



Reflexiones sobre la responsabilidad compartida entre ciudadanía y Administración Pública

Víctor Manuel Martínez Chávez *

Abstract

El artículo aborda la importancia de la participación ciudadana en el manejo de los problemas y asuntos públicos. El autor argumenta que las fallas en las políticas públicas se deben a la falta de involucramiento de la sociedad civil en la toma de decisiones, así como en la instrumentación de las acciones. En consecuencia, propone que por medio de un modelo de diagnóstico holístico se genere un equilibrio entre dos tendencias de la Administración Pública, que son los esquemas de gobernanza, así como el uso de herramientas y técnicas para la prestación de un mejor servicio público.

Palabras clave

Administración Pública, participación ciudadana, gobernanza, diagnóstico holístico, gestión pública, transparencia, rendición de cuentas, presupuesto, gasto público.

1. Introducción

He iniciado esta reflexión de los quehaceres de la Administración Pública derivado de los grandes acontecimientos de estas últimas décadas, donde la ciudadanía ha interactuado bajo una lógica de corresponsabilidad ante las acciones que le competen al Estado, particularmente a través de sus políticas públicas, Sin embargo, no se han dado

* Doctor en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Diplomado en Metodología en las Ciencias Sociales y en Coaching Ontológico. Profesor adscrito al Centro de Estudios en Administración Pública de la misma Facultad, donde imparte las asignaturas Seminario de Apoyo a la Titulación y Planeación Estratégica de la Gestión Pública. Actualmente es Subgerente de Metodología en la Comisión Federal de Electricidad.

respuestas satisfactorias a las demandas sociales, razón por la cual la ciudadanía se ha organizado para exigir solución a diversas problemáticas coyunturales (Dror, 1996).

Derivado de lo anterior, en este texto daremos una pequeña reseña del devenir en las últimas décadas en la vida pública y privada, en donde se ha reflejado un sinnúmero de políticas públicas destinadas discursivamente para la mejora de la ciudadanía, pero que en los hechos han representado programas gubernamentales que han favorecido a los autoridades más que al bienestar de la población.

2. La responsabilidad ciudadana y el gobierno

Los procesos decisorios públicos a través de la voz de la ciudadanía en la consulta para la agenda de gobierno, reflejada en las políticas públicas vía la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, se ha ampliado a múltiples actores (gobierno) y protagonistas (ciudadanía) en los procesos de construcción de políticas, programas y proyectos gubernamentales.

La corresponsabilidad en estas experiencias se manifiesta en la construcción de acciones de gobierno insertadas en lo público y que comprenden actividades para la población, por lo que el gobierno delega su responsabilidad y la comparte con los ciudadanos. En consecuencia, se registra una transformación de sus procesos decisorios verticales y centralizados, para incorporar la exigencia de la participación ciudadana, generando así esquemas de descentralización.

Así, la corresponsabilidad surge de las sinergias entre las instituciones gubernamentales y no gubernamentales con base en relaciones de confianza, cooperación y responsabilidades compartidas. En este sentido las estrategias y metodologías deben vincular las acciones de gobierno con la participación ciudadana.

La propuesta es generar una alternativa integral que involucre a los diversos actores para enfrentar problemas y lograr la eficacia y eficiencia del gobierno, con el fin de superar los niveles de marginación y motivar la participación ciudadana. Ello permitiría que el gobierno desarrolle con mayor certeza y precisión sus tareas públicas, pues se llevarían a

cabo con conocimiento de causa (de los directamente involucrados en el problema) por medio de una responsabilidad compartida vía un diagnóstico holístico, donde se involucre como actor principal al ciudadano.

Las reflexiones apuntan, por tanto, a la responsabilidad compartida, es decir, a la interacción dentro de la esfera del gobierno de las administraciones públicas y privadas, así como de la ciudadanía, para dar mejor atención a las demandas de la sociedad civil, por medio de instrumentos como las reformas administrativas, la modernización y otras estrategias para el cambio, como lo es Programa Especial de Mejora de la Gestión.

Es de reconocer que la ciudadanía hoy en día se ha manifestado en diversas formas de organizarse para obtener respuestas del gobierno ante los reclamos sociales, de ellos existen varios ejemplos, como el “Movimiento por la paz con justicia y Dignidad”, encabezado por Javier Sicilia, ante los ilícitos de secuestro, atracos, robos, violación, extorsión y otros. Como respuesta a estas demandas de la ciudadanía, el Estado -vía el Poder Legislativo- se dio a la tarea de atender esta problemática elaborando un ante proyecto de Ley General de Víctimas, presentándose para su discusión y aprobación o veto y dándose un respuesta favorable a la ciudadanía.

La Ley, aprobada y turnada a Cámara de Diputados, prevé la creación de un registro nacional de víctimas y un fondo permanente de ayuda, asistencia y reparación integral, cuya operación dependerá de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, y que formará parte del Sistema Nacional de Víctimas. En dicho documento normativo se contempla la sanción y castigo a quien no cumpla estos preceptos legales.

En el artículo 71 de esta Ley se fija un monto de 500 veces el salario mínimo mensual para reparar el daño. En la actualidad representaría un pago de 934 mil pesos. El fideicomiso de donde saldrán los recursos será público y no paraestatal.

El objeto normativo es establecer un conjunto de medidas sociales y económicas (individuales y colectivas) reglamentadas judicial y administrativamente en beneficio de las víctimas, de tal manera que posibiliten el goce efectivo de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación integral y garantías de no repetición. Asimismo, se contemplan derechos a ayuda, atención y asistencia en los diferentes apartados de la Ley.

La Ley General de Víctimas obliga a todas las autoridades a coordinar medidas para promover, respetar, proteger, garantizar y permitir el ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas. Entre estas medidas, se propone la ayuda para atender de manera inmediata las necesidades más urgentes de los agraviados.

En cuanto a las medidas de asistencia y de atención, se establece que tienen por objeto contribuir al restablecimiento del pleno ejercicio de los derechos de la víctima y brindarle las condiciones necesarias para llevar una vida digna, como acceso a instituciones de educación, programas de crédito y de subsidio especiales, cobertura plena de servicios de salud incluidas hospitalización, cirugías y provisión de medicamentos, programas especiales de rehabilitación en salud física y mental, entre otros aspectos.

Esta acción jurídica prevé el reconocimiento público del ciudadano con carácter de víctima, de su dignidad, nombre y honor ante la comunidad y el ofensor, las disculpas públicas, los actos conmemorativos, la construcción de monumentos públicos, la búsqueda de las personas desaparecidas y la identificación de los cuerpos y restos, así como su inhumación.

Sin embargo, las acciones de mejora no han sido enteramente satisfactorias para la ciudadanía, por esta razón sigue latente la necesidad de contar con políticas públicas más eficaces en la atención de los reclamos ciudadanos. Al respecto, daremos una síntesis del devenir de la Administración Pública, como destaca Luis Fernando Aguilar Villanueva al aludir a tendencias de la rama pública-administrativa contemporánea.

La primera se encamina a orientar, reivindicar, recuperar y reconstruir la naturaleza de la Administración Pública; en la segunda, se resalta la necesidad de recuperar, reactivar y reconstruir la capacidad administrativa de la administración pública (Aguilar, 2011:40-46). Desde nuestra óptica, estas dos tendencias se complementan y están orientadas a reconstruir lo público y lo privado en la Administración Pública, es decir, a gestar un balance entre gobernanza, las técnicas administrativas y la participación social (planeación estratégica, Balance Score Card, benchmarking, presupuesto base cero, políticas públicas y otras) (Abascal, 1996).

Al respecto, Ricardo Uvalle (2011:13) señala que “El tema de la transparencia como demanda de la sociedad y política pública en funcionamiento en más de cien países actualmente tiene cobertura internacional e interesa tanto a la sociedad, a la ciudadanía y a las clases políticas, porque es un tema que ha modificado la relaciones entre gobernantes y gobernados en relación con los asuntos públicos”. Esto es importante porque, como se señaló al inicio, parte de nuestro objeto de estudio se refiere a la promoción de una cultura del hacer y del quehacer de la ciudadanía y de la Administración Pública, por lo que es fundamental la existencia de una normatividad para los gobiernos democráticos, dado que ello propicia un cambio tanto en sus servidores públicos como en sus instituciones, lo cual se ubica como una tendencia donde se transita hacia la transparencia y la rendición de cuentas, favoreciendo así mejores políticas públicas, el desarrollo incluyente y un nuevo estilo de gobierno hacia la competitividad e innovación, lo que es propio de los gobiernos abiertos que involucran a los ciudadanos.

Por tanto, en el contexto de la rendición de cuentas, la contabilidad y la transparencia son ejes fundamentales que la ciudadanía ha venido demandando como una responsabilidad compartida entre los gobiernos (federal, entidades federativas y municipios) y sus administraciones públicas, siendo así la columna vertebral de los quehaceres públicos en sus gestiones con la ciudadanía. Por esta razón se promueven acciones en el Poder Legislativo (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores) como las reformas a la Ley General de Contabilidad Gubernamental, donde se pretende transparentar el gasto en los tres órdenes de gobierno y sus entes públicos con objeto de combatir la corrupción y el desvío de recursos públicos a través de la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información.

Al respecto, se tiene contemplado imponer sanciones que van de dos a siete años de prisión y multas de mil a 500 mil días de salario mínimo a quienes causen daño a la hacienda pública o al patrimonio, no lo eviten o no lo informen a su superior jerárquico.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como las dependencias equivalentes en las entidades federativas y municipios deberán facilitar el acceso a la información financiera de todos sus entes públicos a través de enlaces electrónicos en sus páginas de internet. Asimismo, se señala que los ciudadanos tendrán acceso a la información sobre

los adeudos que tengan los estados, municipios o la Federación, y a este derecho no se podrán oponer mecanismos como el secreto bancario o fiduciario (para prevenir el desvío de los recursos financieros), y además las entidades deberán hacer públicos los recursos federales que reciban y los que ministre a municipios, delegaciones del Distrito Federal, organismos descentralizados, universidades públicas, asociaciones civiles y demás beneficiarios.

Surge, por tanto, un cambio normativo importante en el quehacer de la contabilidad gubernamental, a fin de establecer una cultura de la transparencia de los servidores públicos en los tres niveles de gobierno, promoviendo en ellos los valores de la honradez, la disciplina y la legalidad en las actividades realizadas y sus respectivos ejercicios presupuestales.

En suma, la temática de la contabilidad, la transparencia y la rendición de cuentas en los gobiernos representan hoy día para México temas de gran trascendencia e importancia, tanto que el Secretario General de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), José Ángel Gurría, el pasado once de septiembre entregó al presidente electo de México, Enrique Peña Nieto, el documento "México. Mejores políticas para un desarrollo incluyente", en el cual se resalta las temáticas del potencial de crecimiento y las recomendaciones, siendo una de ellas lo definido en el punto número cinco que alude a la eficiencia de la gestión pública: "En los últimos años ha adoptado una amplia serie de reformas para hacer más eficiente la administración pública y aumentar el impacto de las políticas gubernamentales. Entre estas reformas están una mayor responsabilidad fiscal y transparencia en el proceso presupuestario; mejores mecanismos de adquisición; una gestión más adecuada de los recursos humanos; y medidas para evitar la corrupción. Si bien muchas de estas reformas ya están vigentes, es necesario un respaldo político fuerte y congruente para que la legislación se ponga en práctica, genere ahorros reales y aumente la productividad" (OCDE, 2012:17).

Para llevar adelante estas acciones se sugiere, por parte de la OCDE, continuar con las mejoras al proceso presupuestario, incrementar la eficiencia del sector público, fortalecer los resultados de las adquisiciones públicas, impulsar el gobierno electrónico para formar capacidades locales, mejorar la gestión de riesgos, entre otros. Ante estas acciones, el

organismo internacional establece medidas clave, sintetizándose en diseñar un proceso presupuestario multianual, profesionalizar el servicio público, mejorar la calidad del gasto, ampliar las iniciativas de transparencia y gobierno abierto, así como medir la satisfacción de los ciudadanos con herramientas de gobierno electrónico.

Como se observa, México tiene un gran reto para los próximos años a través de un cambio en sus instituciones, a fin de propiciar para las nuevas generaciones de ciudadanos una mayor estabilidad económica basada en mejoras en la contabilidad, la rendición de cuentas y la transparencia en sus quehaceres, lo cual abre una gran oportunidad para impulsar una sinergia en los estándares de los gobernantes con la ciudadanía, reflejándose en el bienestar más elevado, es decir, en la calidad de vida de la población.

3. Propuesta

Se ha detectado en los diagnósticos administrativos que no se involucra en las acciones de gobierno a la ciudadanía, por esta razón se propone un modelo de diagnóstico holístico bajo el enfoque de sistemas, el cual permite generar información organizada para entender la situación esencial de una institución con un mínimo de supuestos sin perder de vista la atención al ciudadano en sus quehaceres administrativos, a fin de analizar las patologías administrativas (Aburto, 1992; Acle, 1990).

El diagnóstico holístico, bajo la visión de sistemas, se define como el conjunto de subsistemas relacionados entre sí, a saber: teleológico, visión organizacional, social-capital humano, jurídico y funcional, descripción y análisis de la institución como "sistema total y abierto".¹

¹ Ludwig von Bertalanffy establece la teoría de sistemas como un movimiento científico y afirma que el estado característico de los organismos es el único sistema abierto; es abierto en el sentido de que intercambia material con un ambiente; mientras las entradas y las salidas de materiales producen cambios de componentes. Las concepciones previas sobre el estado de equilibrio que mantiene un organismo da origen a la idea de un estado constante. El concepto de un sistema abierto que se mantiene por sí mismo en un estado constante representa una divergencia respecto de los conceptos de la física clásica, que principalmente consideró sistemas cerrados. De acuerdo con la segunda ley de la termodinámica, un sistema cerrado finalmente debe lograr un estado de equilibrio con un máximo de entropía y un mínimo de energía libre; pero bajo ciertas condiciones, un sistema abierto puede mantenerse en un estado constante (Martínez, 2010).

En todos los casos, el diagnóstico de los subsistemas debe relacionarse con la influencia que ejercen los factores del medio ambiente, específicamente la ciudadanía que circunda a la institución, de ahí que se integre el análisis de sistemas como instrumento del diagnóstico (Lilienfeld, 2002:44-150) y la técnica FODA. En la **Figura 1** se presentan el modelo, los subsistemas interrelacionados y el contenido de cada uno de ellos.

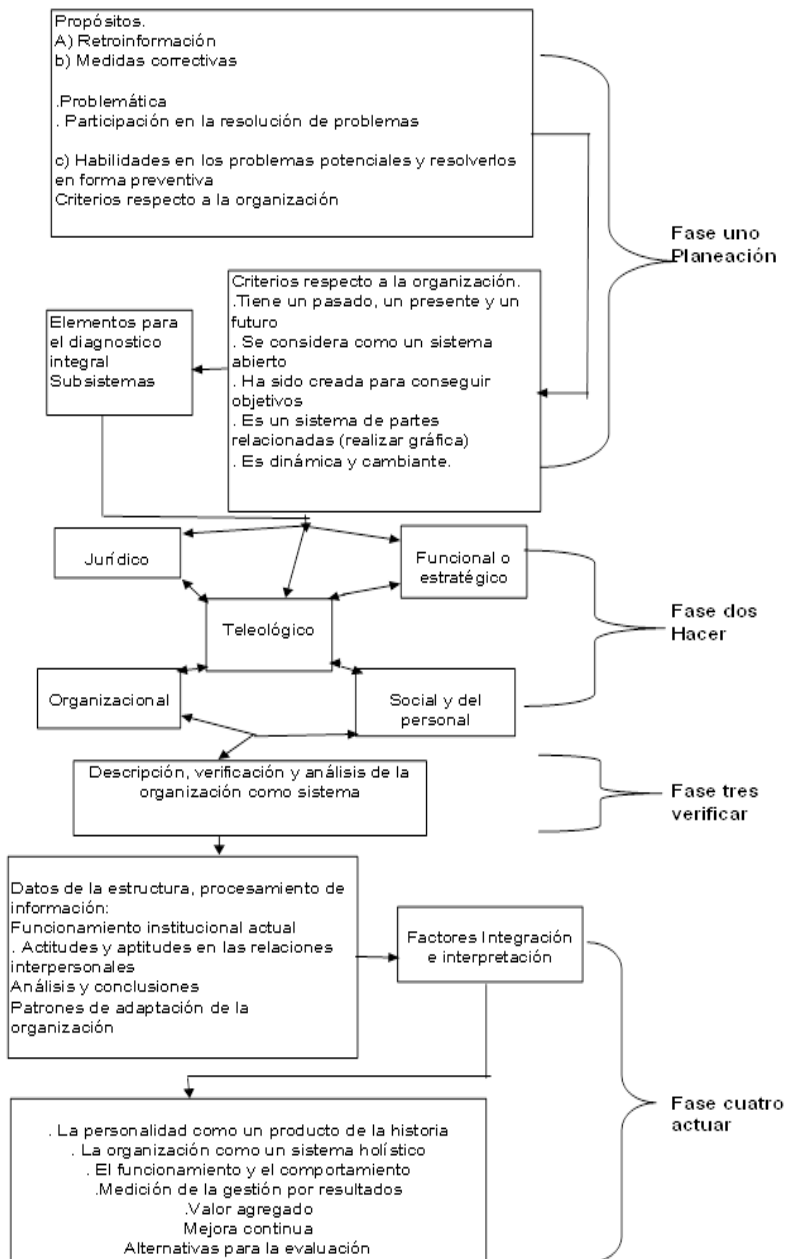


Figura 1.
Diagnóstico holístico

Fuente: Elaboración propia, y para mayor abundamiento véase Martínez, 2010.

Dicho gráfico se interpreta y sustenta en cuatro fases, de acuerdo al ciclo de Deming: primera fase, planear; segunda, hacer; tercera, verificar; cuarta, actuar.

El diagnóstico debe de ser entendido como parte de la práctica profesional en que el servidor público o especialista utiliza el conocimiento para interpretar los síntomas reflejados en la causa y el efecto de la institución en estudio.

3.1. Normatividad para el estudio del diagnóstico

La normatividad a seguir es establecer un orden, una responsabilidad y obligatoriedad de quien interactúa en los subsistemas, así como una congruencia entre la normatividad y los hechos en razón de su ejercicio, con base en la comunicación como eje principal en la dinámica de cada subsistema en la institución (Ackoff, 2002).

El diagnóstico debe ser considerado bajo el enfoque de procesos, a fin de contemplar una cadena de valor en su aplicación, practicada para la solución de la problemática detectada.

La problemática se manifiesta a través del método cuantitativo, cualitativo y otras técnicas de investigación, donde su base son los cuestionamientos verbales y escritos, así como la observación en la organización de los encuestados, lo que se expresa como el malestar del paciente al acudir con el profesional o especialista en diagnósticos en búsqueda de una solución.

El profesionalista en diagnósticos, por medio de la observación y los informes que le manifiesta su equipo de trabajo, determina la causa y las acciones y efectos del mal funcionamiento de la institución. Por tanto, son la base para interpretar los malestares institucionales y sustentar los indicadores que sirven como guías para seguir la exploración.

En estos subsistemas se debe fundamentar la congruencia y la sinergia alineada con la visión, con los objetivos y las metas, a fin de dar cumplimiento a los hallazgos obtenidos ante la gestión pública institucional (Aguilera, 2007).

4. Conclusiones

En toda acción de gobierno, vía la Administración Pública, debe participar la ciudadanía para gestar esquemas de gobernanza, es decir, de responsabilidad compartida.

Se recomienda para fortalecer la acción de gobierno y la participación ciudadana la aplicación de un diagnóstico holístico bajo la visión de sistemas, donde interactúen los ciudadanos como protagonistas de las políticas y programas públicos.

El hilo conductor de estas reflexiones se sustenta en la importancia de la participación y la responsabilidad compartida con la ciudadanía, para así obtener un buen gobierno donde se manifieste la voz de la sociedad civil y la voz de los gobernantes en la toma de decisiones y en la construcción de políticas públicas (programas, proyectos y planes nacionales de desarrollo).

Ley General de Contabilidad Gubernamental en México resalta, entre estas acciones de cambio, la transparencia y la rendición de cuentas en su contabilidad, en sus políticas públicas y en sus proyectos en los tres órdenes de gobierno, destacando así la transparencia en la gestión y la eficiencia en ellos.

5. Fuentes de Información

- Abascal Rojas, Francisco (1996), *Cómo se hace un plan estratégico: modelo de desarrollo en una empresa*, Madrid, ESIC.
- Aburto Jiménez, Manuel (1992), *Administración por calidad*, México, CECOSA.
- Ackoff, L. Rusell (2002), *El paradigma de Ackoff. Una administración sistemática*, México, Limusa/Wiley.
- Acle Tomasini, Alfredo (1990), *Planeación estratégica y control total de calidad*, México, Grijalbo.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2011), *Gobernanza y Gestión Pública*, 4° reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica.
- Aguilera Murguía, Ramón y Jorge Nacif Mina (2007), *Los archivos públicos: su organización y conservación*, México, Porrúa.
- Cabrera Ignacio (2012), *El Secreto de la Libertad*, 1° edición, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Dror, Yehezkel (1996), *La capacidad de gobernar*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Lilienfeld, Robert (2002), *Teoría de sistemas, orígenes y aplicación en las ciencias sociales*, México, Editorial Trillas.
- Martínez Chávez, Víctor Manuel (2010), *Diagnostico Administrativo Holístico*, 4° edición, México, Trillas.
- OCDE (2012), "México, Mejores políticas para un desarrollo incluyente". *Serie Mejores Políticas*, México, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- Uvalle Berrones, Ricardo (coord.), *Rumbos de la transparencia en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/SITESA.



ENCUCIJADA
REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ONCEAVO NÚMERO
MAYO - AGOSTO 2012

Revista Electrónica del
Centro de Estudios en Administración Pública de la
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
Universidad Nacional Autónoma de México



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPYS UNAM



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. José Narro Robles*

Secretario General: *Dr. Eduardo Bárzana García*

Secretario Administrativo: *Lic. Enrique Del Val Blanco*

Abogado General: *Lic. Luis Raúl González Pérez*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Director: *Dr. Fernando Castañeda Sabido*

Secretario General: *Lic. Claudia Bodek Stavenhagen*

Secretario Administrativo: *Lic. José Luis Castañón Zurita*

Jefa de la División de Estudios de Posgrado: *Dra. María Cristina Puga Espinosa*

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:
Lic. Alma Iglesias González

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *Lic. María de Lourdes Durán Hernández*

Jefe de la División de Estudios Profesionales:
Mtra. Consuelo Dávila

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Dr. Ricardo Uvalle Berrones

Coordinadora de Informática:
Ing. Alberto Axcaná de la Mora Pliego
(Responsable de la Publicación Electrónica)

LA REVISTA

Director de la Revista:
Ricardo Uvalle Berrones

Secretario Técnico de la Revista:
Maximiliano García Guzmán

Consejo Editorial:

Erika Döring González Hermsillo
Eduardo Guerrero del Castillo
Omar Guerrero Orozco
Elena Jeannetti Dávila
Roberto Moreno Espinosa
Raúl Olmedo Carranza
Nicolás Rodríguez Perego
Gerardo Torres Salcido

Diseño, integración y publicación electrónica:

Coordinación de Informática
Centro de Investigación e Información Digital,
Rodolfo G. Ortiz Morales.

ENCUCIJADA REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 4, No.11, mayo-agosto 2012, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro de Estudios en Administración Pública, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., Tel. (55) 56229416 y (55) 56229426, <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>, maximiliano_unam@yahoo.com.mx. Editor responsable: Dr. Ricardo Uvalle Berrones. Reserva de Derechos al uso Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN: 2007-1949. Responsable de la última actualización de este número, Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Dr. Maximiliano García Guzmán, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México D.F., fecha de la última modificación, 1 de diciembre de 2012.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación.