupar los diferentes intereses de la sociedad y programarlos en un beneficio colectivo.	Propuesta
	• Implicación de la sociedad en la resolución de muchas situaciones, a través de decisiones que son aceptadas por la mayoría.	
	• Instrumentos que incentiven el desarrollo de las personas a la igualdad de oportunidades	Julio Díaz Palacios (2005)
	• Inclusión de grupos excluidos en procesos consultivos.	Ma. Victoria Whittingham (2002)
	• Acceso a servicios básicos de sectores de la población en desventaja.	
	• Destilación de recursos a servicios dirigidos a poblaciones vulnerables;	
	• Existe representación de las mujeres.	Daniela Jorquera (2011)
POLÍTICA	• Los mecanismos de consulta y de control de las decisiones gubernamentales atienden las demandas de manera equitativa e incluyente (esfera política).	Alicia Ziccardi y Homero Saltalamacchia (1997)
	• Para concretar la participación, no se requiere ningún tipo de intercambio de favores (esfera política).	
	• Existe diversidad de género en cargos de representación política o promoción de ella.	Propuesta
	• La orientación partidista que se encuentra al frente de la dirección municipal acepta ideas o criticas de otras corrientes.	

[136] Montes de Oca, Edison A. (2002) *Entre Gobernabilidad y la Gestión local con equidad: Una primera aproximación a la conceptualización y su práctica* en Conferencia Centroamericana y del Caribe: Reducción de la Pobreza, Gobernabilidad Democrática y Equidad de Género. Honduras. p. 13.

3.3.8 Indicadores de legalidad

Recordemos que legalidad conlleva la presencia y existencia de un sistema de leyes que aprueban y rigen determinadas acciones. La legalidad permite una determinada conducta, una regulación de las relaciones sociales y un respeto por las pautas de vida. La concepción de un Estado dentro de un margen legal le permite planear, conducir, orientar y coordinar la actividad político-social, se rige dentro de un panorama socialmente aceptado y respetado. El principio de legalidad es entendido como el fundamento por el cual todos los poderes del Estado se encuentran al igual que la sociedad regidos por bases jurídicas.

Pedro Salazar menciona que la legalidad se convierte en un requisito y un atributo del poder que supone ciertos límites al ejercicio del mismo, este autor extrae las características más significativas que considera debe contener todo Estado de derecho y las cuales nos pueden apoyar en la construcción y articulación de ciertos indicadores característicos de todo buen gobierno:

> a) En primer lugar, es necesario que exista un cuerpo normativo estable.
> b) Sin embargo, como ya se señalaba, ese cuerpo normativo también debe satisfacer determinadas características para cumplir con el ideal ético del "imperio de la ley": 1) En primera instancia se trata de leyes que deben ser emitidas por autoridades facultadas, legalmente, para hacerlo… [] Asimismo, estas leyes "recién creadas" deben ser congruentes con el resto de las normas del sistema… [] 2) Las normas jurídicas deben ser de carácter general… [] 3) Las normas deben ser prospectivas y nunca de carácter retroactivo… []4) El contenido de las leyes debe ser razonablemente claro y conocido por el mayor número de sujetos sometidos a las mismas. La publicidad y claridad de las normas (en el ámbito de parámetros razonables), son garantías necesarias para la certeza y seguridad jurídicas.[137]

[137] Salazar, Pedro (1998) *Una aproximación al concepto de legalidad y su vigencia en México* en Léxico de la política, ISONOMÍA No. 9 / Octubre 1998 págs. 193-206

Cuadro 12 **Indicadores de Legalidad.**

ÁREA	INDICADOR	FUENTE
ADMINISTRATIVA	• Presencia y existencia de un sistema de leyes que aprueban y rigen determinadas acciones en el área técnico-administrativa; así como mecanismos para proceder.	Propuesta
	• Existencia de un cuerpo normativo estable y un cuerpo capaz de cumplir sus funciones de forma íntegra.	Pedro Salazar (1998)
	• Las normas jurídicas dictaminadas son de carácter general.	
	• Las normas existentes se encuentran vigentes y responden a las necesidades actuales, le permite planear, conducir, orientar y coordinar la actividad político-administrativa	Propuesta
	• El contenido y los alcances de dichas normas o reglamentos es razonable, claro y cuenta con la suficiente difusión para ser conocido.	
	• Existe un sustento normativo en cada una de las acciones y funciones de las distintas instancias del gobierno.	
	Existencia de algún órgano con objetivo de defender, proteger y promover los derechos, garantías e intereses individuales y colectivos de los ciudadanos.	Municipio de Morón
POLÍTICA	• Presencia y existencia de un sistema de leyes que aprueban y rigen determinadas acciones en la esfera política; así como mecanismos para proceder.	Propuesta
	Las normas o reglamentos creadas deben ser congruentes con el resto de las normas del sistema y los distintos niveles de gobierno.	
	• Existencia de un órgano interno ajeno a la esfera política, capaz de cuestionar y vigilar el cumplimiento del correcto ejercicio de los funcionarios públicos.	
	Respeto por el marco normativo existente y las consecuencias que de él emanen.	
	• Existen bases jurídicas que regulan el comportamiento en la esfera política como: Constitución Local, Ley Orgánica Municipal, Bando de Policía y Buen Gobierno, etc.	Rodolfo Del Castillo (1999)

CONCLUSIONES

Las aportaciones finales que puedo presentar en base al estudio, análisis e interpretación de la gran diversidad de datos e información a través de las distintas fuentes consultadas; y considerando mi hipótesis fundamental de demostrar que los elementos que incorpora el buen gobierno como eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, atención de demandas, consenso, equidad y legalidad, son idóneos para establecer una metodología de evaluación administrativa municipal y fomentar la construcción de mejores gobiernos; me llevan a concluir que la teoría de buen gobierno, así como los principios que la rigen y los indicadores que la caracterizan representan el medio idóneo para articular los fundamentos necesarios para construir una metodología de evaluación municipal, la cual represente un modelo y guía para consolidar un mejor gobierno municipal y una mejor gestión local.

Durante todo el desarrollo de esta investigación, avanzando capitulo por capitulo, intente demostrar que la teoría de buen gobierno contenía cada uno de los principio idóneos para impulsar una gestión tradicional, en la cual, el gobierno simplemente representaba a un único agente central de dominación, hacia la edificación de una nueva forma de administrar el gobierno; esta nueva forma de gestión se caracteriza por la representación del gobierno en un agente central de coordinación, el cual articula intereses, derechos y obligaciones, en beneficio común.

Primeramente y como clave de esta investigación, fue necesario considerar aquellos diversos enfoques que también centran sus ideales y principios en la explicación de la relación entre la sociedad y el gobierno; éste primer cuestionamiento que me permitió desarrollar el primer capítulo de esta investigación, parte de la diferenciación entre gobernabilidad, gobernanza y buen gobierno, y del supuesto en que la teoría idónea que articula principios e indicadores capaces de influir de manera positiva sobre las diversas gestiones es la teoría del buen gobierno.

- **Diferencia entre Gobernabilidad, Gobernanza y Buen gobierno**

Es preciso y necesario mencionar que estos enfoques no cuentan con modelos universales o exactos, por lo que pueden existir muchas complicaciones al tratar de precisarlos o compararlos. Por la misma razón es necesario no verlos como enfoques excluyentes, sino como complementarios, los tres conceptos impactan en lo político, lo económico y lo social, se refieren a una forma de organizar el poder y las funciones correspondientes a la sociedad y el gobierno. Asimismo existe mucha mayor diferencia o distinción entre lo que significa gobernabilidad, que la diferenciación de lo que comprende la gobernanza y el buen gobierno.

La diferencia de la gobernabilidad y la gobernanza con el buen gobierno, es la visión que tiene la gobernabilidad de la sociedad y su organización; la gobernabilidad centra su atención en la capacidad del gobierno para ejercer su dominio y en la aceptación de la sociedad para respetarlo. Este enfoque concibe únicamente al gobierno con las capacidades necesarias para dirigir, planear y conseguir objetivos; ve en la sociedad un agente de control que no cuenta con capacidades propias para desarrollarse.

Concretamente la gobernabilidad plantea únicamente las capacidades o incapacidades que tiene el gobierno para regir a la sociedad y las condiciones con las que tiene o no una sociedad para establecer un gobierno. La diferenciación con respecto al buen gobierno y la gobernanza es que en estos casos se concibe a la sociedad como un actor más, con el cual aceptan sus capacidades y necesidades, por lo que buscan articular intereses, derechos y obligaciones en común para lograr beneficios trascendentes.

Ambas posturas creen que el gobierno es necesario, pero únicamente como coordinador de voluntades, tanto de la sociedad como el gobierno; creen en la importancia del gobierno, pero también en su insuficiencia para enfrentar todas las demandas que la actualidad presenta. Contrario a la gobernabilidad que solo concibe al gobierno como único agente central.

La gobernanza y el buen gobierno se refieren al ejercicio eficiente, eficaz y legítimo del poder y de la autoridad del Estado. Su organización social se establece de forma horizontal, es decir, a la par del gobierno con igualdades e integración en el ámbito político para la toma de decisiones. También ambos enfoques buscan la consolidación de mecanismos para su desarrollo como: eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, atención de demandas, consenso, equidad y legalidad, etc. Entre muchos otros más mecanismos que las distintas visiones contemplan.

La diferencia entre gobernanza y buen gobierno es más complicada de precisar, y más aun considerando que ambos principios legitiman sus acciones al involucrar a la sociedad en sus funciones. Sin embargo, se puede decir que a pesar de que el buen gobierno y la gobernanza se remiten al uso compartido del poder y a la coordinación de acciones entre los distintos sectores; el buen gobierno implica la especialización de todas aquellas instituciones que legitiman al gobierno y que apoyan a la sociedad; además el buen gobierno se puede consolidar o medir en cualquier orden de gobierno, desde el ámbito local, estatal o federal.

Como en un principio mencioné, las diferencias entre buen gobierno y gobernanza son muchas veces complicadas, las diferencias son mínimas y en la actualidad cada vez menos con el surgimiento de nuevas teorías y enfoques.

- **Establecimiento de principios**

Partiendo del conocimiento y aceptación de la idoneidad de la teoría del buen gobierno, el segundo paso necesario, fue la identificación y el establecimiento de principios que consolidaran la estructura y columna vertebral de la teoría; dichos principios asentados en el capitulo dos, representan el eje central del cual se desprenden todos aquellos fundamentos que otorgan veracidad a la teoría y edifican las bases necesarias para la conformación de una nueva gestión y todo aquel argumento que respalda mi investigación.

Los principios que yo logre consolidar y asentar en mi investigación surgieron de un criterio personal y muy parecido en general con muchos otros autores, más sin embargo, considero solo empleo los que a mi juicio realzan el significado de buen gobierno y le brindan cierto sustento en su aplicación; ya que el establecimiento de principios en la aplicación de una teoría referente a una correcta administración o gestión, concibe determinadas medidas de acción, implementación, medición y evaluación de parte del gobierno para un ejercicio conjunto con la sociedad.

Los indicadores que involucre en mi investigación corresponden a: eficacia, relacionada directamente con la obtención de objetivos, metas y fines; eficiencia, referente al cumplimiento de objetivos a través de la utilización de los menores costos y recursos posibles; transparencia, fundamentada en el derecho a la información y al conocimiento de lo que sucede dentro y fuera del gobierno a través del descubrimiento del espacio público; rendición de cuentas, obligación del Estado a reportar, explicar o justificar cada uno de sus actos; participación ciudadana, que significa cierto ejercicio de poder que permite el involucramiento de la sociedad en los asuntos políticos; atención de demandas, que es la captación e interpretación de peticiones sociales a problemas que deben ser cesados; consenso y equidad, que representa la aceptación e integración de todos los actores e intereses de la sociedad, para programarlos en un beneficio colectivo; y legalidad, que implica la presencia y existencia de un sistema de leyes, el cual aprueba y rige determinadas acciones.

Determine los principios anteriores a partir del conocimiento y evaluación de una extensa gama de opciones que las distintas teorías e interpretaciones del buen gobierno ofrecían, de entre varias opciones figuraban otras tales como: liderazgo, responsabilidad, sensibilidad, accesibilidad, coherencia, modernización, respeto, profesionalismo, imparcialidad, servicio, ética, honestidad, etc. Cada uno de estos principios y características pueden simbolizar una evolución política y social, representan elementos fundamentales para constituir una teoría basada en la participación social y el involucramiento de la ciudadanía en el ejercicio político; sin embargo y como mencione anteriormente, estos principios característicos del buen gobierno y en especial los principios desarrollados previamente en el

capitulo dos seleccionados a criterio personal, sustentan mi hipótesis inicial de la idoneidad de la teoría de buen gobierno en la construcción de mejores condiciones y relaciones entre el gobierno y la ciudadanía, entre el ejercicio político y la opinión ciudadana, entre las demandas sociales y las políticas públicas para haeerles frente.

La idoneidad de esta teoría y el respaldo de sus principios fundamentales, orientan a todos los individuos a sumar esfuerzos hacia la creación de una nueva cultura política y social, que permita una mejor administración y distribución de recursos, formulación y elaboración de principios y normas que regulen el comportamiento social, partiendo de la protección de los derechos y libertades fundamentales, y en general, una mejor administración eficiente y eficaz, capaz de hacerle frente a las demandas sociales; la suficiente capacidad estatal para crear medios de participación ciudadana, atención de demandas y rendición de cuentas, de forma transparente, legal y equitativa.

- **Construcción de metodología**

Finalmente, la construcción de una metodología, así como la determinación de los indicadores que la caracterizarían, represento la esencia misma de la tesina y la culminación de la hipótesis y de todos aquellos esfuerzos por desarrollar y consolidar una teoría capaz de aportar herramientas para dimensionar un buen gobierno a partir de códigos o indicadores que permitieran conocer, interpretar y determinar las funciones básicas de todo gobierno que ve a la ciudadanía como el propósito mismo de su existencia y el motor de cada una de sus acciones.

Al igual que los principios característicos del buen gobierno, la selección y clasificación de los indicadores que le otorgarían movimiento y alcance a los principios significo un enorme reto; principalmente por la extensa diversidad de indicadores que pueden surgir y desplegarse de una sola variable, y los alcances que cada uno podría presentar. De cualquier manera, la construcción de cada uno de los indicadores surgidos a partir de la interpretación de distintos autores significo la intención de desarrollar una metodología que

consolidara y estableciera elementos que sirvieran de guía y modelo para conseguir un buen gobierno y una correcta administración.

Como he mencionado, los indicadores son instrumentos que nos aportan una medición en base a ciertos conocimientos a partir de una determinada teoría; la teoría de buen gobierno se sustenta necesariamente de dichos indicadores para concretar los principios que le caracterizan, es por eso que la intención por concretar una metodología que sirviera de evaluación para determinar qué gestión responde o no a las características de un buen gobierno era necesaria. No podemos decir que existe un buen gobierno si no es que previamente no se desarrollo una evaluación o un examen en cada uno de los principios que debe poseer toda gestión y que representa cada una de las características de la teoría de buen gobierno.

Un punto importante de mencionar, es que independientemente de los resultados que una metodología de evaluación pudiera arrojar sobre la administración de un determinado gobierno, el peso o valor de cada principio característico del buen gobierno es relativo, y responde únicamente a las necesidades prioritarias de la ciudadanía en cuestión; existen principios que deben ser prioritariamente existentes en todo gobierno como la transparencia y la legalidad, sin embargo principio como eficiencia y eficacia pueden variar, podrán existir sociedades exigentes de resultados independientemente de los costos, o al contrario, sociedades que le otorgan mucho más valor a la correcta utilización de los escasos recursos para asignar posteriormente metas, que el cumplimiento forzoso de ciertos objetivos.

- **Consideraciones finales**

La teoría del buen gobierno intenta influir sobre la dinámica del gobierno y en contra de todas aquellas practicas tradicionalistas organizadas de forma vertical que no contemplaban a la sociedad como un igual, sino como un simple cumulo de personas dispuestas a observar cada una de las acciones y decisiones del gobierno sin el mínimo control; el buen gobierno intenta implantar un nuevo orden y una nueva visión que responda a las exigencias actuales del

mundo, donde la sociedad es el principal objetivo de cada una de las acciones del gobierno, donde principios como eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, atención de demandas, consenso y equidad y legalidad, son los motores que mueven la relación entre el gobierno y la ciudadanía.

La idea central corresponde a la articulación de intereses, derechos y obligaciones en beneficio común, donde el gobierno se convierte en un agente central de coordinación de cada una de las acciones, decisiones y esfuerzos conjuntos que la sociedad y el propio gobierno, se encargan de desplegar para beneficiarse mutuamente.

La teoría del buen gobierno fluye como una teoría dinámica inspirada en voz y necesidades de la ciudadanía para establecer límites y orden en el ejercicio político a través de lineamientos que delimiten el campo de acción del gobierno y la sociedad, entiende que la única manera de concebir un buen gobierno es a través del conocimiento real de las necesidades sociales, de forma horizontal, no de forma vertical como la gobernabilidad y muchas otras teorías y enfoques; es por eso que la teoría del buen gobierno se convierte en una estrategia y una práctica que busca un cambio profundo en el desempeño de cada una de las instituciones y la gestión de las relaciones sociedad-gobierno que se desarrollan en un territorio.

Como he planteado, la teoría de buen gobierno si puede constituir y representar un elemento esencial en la transformación de la estructura social con base en el mutuo acuerdo de corresponsabilidad con el gobierno; los principios que la caracterizan pueden calificar a un gobierno o una administración como factible, aceptada y reconocida, considerando que para hablar de la existencia de un buen gobierno, este debe ser eficaz, efectivo, equitativo, transparente y legal. Además, la orientación que esta teoría plantea se centra en la relación de equilibrio de poder entre sociedad y gobierno; por lo que se requiere también de la existencia de ciertos elementos tales como participación ciudadana y atención de demandas.

Considerando el planteamiento inicial de fortalecer una teoría que permita la consolidación de la sociedad con el gobierno, en un ejercicio conjunto y de acuerdo mutuo que permita ordenar y fijar las bases de relación entre ambos sectores en vísperas de conseguir un mejor futuro y equilibrar el poder en ambas partes; considero que la teoría de buen gobierno y los principios que la caracterizan capaces de certificar un gobierno como eficaz, eficiente, transparente, capaz y apto para rendir cuentas, ejercitar la participación ciudadana y la atención de demandas de forma equitativa y legal, permite fomentar y desarrollar mejores gobiernos y cada vez mejores administraciones.

Se puede decir que la teoría de un buen gobierno no se desarrolla únicamente como conocimiento, esta se convierte en una práctica cada vez más común, en la cual los gobiernos se apoyan para llegar al siguiente nivel de gobernación, administración y dirección; utilizan esta teoría como plataforma central, la cual concentra sus principales elementos en: una administración eficiente y eficaz, capaz de responder a las demandas sociales vigentes con la correcta utilización de los recursos disponibles; capacidad estatal para crear medios de participación ciudadana, atención de demandas y rendición de cuentas, de forma transparente y respaldado por un marco legal en condiciones equitativas.

Finalmente, si es cierto que una transformación real solo se puede lograr a partir de la evolución en las acciones, valores, mentalidades y actitudes de cada uno de los individuos; la existencia de una teoría que aporte una visión trascendental de la sociedad en el gobierno y sus acciones mismas, puede convertirse en un elemento valioso de cambio y transformación en las relaciones como las conocemos.

BIBLIOGRAFÍA

- **Libros y artículos**

Aguilar, Luis F. (2006), Gobernanza y Gestión Pública, Fondo de Cultura Económica. México.

_____, (2010), Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, México.

Alberdi, Jokin, (2000), *Buen Gobierno* en Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo, Icaria/HEGOA, España.

Alcántara, Manuel, (1995), Gobernabilidad, crisis y cambio, Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio, FCE, México.

Arrupe, Olga E. (2002), Igualdad, Diferencia y Equidad en el Ámbito de la Educación, Argentina.

Berthin, Gerardo, (2010), Gobernabilidad Local y Descentralización: ¿El Nuevo Espacio para la Democracia de Ciudadanía en América Latina y el Caribe?, PNUD, Panamá.

Bonifacio, José Alberto, (2006), *La Función Pública en el Buen Gobierno* en XIII Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: Globalización, Buen Gobierno y Función Pública, Guatemala.

Bonnefoy, Juan Cristóbal, (2003), Los indicadores de evaluación del desempeño: una herramienta para la gestión por resultados, América Latina, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Chile.

Briggs, Beatrice, (1998), Introducción al Proceso de Consenso, IIFAC, México.

Brito, Morelba, (2002), Buen gobierno local y calidad de la democracia, Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. España.

Cámara de Diputados, (2002), Niveles de participación, Portal de Desarrollo Sostenible. México.

Camou, Antonio, (2001), Los desafíos de la Gobernabilidad, FLACSO-UNAM, Plaza y Valdés, México.

Carbonell, Miguel, (2003), El principio de legalidad, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.

Carmona, Rodrigo R. (2008), *Nuevas políticas públicas y sistemas de governance en los distritos industriales italianos,* en Economía, Sociedad y Territorio, vol. VIII, núm. 28. México.

Caruso, Arles, (2009), La Planeación del Desarrollo y la Participación Ciudadana: Herramientas Básicas del Buen Gobierno Municipal. INAFED, México.

Casilda, Ramón, (2004), América Latina y el consenso de Washington en Boletín Económico De Ice N° 2803.

Cejudo, Guillermo M. y Ríos, Alejandra, (2010), *La rendición de cuentas del gobierno municipal* en La Estructura de la Rendición de Cuentas en México. Reporte de Investigación Proyecto CIDE-Hewlett. México.

Centro de Desarrollo Municipal, (1998), Los Municipios de México, información para el desarrollo, 3ª ed. Cedemun/Segob. México.

Cerrillo, Agusti, (2005), *La Gobernanza hoy* en La gobernanza hoy: 10 textos de referencia, INAP, España.

Chanona, Alejandro, (2007), *La transparencia: elemento básico de un régimen democrático* en Debatiendo la democracia, Revista Nueva Visión Socialdemócrata, Fundación por la social democracia de las Américas, A.C. No. 8.

Código Iberoamericano de Buen Gobierno, (2006), Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (C L A D), Uruguay.

Curzio, Leonardo, (1998), La gobernabilidad en el México contemporáneo, Afers Internacionals, México.

Del Castillo, Rodolfo, (1999), *Los municipios mexicanos: un primer marco de acercamiento* en Los municipios en México Los retos ante el futuro. CIDE. México.

Departamento de Relaciones Externas Washington, D.C. (2012), El FMI y la buena gestión de gobierno.

Dermizaky, Pablo, (2000), Estado de Derecho y Buen gobierno, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad de Talca, Chile.

Díaz, Antonio, (2010), *Calidad y Buen gobierno Enfoque y contenidos* en Calidad Democrática y Buen gobierno, Agencia Estatal de Evaluación y Calidad (AEVAL). España.

Díaz, Julio, (2005), *Gobernabilidad y Buen gobierno* en Manual del Buen gobierno local Enfoques, principios, estrategias. SINCO Editores, Perú.

Fox, Jonathan y Haight, Libby (coord.) (2007), *Las reformas a favor de la transparencia, Teoría y práctica* en Derecho a saber, balance y perspectivas cívicas, Fundar, México.

Guerrero, Eduardo, (2005), *Libros, autores e ideas para abrir una discusión* en Transparencia: Libros, autores e ideas, IFAI y CIDE, México.

Guillen, Amalia et al, (2009), *Origen, espacio y niveles de participación ciudadana* en Daena: International Journal of Good Conscience.

Haldenwang, Christian, (2005), Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina, Revista de la CEPAL No. 85.

Halfani, Mohamed, (coord.), (2004) *Herramientas para promover la transparencia* en Herramientas para promover la transparencia en la gobernanza local, UN-HABITAD Alemania.

Heredia, Raimundo, (2002), *Gobernabilidad: una aproximación teórica* en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Portugal.

Hernández, Evelyn *et al.* (2007), *Gobierno Municipal, desarrollo local y buen gobierno* en Manual de Transparencia y Rendición de Cuentas en Gobiernos Municipales, BM, Honduras.

Herrera, Remy, (2004), *¿Buena Gobernanza contra Buen gobierno?* en Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura, Vol. X, No. 1.

Hofbauer, Helena y Cepeda, Juan Antonio, (2005) *Transparencia y Rendición de cuentas* en Transparencia: libros, autores e ideas, CIDE, México.

INAFED, (2010), Características de Buen Gobierno Municipal: 10 Lecciones practicas para las Autoridades Municipales Electas. México.

----------, (2006), Información Básica sobre administración y gobierno municipal, Secretaría de Gobernación, México.

Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República LVIII legislatura, (2001), *El Municipio Mexicano.*

Islas, Roberto, (2009), *Sobre el principio de legalidad* en Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Paraguay.

Jorquera, Daniela, (2011), *Gobernanza para el Desarrollo Local* en Documento de Trabajo N° 6. Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo. Rimisp, Chile.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, (2012), Instituto Electoral del Distrito Federal, México.

Lichtensztejn, Samuel, (2010), *El Banco Mundial en* Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial Instrumentos del poder financiero, Universidad Veracruzana, México. pp. 143-193.

Levi, Margaret, (2006), *Por qué necesitamos una teoría del gobierno* en Revista Española de Ciencia Política. Núm. 14.

Mancilla, Hugo. C. F. (1982), Las teorías clásicas sobre el buen gobierno y su significación actual, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 29.

Medina, Manuel, (2006), La promoción de la rendición de cuentas y la participación ciudadana en los procesos de descentralización, CYAN, España.

Merino, Mauricio, (1995), *La participación ciudadana en la democracia* en Cuadernos de divulgación de la Cultura Democrática, IFE, México.

Merrien, François Xavier, (1997), Del gobierno y los Estados-providencia contemporáneos publicada en L'Etat-providence.

Mokate, Karen, (2002), Eficacia, Eficiencia, Equidad y Sostenibilidad: ¿qué queremos decir?, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).

Montes de Oca, Edison A. (2002), *Entre Gobernabilidad y la Gestión local con equidad: Una primera aproximación a la conceptualización y su práctica* en Conferencia Centroamericana y del Caribe: Reducción de la Pobreza, Gobernabilidad Democrática y Equidad de Género. Honduras.

Natera, Antonio, (2005), *Nuevas estructuras y redes de gobernanza*, en Revista Mexicana de Sociología 67, núm. 4 UNAM Instituto de Investigaciones Sociales. (octubre-diciembre) México.

Nieto, Santiago, (2005), *Rendición de cuentas y transparencia en los gobiernos locales* en Las aportaciones de las Entidades Federativas a la reforma del Estado. UNAM. México.

Nonell, L. (2003) Marco teórico-metodológico de la Cultura de la Transparencia. IFAI, Secretaria de acuerdos Dirección General de Estudios y Relaciones Internacionales, México.

Oriol Prats, Joan, (2001), *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico*, Revista Instituciones y Desarrollo no. 10, España.

----------, (2003), *El concepto y el análisis de la gobernabilidad*, Revista Instituciones y Desarrollo no. 14, España.

Ramos, José María, (2007), Gobiernos locales en México: hacia una Agenda de Gestión Estratégica de Desarrollo, Miguel Ángel Porrúa. México.

Rogers, Peter, (2002), *Gobernabilidad del agua en América latina y en el Caribe,* en Banco Interamericano de Desarrollo, Brasil.

Rosales, Mario y Hernández, J. Carlos, (2009), Buen gobierno local, mejores prácticas y gestión del conocimiento: los bancos de buenas prácticas y su influencia en la acumulación de saber sobre desarrollo municipal y local. Chile.

Salazar, Pedro, (1998), *Una aproximación al concepto de legalidad y su vigencia en México* en Léxico de la política, ISONOMÍA No. 9. México.

Tornos, Joaquín, (coord.), (2012), Transparencia, rendición de cuentas y participación: una agenda común para la cohesión social y la gobernanza en América Latina. Programa URB-AL III 06 Colección de estudios sobre políticas públicas locales y regionales de cohesión social. España.

Torruco, Sitlali, (2004), El principio de legalidad en el ordenamiento Jurídico mexicano, América Jurídica, Brasil.

Stoker, Gerry (1998), *El buen gobierno como teoría: cinco propuestas*. Papers de Formación Municipal No 50. España.

Ugalde, Luis Carlos, (2002), *Rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales* en Cultura de la Rendición de Cuentas, México.

Van Den Brande, Luc. (2009), Diario Oficial de la Unión Europea Libro Blanco del Comité de las Regiones Sobre la Gobernanza Multinivel.

Velásquez, Elkin, (2006), *La Gobernabilidad y la Gobernanza de la seguridad ciudadana. Hacia una propuesta operacional*, Fundación Método, Colombia.

Villoria, Manuel, (2011), *¿Más libertad o más felicidad? El buen gobierno del siglo XXI* en XVI en Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la administración Pública (Conferencia Magistral), Paraguay.

Yáñez, Navarro et al. (2002), Enfoques para el estudio del gobierno municipal en relación con otros niveles de gobierno en Ciencias de Gobierno núm. 011, volumen 6, enero-junio, Venezuela.

Ziccardi, Alicia y Saltalamacchia, Homero, (1997), Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas, UNAM, México.

Ziccardi, Alicia, (1998), Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital. Ed. Miguel ángel Porrúa. México.

- **Portales de internet**

Banco Mundial. www.bancomundial.org

Cámara de diputados. www.diputados.gob.mx/

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). www.clad.org

Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL). www.eclac.org

Fondo monetario Internacional. www.imf.org/external/spanish

Instituto Interamericano para el Desarrollo Social para el Desarrollo Económico y Social (INDES). indes.iadb.org

Instituto de Investigaciones Legislativas. www.senado.gob.mx

Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM. www.juridicas.unam.mx/

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). www.inafed.gob.mx

Municipio de Morón, Buenos Aires, Argentina. www.moron.gov.ar/

Portal de Desarrollo Sostenible. rds.hn/

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). www.undp.org.mx