



**Universidad Abierta y a Distancia de México**  
Dirección de Ciencias Sociales  
Licenciatura en Administración y Gestión Pública

**Proyecto de investigación e intervención**

La participación ciudadana y su incidencia en la transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública municipal de San Lorenzo, Tlaxcala, 2017-2019

**Presenta**

Leonel Zarazúa Jacobo

**Campo de formación**

Política de Anticorrupción e Integridad Pública

**Asesor institucional**

Lic. Gina Roseli Vargas Cortés

**Tutor académico**

Dra. María Magdalena Godínez Goribar

Apizaco, Tlaxcala, a 3 de octubre de 2019



## **Agradecimientos**

### **En primera instancia a Dios**

Que representa la aspiración y motivación metafísica más importante como fuente de fuerza y valor ético y moral de mi existencia.

### **A mi familia**

A mi esposa e hijos, que son el argumento esencial de mi vida y epicentro permanente de todo proyecto, sueño y meta.

### **A todos mis docentes**

Que han sido una guía didáctica y pedagógica fundamental en el aprendizaje y formación como futuro administrador público.

“Por caminos de sabiduría  
nos hemos instruido,  
y por sendas de rectitud  
nos seguiremos guiando”.  
Proverbios 4:11



## Contenido

<b>Introducción</b> .....	5
Capítulo Primero .....	10
La participación ciudadana en el combate a la corrupción en los municipios .....	10
Corrupción en los municipios.....	11
La administración pública municipal .....	11
Teoría de la Nueva Gestión Pública (NGP) .....	13
<b>Esquema 2. Fundamentos teóricos de la NGP</b> .....	16
La corrupción en la administración pública .....	17
<b>Cuadro 2. Comparativo de definiciones de lo qué es corrupción</b> .....	18
Lo qué no es corrupción .....	19
<b>Elementos implícitos en un acto de corrupción</b> .....	20
La tipificación de un acto de corrupción .....	21
<b>Cuadro 3. Principales actos de corrupción en la administración pública</b> .....	22
<b>Factores que propician la corrupción</b> .....	24
<b>Esquema 2. Tipos de mecanismos para el combate a la corrupción</b> .....	25
La participación ciudadana en el combate a la corrupción .....	27
<b>La categoría de ciudadano</b> .....	27
<b>Definiciones del concepto de Participación Ciudadana</b> .....	27
Componentes de la participación ciudadana.....	29
Tipos de Participación Ciudadana .....	30
Mecanismos institucionales de participación ciudadana .....	32
Marco Jurídico de la participación ciudadana en el combate a la corrupción .....	35
<b>Capítulo Segundo</b> .....	38
<b>La participación ciudadana y su incidencia en el combate a la corrupción en San Lorenzo, Tlaxcala</b> .....	38
Antecedentes de la participación ciudadana en asuntos públicos: un breve recuento .....	39
La transparencia y rendición de cuentas en los gobiernos municipales de Tlaxcala.....	40
La participación ciudadana: un instrumento de control social del ejercicio del poder público en Tlaxcala.....	45
La participación ciudadana y su incidencia en la transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública de San Lorenzo, Tlaxcala.....	48



Principales indicadores de falta de transparencia y mayor percepción de corrupción en la gestión pública en Tlaxcala .....	52
Antecedentes de la participación ciudadana, como instrumento de control social en San Lorenzo, Tlaxcala .....	54
Mecanismos de participación ciudadana en San Lorenzo, Tlaxcala .....	59
<b>Capítulo Tercero .....</b>	<b>62</b>
<b>La percepción de los ciudadanos sobre la gestión pública de San Lorenzo, en materia de transparencia y rendición de cuentas .....</b>	<b>62</b>
Metodología de la investigación .....	66
El instrumento de recolección de datos.....	70
Los instrumentos aplicados.....	72
Análisis de datos.....	77
<b>Análisis de datos por categoría de nivel de escolaridad de los informantes .....</b>	<b>80</b>
<b>Trabajo de campo con perspectiva de género .....</b>	<b>82</b>
Causas de la pérdida de confianza y credibilidad .....	85
Causas de la falta de transparencia, rendición de cuentas e inclusión ciudadana.....	87
<b>Propuestas ciudadanas de solución a la problemática .....</b>	<b>89</b>
<b>Los principales hallazgos .....</b>	<b>90</b>
<b>Propuesta de solución.....</b>	<b>92</b>
Conclusiones.....	94
<b>Anexos .....</b>	<b>96</b>
<b>Referencias.....</b>	<b>99</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>101</b>



## Introducción

Este trabajo académico representa la suma de muchos esfuerzos y procesos de aprendizaje, estudio y desarrollo de competencias de la Licenciatura en Administración y Gestión Pública, de la Universidad Abierta y a Distancia de México (UnADM), y para la culminación de nuestra formación, hemos realizado este proyecto de investigación e intervención administrativa en un organismo público desconcentrado de la administración pública municipal, denominado presidencia de comunidad de San Lorenzo Tlacualoyan, Tlaxcala, periodo administrativo 2017-2019.

De esta manera, bajo el título de, *La participación ciudadana y su incidencia en la transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública municipal de San Lorenzo, Tlaxcala, periodo 2017-2019*, hemos desarrollado este proyecto de intervención, a partir de la identificación de una problemática de tipo social-institucional en la institución pública y localidad ya citados, que está afectando nuestro entorno, y por supuesto está afectando la estabilidad institucional y social de la comunidad, con efectos negativos notables, como el retraso para la ejecución de proyectos de desarrollo comunitario y la implementación de programas sociales.

El problema se trata de una evidente crisis de legitimidad, manifiesta pérdida de confianza y credibilidad, además de percepción de corrupción, aunado a la generación de una relación hostil entre ciudadanos-autoridad. Este conflicto fue creciendo y aumentando su nivel de hostilidad, hasta llegar al grado de presentarse confrontaciones físicas, insultos hacia la autoridad y el bloqueo al acceso del edificio que ocupa la presidencia municipal auxiliar.



A partir de estas referencias empíricas, decidimos elegir esta problemática y la institución pública (presidencia municipal auxiliar) para el desarrollo de este proyecto de intervención desde el campo de formación y especialidad de **política de anticorrupción e integridad pública, con enfoque especial en la transparencia y rendición de cuentas** vinculada con la participación ciudadana, y con el cual pretendemos abonar a la solución del problema a través de conocimiento, metodología y herramientas de la ciencia de la Administración y Gestión Pública.

El proyecto se justifica de forma multidimensional, pues se ha realizado una aportación técnica, social e institucional, que a través de conocimiento teórico, empírico (trabajo de campo) y metodológico ha contribuido a identificar y analizar las causas y factores que están ocasionando la problemática institucional, asimismo, presentamos una propuesta optativa de solución, mediante un plan de acción para llevar a cabo mejoras a la política de transparencia, rendición de cuentas e inclusión ciudadana que incida en el combate a la corrupción y a la configuración de instituciones más eficientes, eficaces, honestas, incluyentes y democráticas.

Como principio de la investigación nos hicimos este cuestionamiento detonante ¿Cuáles son las causas y factores de estas manifestaciones hostiles, bloqueos y pancartas de injurias hacia la autoridad local?, asimismo, ¿cuáles son los factores que han ocasionado la evidente crisis de legitimidad, pérdida de confianza y credibilidad de la gestión pública de San Lorenzo?

En el alcance de este reto, el proyecto fue diseñado como una investigación de enfoque cualitativo, que incluye para su estudio un razonamiento inductivo y análisis subjetivo con la finalidad de comprender el significado de las opiniones y percepciones muy personales de los ciudadanos de San Lorenzo, Tlaxcala, con respecto al desempeño de la gestión pública local en materia de transparencia, rendición de cuentas e inclusión ciudadana en la toma de decisiones.



La metodología incluyó el diseño de un instrumento para la obtención de datos, basado en la entrevista semi estructurada con preguntas abiertas, la técnica de observación y revisión de documentos normativos, que mediante el análisis han sido transformados en información y conocimiento teórico y empírico, que nos permitió elaborar teorías y proponer soluciones.

También, a través del proyecto nos propusimos alcanzar el objetivo de identificar y analizar las causas y factores que están ocasionando el problema institucional identificado para tener una perspectiva del contexto y para poder elaborar una propuesta de solución, desde un enfoque de estudio especializado (política de anticorrupción e integridad pública).

Con base en esta temática de investigación, y partiendo de la problemática identificada, formulamos y propusimos como guía de investigación las siguientes hipótesis de relación causal; los factores y causas que han ocasionado la problemática, tienen su origen en la falta de transparencia, rendición de cuentas y de inclusión ciudadana formal, a través de mecanismos institucionales, por parte de la administración pública, objeto de este estudio.

Pero, para alcanzar estos objetivos planeados, era necesario comprender el contexto general de la situación del entorno institucional y social. Para este fin, el proyecto se ha estructurado en 3 etapas definidas en capítulos que abordan en su conjunto la visión teórica, conceptual, histórica, y metodológica del proyecto de intervención.

A partir de esta concepción general del tema de investigación, en el primer capítulo se han estudiado diversos aportes teóricos sobre la participación ciudadana y cómo incide en las funciones, obligaciones y facultades de la gestión pública, en materia de transparencia y rendición de cuentas, en el marco de las estrategias de la Política de Anticorrupción e Integridad Pública.



Si bien, la administración local municipal, de San Lorenzo, Tlaxcala tiene establecidas algunas de sus obligaciones respecto a la inclusión ciudadana, contraloría social y representación vecinal en la Ley Orgánica Municipal, es solamente en la Ley de Consulta Ciudadana de Tlaxcala que se establecen los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada; como el Plebiscito, Referéndum, Voz en el Cabildo, Iniciativa Ciudadana y la Consulta Popular.

Asimismo, en materia de transparencia y rendición de cuentas en el marco de la Política Nacional de Anticorrupción, los organismos municipales se hayan regulados por diversos ordenamientos legales, principalmente en la Ley General de Responsabilidad Administrativa, que establece la tipificación de los delitos graves de corrupción, así como sus sanciones.

No obstante, la **definición conceptual de corrupción** aún presenta deficiencias en el ámbito ciudadano y en la misma función pública, sobre todo en el nivel municipal, pues a casi todo acto administrativo que no sea del agrado del ciudadano común, lo califica como corrupción. Para este fin, de comprender el bagaje conceptual anticorrupción, se presenta una amplia descripción para diferenciar los actos de corrupción de los que no son.

De la misma forma, para comprender el contexto de nuestro objeto de estudio, en el segundo capítulo, realizamos un recorrido en el tiempo, acerca de la cultura organizacional social de los ciudadanos de San Lorenzo, a través del régimen informal denominado **usos y costumbres** para involucrarse en los asuntos del pueblo y de la gestión pública. También, para describir el entorno socio-político de la comunidad, el contexto y/o clima organizacional de la institución gubernamental en estudio, así como sus antecedentes en materia de rendición de cuentas. Con este estudio comprendimos la importancia que tienen las herramientas con las que cuenta la ciudadanía; como herramientas jurídicas, mecanismos de participación y una ampliación de sus derechos, como el acceso a la información pública, y la participación ciudadana institucionalizada, que ha venido



a dar un cambio en las formas tradicionales de rendición de cuentas y de inclusión social en la toma de decisiones de la autoridad, pero que lamentablemente no se han sabido implementar.

Pero, para conocer la opinión y percepción que tienen los ciudadanos de San Lorenzo, referente al tema en estudio, llevamos a cabo un interesante trabajo de campo mediante el instrumento de las entrevistas, que nos permitió la recolección e interpretación de datos, mismos que, aunado con la investigación documental normativa y observación de aspectos y manifestaciones subjetivas de los informantes, fue posible analizar y comprender los matices y énfasis de sus juicios y evaluaciones *a priori* que tienen hacia la gestión pública local.

De esta forma, presentamos como producto final de este proyecto una propuesta como alternativa de solución al conflicto social e institucional, vinculada y articulada con la participación ciudadana con incidencia en el combate a la corrupción. Entre sus principales puntos destacamos la creación de un comité comunitario de transparencia y rendición de cuentas, también, la creación de una unidad de enlace ciudadano, y el diseño de una estrategia de capacitación y profesionalización de los servidores públicos.



## Capítulo Primero

### La participación ciudadana en el combate a la corrupción en los municipios

“Los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad. No pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes”

**José Octavio López Presa (2019)**

Partiendo bajo la directriz temática y de investigación de *La participación ciudadana y su incidencia en la transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública municipal de San Lorenzo, Tlaxcala, periodo 2017-2019*, en este apartado hemos abordado el marco teórico conceptual, de la participación ciudadana como mecanismo social de combate a la corrupción en gobiernos municipales en México.

Con base en lo anterior y, con la finalidad de comprender en forma más clara y precisa los diferentes conceptos y teorías, contenidos en el problema identificado en la presidencia de comunidad de San Lorenzo, Tlaxcala, objeto de nuestro estudio, y con motivo de este proyecto de investigación e intervención, planteamos un enfoque teórico de cómo la participación ciudadana se convierte en un factor preponderante en el combate a la corrupción, pero cuando se lleva a cabo mediante los mecanismos legales, y en pleno goce de los Derechos de acceso a la información pública.

De esta manera, se construye un espacio público de Obligaciones y Derechos, regulados en un marco legal y normativo con leyes sobre participación ciudadana, anticorrupción, de transparencia y rendición de cuentas, que forman parte de todo un andamiaje sistemático para combatir la corrupción en el sector público.

Mientras tanto, queremos empezar acotando el contexto teórico-conceptual en tres esferas temáticas que se concatenan en la investigación. Se trata de las siguientes variables de investigación; 1. La Participación Ciudadana, 2. La Gestión Pública municipal, 3. Transparencia y Rendición de Cuentas.

### Esquema 1. Conceptos centrales del proyecto de intervención.



*Fuente; elaboración propia*

## Corrupción en los municipios

### La administración pública municipal

Para comprender de forma más nítida lo que sucede en la gestión pública de San Lorenzo, Tlaxcala, periodo 2017-2019, y estar en mejores posibilidades técnicas de proponer una alternativa de solución, pongámonos en perspectiva y en contexto, y empecemos por entender lo que es la **Administración Pública Municipal (APM)** acotado al estado de Tlaxcala, con la finalidad de



conocer y comprender su fundamento legal, funciones, conceptos, elementos, facultades y obligaciones.

Para ello, debemos necesariamente iniciar por conocer la definición de los componentes que la conforman, y para cumplir este propósito, presentamos una sinopsis conceptual a manera de reflexión semántica.

### **Cuadro 1. Sinopsis conceptual de la Administración Pública Municipal**

Componente	Descripción
<b>Fundamento legal</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Artículo 115 constitucional (DOF, 05-02-1917)</li><li>• Constitución Política de Tlaxcala (POT, 15-12-1918)</li><li>• Ley orgánica municipal de entidad federativa (POT, 23-05-2002)</li></ul>
<b>Lo que es un municipio</b>	El Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Tlaxcala. Se integra por la población asentada en su territorio y un Gobierno que tendrá por objeto procurar el progreso y bienestar de sus comunidades. Está investido de personalidad jurídica y administrará su patrimonio conforme a la ley. Fuente; Constitución Política de Tlaxcala.
<b>La Administración Pública Municipal</b>	Representa el brazo ejecutor del ayuntamiento, y son el conjunto de funciones y ejecución de decisiones emanadas de cabildo. Se compone por áreas, direcciones, coordinaciones, departamentos para su mejor funcionamiento institucional.
<b>El Ayuntamiento</b>	Es el Órgano colegiado del gobierno municipal que tiene la máxima representación política que encauza los diversos intereses sociales y la participación ciudadana hacia la promoción del desarrollo.
<b>Lo que es una presidencia de comunidad</b>	Es un órgano desconcentrado de la administración pública municipal y está a cargo de un presidente de comunidad, quien tiene delegadas atribuciones del presidente municipal y del Ayuntamiento.



<b>El cabildo</b>	Es la asamblea deliberativa compuesta por los integrantes del Ayuntamiento (presidente, sindico, regidores, delegados y presidentes de comunidad) para proponer, acordar y ocuparse de los asuntos municipales, existen 3 tipos de cabildo: 1. Solemne, 2. Ordinario, 3. Extraordinario.
<b>Funciones principales</b>	Expedir la normatividad (Bandos, reglamentos, circulares), prestar los servicios públicos, desarrollar la infraestructura social para el crecimiento económico, administrar su hacienda. Fuente; Ley orgánica municipal de Tlaxcala.

Fuente; elaboración propia, basado en Ley orgánica municipal de Tlaxcala (POT, 2001)

## Teoría de la Nueva Gestión Pública (NGP)

Dentro de las demandas ciudadanas y protestas sociales (al menos las que están sucediendo en San Lorenzo), existe intrínsecamente la defensa de un conjunto de **derechos humanos**, sin embargo, desconocidos por los mismos ciudadanos y muy poco difundidos y defendidos por los gobiernos locales.

Esta confrontación de derechos y obligaciones, se hallan previstas para su solución en un nuevo modelo de gestión pública, que ha tenido un eco a nivel mundial desde hace un par de décadas, ha sido denominado la **Nueva Gestión Pública (NGP)**.

Se trata de una nueva forma de gobierno donde tiene prioridad la participación ciudadana dentro de un enfoque llamado gobernanza (en lugar de solo “gobierno”), pero antes de entrar en las descripciones técnicas, abordemos el contexto de la NGP. Es a partir de las reformas al artículo 115 constitucional con fecha de 23 de diciembre de 1999, con la cual se elevó a rango constitucional una autoridad de gobierno (anteriormente solo se les denominaba “administración municipal”) a las funciones municipales en México.



Estas reformas, como lo dicen Gómez y Arroyo (2011), convirtieron a los municipios en un nuevo orden jurídico, “con competencias propias del Estado mexicano”, en conjunto con los órdenes federal y estatal.

Sin embargo, esto también traería mayores exigencias de parte de una ciudadanía cada vez con más problemas y necesidades por satisfacer, y que requieren también, de nuevas soluciones o de mejores formas de gestionar los recursos públicos y, por lo tanto, la innovación de técnicas, estrategias y diseño de políticas públicas.

Ante este escenario se requiere de contar con servidores públicos profesionalizados, con competencias gerenciales de los directivos en las áreas de la administración pública municipal.

Para hacer frente a estos nuevos retos para las administraciones municipales, paralelamente empieza a tener eco en México una tendencia internacional, que tiene como principales promotores a organismos internacionales como el Banco Mundial (MB), El Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), se trata de la Nueva Gestión Pública (NGP), en la cual se describen los elementos, características y principios que deben cumplir en la actualidad las administraciones públicas de los tres niveles federal, estatal y por supuesto el nivel que nos ocupa en este estudio; el municipal.

Este nuevo perfil, de acuerdo a los principios y postulados teóricos de la NGP, se refiere a la transformación de los presidentes municipales en “gerentes públicos” y las presidencias



municipales en nuevas “gerencias públicas”, con la finalidad de ser más eficientes (usar en forma óptima los recursos) y eficaces (dar resultados satisfactorios).

Para lograr este fin, la NGP, ha considerado al gobierno municipal como la primera instancia donde se reciben las demandas sociales, y el espacio donde se sucede la alternancia política con más frecuencia, en palabras de Gómez y Arroyo (2011) el ámbito de gobierno municipal es, “la punta de lanza de la democratización del país [...], y donde se genera una relación más estrecha con la sociedad que exige cada vez mayores espacios para la participación en los asuntos públicos”.

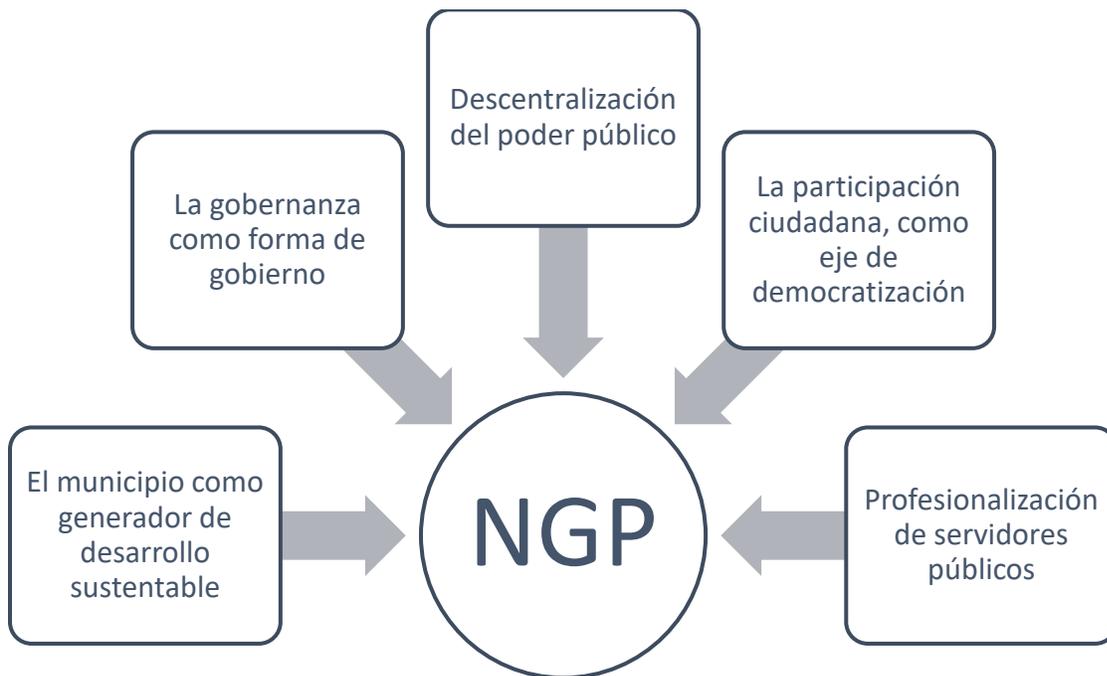
Siguiendo esta línea de propósitos, se ha generado un arduo trabajo de modernización, innovación y mejora en las administraciones municipales según refiere el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo municipal (**INAFED, 2018**) siendo el modelo de la Nueva Gestión Pública, el más promovido en las últimas décadas, y que basa su metodología en principios muy bien definidos, de acuerdo a este organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, enlistamos los principales:

- ✓ Promover la transparencia y el acceso a la información pública
- ✓ Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana y control social.
- ✓ Mejorar los servicios públicos que brinda.
- ✓ Eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos públicos, para evitar la corrupción.

Es importante aclarar, que el INAFED, lleva a cabo periódicamente foros, simposios y reuniones con los alcaldes de México, con la finalidad de capacitarlos en las diversas áreas de la administración municipal, con enfoque de la nueva gobernanza y la NGP.

En el siguiente esquema, hemos sintetizado los fundamentos teóricos de la Nueva Gestión Pública (NGP), para poder elaborar una perspectiva acerca de los componentes y características de la gestión pública en el ámbito municipal en México.

### Esquema 2. Fundamentos teóricos de la NGP



*Fuente; elaboración propia, basado en INAFED (2011)*

Es así, como mediante estos fundamentos teóricos, la NGP pretende dar solución a los problemas de crisis de legitimidad, pérdida de confianza y credibilidad, derivados de la ineficiencia, ineficacia, falta de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana institucionalizada en los gobiernos municipales.

Es importante enfatizar sobre la definición conceptual de la gobernanza, para ello, queremos recuperar las palabras de Aguilar (2008, p. 90) donde define la gobernanza como el proceso en el



cual los diferentes actores de la sociedad se involucran en la gestión pública, para incidir en las decisiones públicas para su desarrollo.

De esta manera, este nuevo enfoque de la gestión pública (gerencia pública), podemos describirlo como una gestión de coordinación y consenso entre autoridad-ciudadano que pone en el centro de las decisiones al ciudadano, y está enfocada a resultados y, a cumplir satisfactoriamente con los preceptos de eficacia, eficiencia y honestidad establecidos en el 134 constitucional.

## **La corrupción en la administración pública**

Mucho se ha tratado en las últimas décadas el tema de la corrupción en la administración pública, ora estudiado desde la academia, ora analizado desde las políticas públicas, ora percibido desde la sociedad como un mal cultural. Definido en síntesis de todos los enfoques como el resultado del mal manejo de los recursos públicos, fomentado por la falta de transparencia y rendición de cuentas, pero no nos hemos detenido hasta el momento para analizar para comprender con claridad **qué es la corrupción**, por lo tanto, consideramos necesario e impostergable abordar y describir este concepto.

Uno de los primeros problemas para combatir los presuntos actos de corrupción por parte del Estado y la sociedad civil (a través de la participación ciudadana), es que no se tiene claro (jurídica y semánticamente) qué es la corrupción, al respecto diferentes organizaciones tanto internacionales como nacionales han realizado aproximaciones conceptuales, aunque el debate continúa.

Para este propósito, en el siguiente cuadro recuperamos algunas definiciones de autores y organizaciones que han estudiado en forma destacada este tema.

**Cuadro 2. Comparativo de definiciones de lo qué es corrupción**

Autor	Definición
Malem J. (2014)	“Se refiere a deslealtad, violación a un deber, El término -corrupción- ha sido utilizado históricamente en dos sentidos distintos. En un sentido general como equivalente a destrucción, devastación o adulteración de un material orgánico, como por ejemplo la carne; y en un sentido particular para designar una actividad humana específica, como ocurre cuando <i>se</i> lo asimila a <b>soborno o extorsión</b> . Finalmente, las prácticas corruptas tienden a realizarse habitualmente en un marco de secreto o de discreción. Un acto de corrupción implica la violación de un deber”.
Malem, J. (2014)	<b>La corrupción como un delito penal</b> “El que no haya sido un delito penal es una cuestión contingente. Y que lo sea deberá depender del sistema jurídico punitivo, establezca como delito la falta al deber institucional. Un acto de corrupción no siempre entraña una acción penalmente antijurídica. Que el acto de corrupción sea legal o ilegal, desde un punto de vista penal, dependerá, por cierto, del tratamiento que el sistema punitivo ofrezca a las reglas del sistema normativo de referencia”.
Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, 1999)	“Abusos unilaterales por parte de los funcionarios de gobierno, tales como el desfalco y el nepotismo, así como abusos que vinculan al público con actores privados: soborno, extorsión, tráfico de influencias y fraude”.
ONU (UNPAN, 2014)	“La corrupción es el abuso del poder encomendado para el beneficio propio”.
Jesús Reyes Heróles (2017)	Señala que “... la corrupción se caracteriza por su clandestinidad, además de que se esconde y permanece en la oscuridad”.



Stephen Morris (1992)	Ha definido corrupción como “el uso ilegítimo del poder público para el beneficio privado”; también como “todo uso ilegal o no ético de la actividad gubernamental como consecuencia de consideraciones de beneficio personal o político”, o simplemente como “el uso arbitrario del poder”.
-----------------------	--

Fuente; elaboración propia, basado en (Malem, J. 2014), (UNPAM, 2014), (Heroles J. 2017)

A partir de lo anterior, queremos enfatizar a manera de síntesis, que la corrupción se trata entonces, de un acto antiético (deshonestidad), pero que para ser tipificado como tal para fines de responsabilidad administrativa y jurídica, deben existir ciertas circunstancias especiales como que se da en forma secreta (dicho coloquialmente, “bajo el agua”) y por lo menos participan dos personas una que extorsiona y otra que se deja extorsionar sin denunciar, o bien el que soborna y el que permite el soborno. Entonces, tenemos tres elementos implícitos, existe Soborno y/o Extorsión, y se da en forma clandestina.

## Lo qué no es corrupción

No obstante, con el propósito de evitar juicios y prejuicios equivocados sobre ciertos actos presumiblemente de corrupción, pero que son en realidad son una práctica legal y cotidiana en el ejercicio de las funciones del **servicio público**, queremos aclarar conceptualmente algunos actos que se han prejuzgado de forma tácita con la etiqueta de corrupción, sin que ello tenga los componentes de corrupción que en otro apartado abordaremos de forma más explícita. Para comprender **lo que no es corrupción**, veamos la siguiente aportación:

La corrupción no debe ser confundida con medidas estatales de carácter promocional. Por ejemplo, los programas sociales y asistenciales del gobierno.



No debe asimilarse, por otra parte, corrupción y clientelismo político, o de otro tipo. Se da en un espacio abierto, de beneficio masivo y no particular.

La mera recepción de regalos, de recompensas o de compensación, económica o de otro tipo, por parte de un funcionario público, de un político o de un particular en virtud del desempeño de su trabajo se ha considerado, en no pocas ocasiones, como actos genéricos de corrupción [...] en general, la aceptación de un obsequio o de una dádiva suele ser un acto libre; y cuando se regala algo no se suele exigir nada a cambio, mediato o inmediato. Las propinas son dádivas que se ofrecen generalmente a los empleados que ocupan los niveles categoriales más bajos.

El otorgamiento de propinas: son dádivas con un carácter de gratitud y son parte de una cultura social de gratitud, y se realiza después de la prestación de un servicio, y no antes lo que generaría una ventaja clientelar. (Malem, J. 2014, p. 23)

## **Elementos implícitos en un acto de corrupción**

Con el propósito de ir aclarando y comprendiendo el contexto de la participación ciudadana en el combate a la corrupción, al menos conceptualmente, no debemos perder de vista algunos elementos que se hayan implícitos en un acto administrativo antiético.

Para este fin, enunciamos los elementos implícitos en un acto de corrupción, que, para ser considerados como tal, deben existir circunstancias, elementos normativos quebrantados y hechos antiéticos, como lo señala Malem, J. (2014), primero, el acto se lleva a cabo en secreto o con discreción, participan dos o más personas voluntariamente en el acto, es decir, por lo menos el que soborna y el que es sobornado, y el que extorsiona y el que permite ser extorsionado.

Asimismo, siempre va en contra de los valores éticos y representa un acto que viola una norma jurídica, económica o social preestablecida. Generalmente, es para obtener un beneficio particular (puede ser económico, profesional, sexual etc.), y no institucional, ni público o general.

Al respecto, Benalcázar, J. (s,f, p.6) nos da una definición sobre corrupción que contiene elementos éticos, por lo tanto define a un acto de corrupción como una acción contra la ética. Así



entonces, para él la ética es, “la observancia de la legalidad, la labor eficaz y eficiente y, sobre todo, por el afán de servicio al ciudadano y al interés colectivo, pero todo ello con fundamento en un postulado más profundo: hacer posible que la *calidad* y la *transparencia* sean connaturales en la actuación de la administración y de todos sus agentes”.

Por otra parte, igual que otros organismos internacionales, el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2017), define la corrupción pública como “el abuso de la función pública para beneficio propio”, donde se halla implícito 2 elementos, la clandestinidad y la actuación de 2 o más actores.

Otro planteamiento sobre el tema lo encontramos en palabras de Bautista, D. (2017) cuando afirma que se trata “de una parte oscura de la condición humana en la que el individuo carece de integridad sin importar su situación socioeconómica”.

Con las anteriores definiciones, nos queda claro que un acto de corrupción se refiere entonces, a la presencia de conductas anti-éticas que provienen de aspectos psicológicos aún en estudio, de donde nos atrevemos a inferir, que no obedece a la falta de dinero, ni a la falta de formación académica, más bien se trata de una desestabilidad mental y emocional, con profundas raíces como causas, que su análisis rebasa los objetivos de este proyecto.

## **La tipificación de un acto de corrupción**

Aunque el subtítulo de este apartado ya es muy sugerente, no es una redundancia, pues debemos aclarar que los actos de corrupción suceden también en el sector privado (mercado) y social, sin embargo, para fines de este trabajo de investigación vamos a enfocarnos en los diferentes actos de corrupción que suceden al interior de la administración pública y que se hayan tipificados



para su sanción, en la **Ley General de Responsabilidad Administrativa (LGRA)**, (DOF, 18-07-2016), todos ellos son considerados como delitos graves, y aquí mostramos los principales:

**Cuadro 3. Principales actos de corrupción en la administración pública**

Acto de corrupción	Definición
<b>Cohecho</b>	Cuando un servidor público exija, acepte, obtenga o pretenda obtener, por sí o a través de terceros, con motivo de sus funciones, cualquier beneficio no comprendido en su remuneración como servidor público.
<b>Peculado</b>	El servidor público que autorice, solicite o realice actos para el uso o apropiación para sí o para las personas a las que se refiere el artículo anterior, de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.
<b>Desvío de recursos públicos</b>	El servidor público que autorice, solicite o realice actos para la asignación o desvío de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.
<b>Utilización indebida de información</b>	El servidor público que adquiera para sí o para las personas a que se refiere el artículo 52 de la LGRA, bienes inmuebles, muebles y valores que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, así como obtener cualquier ventaja o beneficio privado, como resultado de información privilegiada de la cual haya tenido conocimiento.
<b>Abuso de funciones</b>	El servidor público que ejerza atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí o para las personas a las que se refiere el artículo 52 de la LGRA, o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público.



<b>Actuación bajo Conflicto de Interés</b>	El servidor público que ejerza atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí o para las personas a las que se refiere el artículo 52 de esta Ley o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público.
<b>Enriquecimiento oculto u ocultamiento de Conflicto de Interés</b>	El servidor público que falte a la veracidad en la presentación de las declaraciones de situación patrimonial o de intereses, que tenga como fin ocultar, respectivamente, el incremento en su patrimonio o el uso y disfrute de bienes o servicios que no sea explicable o justificable, o un Conflicto de Interés.
<b>Tráfico de influencias</b>	El servidor público que utilice la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, para generar cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere el artículo 52 de la LGRA.
<b>Encubrimiento</b>	El servidor público que cuando en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir actos u omisiones que pudieren constituir Faltas administrativas, realice deliberadamente alguna conducta para su ocultamiento.

Fuente; elaboración propia, basado en la Ley General de Responsabilidad Administrativa (DOF, 18-07-2016).

Es importante destacar dos cosas; primero, que esta Ley General de Responsabilidad Administrativa es muy reciente, apenas lleva en vigencia 3 años, y segundo, fue impulsada desde la sociedad civil organizada, a partir de la iniciativa anticorrupción llamada 3 de 3, que originalmente exigía a los servidores públicos de todos los niveles de jerarquía, 1. La declaración de su situación patrimonial, 2. Declaración de intereses y, 3. Comprobante de pago de impuestos.



## **Factores que propician la corrupción**

Como ya quedo expuesto en el apartado anterior, son diversos los factores que propician los actos de corrupción, según el contexto político, económico, social o cultural donde se cometa el ilícito, al respecto, Ballesteros, F. (2017) menciona algunos factores que fomentan la comisión del acto de corrupción:

- I. Escasa voluntad política de acabar con la corrupción por parte de las autoridades
- II. Capitalismo clientelar. – Se refiere al intercambio de favores, amiguismo y compadrazgos, o conocido coloquialmente como la “dedocracia”.
- III. Impunidad. – Es el proteccionismo brindado a correligionarios, que de alguna forma y desde la burocracia clientelar también se protegen, asimismo.
- IV. Fallan los controles. – fallas institucionales sistémicas, para proteger al jefe.
- V. Temor de los denunciantes que son acosados, perseguidos y despedidos. (p. 3)

Sin embargo, a través de nuestro propio análisis y observación dentro de la comunidad de San Lorenzo, afirmamos hipotéticamente que los principales factores que han ocasionado la percepción de corrupción en la gestión pública, se encuentran en la falta de transparencia, rendición de cuentas y falta de promoción de la inclusión social a través de la participación ciudadana mediante los mecanismos institucionales.

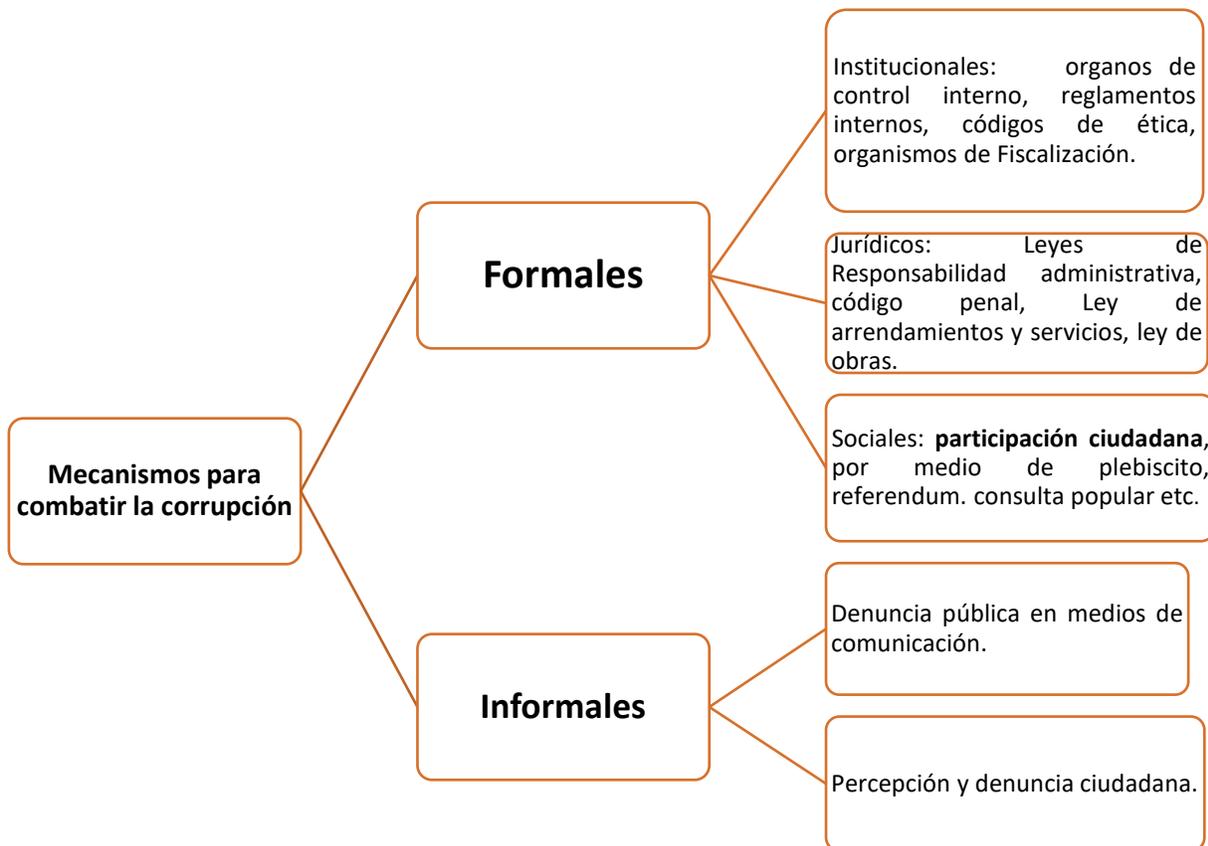
Por este motivo, nos hemos permitido investigar y ahondar en los diversos mecanismos legales e institucionales para generar la participación ciudadana formal, que incida en dos cosas principalmente:

1. Promover y obligar el cumplimiento de transparencia y rendición de cuentas.
2. Y, por consecuencia o corolario, combatir la comisión de actos de corrupción.

Para una mejor comprensión de estos mecanismos, vamos a clasificarlos y describirlos de la siguiente forma:

De conformidad con la investigación y análisis que realizamos de diversos documentos jurídicos y normativos, como la Ley General de Responsabilidades Administrativas y El Código de Ética de la Función Pública, hemos considerado una clasificación en dos vías de los mecanismos que existen para combatir la corrupción, uno lo hemos denominado formales, el otro, informal, mismos que ilustramos en el siguiente cuadro sinóptico:

### Esquema 2. Tipos de mecanismos para el combate a la corrupción



*Fuente: elaboración propia, basado en la Ley General de Responsabilidad Administrativa (DOF, 2016)*



Con base en la anterior clasificación, podemos inferir que un factor fundamental en el combate a la corrupción en la administración pública es la participación ciudadana formal como instrumento de control social del poder público, en el marco de la legalidad e institucionalidad que fomente la rendición de cuentas, la transparencia, y que incida en el combate a la corrupción.

Por lo tanto, desde este enfoque teórico, la administración pública debe ofrecer las garantías legales e institucionales que se otorgan a los ciudadanos para intervenir en la gestión pública y con acceso a todo su andamiaje institucional, y que garantiza el cumplimiento de la obligatoriedad de que los gobiernos municipales transparenten a la ciudadanía, justifiquen y transparenten todos los gastos, vía contrataciones y licitaciones. Asimismo, tengan la capacidad política y técnica de apertura al dialogo, consenso e interacción con los ciudadanos mediante los mecanismos formales, para conocer la opinión y percepción de sus gobernados.

Respecto a la transparencia y ejercicio de rendición de cuentas, Sánchez (2015) realiza un análisis, de donde podemos destacar cuatro perspectivas:

- **La horizontal:** referente a los mecanismos institucionales de fiscalización y contraloría.
- **La vertical:** se refiere a la obligación de informar a los ciudadanos sin ningún efecto evaluador o sancionador.
- **La social:** son las presiones, manifestaciones, conflicto, y la exigencia de eficiencia del gasto público y mejores resultados requieren de más espacios públicos para el debate de los asuntos públicos.
- **La transversal o diagonal:** es la participación de ciudadanos en instituciones autónomas (INAI, IFE, SNA, SNT).



## La participación ciudadana en el combate a la corrupción

Antes de adentrarnos en el complejo mundo de la relación de lo público-social, y de cómo la ciudadanía organizada termina incidiendo en una gestión pública, y de forma más cercana en el ámbito municipal, para ello queremos ofrecer una definición del concepto *Ciudadano*, como una categoría que confiere el Estado mexicano a los habitantes de una localidad político-geográfica (Villa, pueblo, ciudad etc.), son quienes adquieren derechos y obligaciones jurídicas a partir de los 18 años, también llamada popularmente en México como “la mayoría de edad”.

### La categoría de ciudadano

Es un atributo y condición jurídica otorgada a todo individuo que mantienen una relación con el Estado y su sistema político, en México se adquiere esta categoría a partir de los 18 años, lo que genera un sentido de pertenencia, además de un compromiso con los asuntos colectivos.

Por lo tanto, podemos definir a un ciudadano como una persona que goza de libertades, derechos, pero también adquiere obligaciones constitucionalmente establecidos, y posee la facultad y derecho de deliberar sobre los asuntos de la vida pública. Siguiendo a Delgado, S. (2016), nos dice que algunos instrumentos para participar activamente son el voto y la actividad político-partidista, también, la participación en organizaciones sociales y asociaciones civiles, la movilización, así como el escrutinio de las acciones del gobierno y la evaluación del ejercicio del poder.

### Definiciones del concepto de Participación Ciudadana

**La participación ciudadana (PC)**, la podemos entender desde diferentes enfoques y aproximaciones conceptuales, sin embargo, para fines de este apartado, por su calidad y contenido



conceptual vamos a referirnos a la definición que hace el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2004):

Es el conjunto de procesos mediante los cuales los ciudadanos, a través de los gobiernos o directamente, ejercen influencia en el proceso de toma de decisiones sobre actividades y objetivos de la AP y permite la construcción de espacio público y recupera lo público del ejercicio ciudadano, a través del involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil en el diseño e implementación de las políticas públicas y vigilancia de la función pública.

Asimismo, para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2006), para considerar legítima la participación ciudadana en la gestión pública, los gobiernos deben considerar tres aspectos fundamentales en relación con su función y la participación ciudadana: 1. **Información**, 2. **Consulta**, 3. **Participación activa**.

#### **Cuadro 4. Sinopsis de las concepciones sobre PC en la gestión pública.**

<b>Autor</b>	<b>Definición</b>
<b>Velázquez y González (2004)</b>	“Por participación se entiende el proceso a través del cual distintos sujetos sociales y colectivos, en función de sus respectivos intereses y de la lectura que hacen de su entorno, intervienen en la marcha de los asuntos colectivos con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político”.
<b>Cunill G. (1991)</b>	“La participación ciudadana se refiere a las experiencias de intervención de los individuos y los grupos en actividades públicas para hacer valer sus intereses sociales”.
<b>Banco Mundial (2017)</b>	“En los gobiernos cualquiera que sea su sistema político, no se puede lograr un desarrollo favorable sin una buena gobernabilidad y sin la participación de sus ciudadanos”.



**Alberto J. Olvera (2007)** “[...] Control de la gestión gubernamental y/o evaluación de las políticas públicas a través de diversas formas de contraloría ciudadana”.

**CESOP (2017)** “El poder y la capacidad de toda persona de actuar en el mundo en el que vive. Los individuos tienen la posibilidad y el derecho de tomar decisiones que afectarán de manera positiva o negativa sus vidas”

Fuente; elaboración propia, basado en (Velázquez y Gonzalez,2004), (Cunill, G. 1991), (BM, 2017), (Olvera, A. 2007), (CESOP, 2017).

Las anteriores definiciones sobre la participación ciudadana en asuntos públicos, nos permiten colocarnos en perspectiva, y a la vez, le dan significado y valor al punto central de nuestro estudio, que parte del enfoque empírico de la incidencia que tiene en materia de transparencia y rendición de cuentas la PC.

## **Componentes de la participación ciudadana**

Para que la participación ciudadana sea legítima y además efectiva (que logre incidir) en la transparencia y rendición de cuentas como factor fundamental en el combate a la corrupción, requiere de ciertas condiciones y componentes, estos en términos de Cunill, G. (1991) podemos sintetizarlos en 3 categorías:

- Individuos y grupos que intervienen en actividades públicas para hacer valer sus intereses sociales.
- Espacios y mecanismos institucionales de articulación entre el Estado y los diversos actores sociales.



- Instrumentos y procedimientos gubernamentales puestos a disposición de los ciudadanos y los grupos para facilitar su intervención en los asuntos públicos.

Asimismo, la incidencia de la participación ciudadana en el combate a la corrupción en la gestión pública municipal abarca distintos espacios y funciones, de los cuales la OCDE (2001) considera una lista muy amplia, que sintetizamos en:

- Promueve e impulsa el gobierno abierto y participativo
  - Mayor transparencia y rendición de cuentas
  - Democracia participativa
  - Legitimidad a las acciones y toma de decisiones del gobierno (ayuntamiento)
  - Es la mejor forma de evaluar las Políticas Públicas
- Funciona como Contraloría Social en la realización de obra pública (de infraestructura social principalmente).

## **Tipos de Participación Ciudadana**

Con la definición del concepto de la participación ciudadana, no está de más ahondar que es una de las formas de participación social en el espacio público, sin embargo, en el escenario de lo público se reconocen diferentes tipos de involucramiento de la sociedad civil en los asuntos públicos, pero delimitado por los fines que se persiguen.

Al respecto, encontramos en palabras de Cunill, G. (1991) que existen claras diferencias entre una participación social, comunitaria, política y ciudadana, cada una contiene una particularidad que hace la diferencia, basado en sus aportaciones, hemos construido el siguiente cuadro sinóptico, para tener una mejor perspectiva al respecto...

**Cuadro 5. Tipos de Participación Ciudadana**

No.	Tipo de participación	Definición
1	Social	Es la que se da debido a la pertenencia del individuo a asociaciones u organizaciones para la defensa de los intereses de sus integrantes, y el interlocutor principal no es el Estado sino otras instituciones sociales.
2	Comunitaria	Es el involucramiento de individuos en la acción colectiva que tiene como fin el desarrollo de la comunidad mediante la atención de las necesidades de sus miembros y asegurar la reproducción social; suele identificarse con la beneficencia. El interlocutor principal de estas acciones no es el Estado y, en todo caso, lo que se espera de él es recibir apoyo asistencial.
3	Política	Tiene que ver con el involucramiento de los ciudadanos en las organizaciones formales y mecanismos del sistema político: partidos, parlamentos, ayuntamientos, elecciones. Es una participación mediada por los mecanismos de la representación política.
4	Ciudadana	Es aquella en la que los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio de ciudadanos. Esta participación pone en contacto a los ciudadanos y al Estado, en la definición de las metas colectivas y las formas de alcanzarlas.

*Fuente: elaboración propia, basado en Cunill, G. (1994)*

No obstante, de la coincidencia de diferentes teóricos, respecto a este tema de la clasificación de la participación ciudadana (PC), consideramos pertinente y necesario citar otras interpretaciones y categorías que abonen al esclarecimiento conceptual de la PC en la gestión pública, para este fin,



consideramos oportuno retomar las palabras de Ballesteros, J. (2017), que afirma respecto a este tema lo siguiente:

Es el ejercicio del poder ciudadano que basado en los derechos y responsabilidades y por medio de herramientas, metodologías y estrategias; vigila, evalúa y redirecciona la gestión de lo público y el sistema democrático a partir de su interpretación y análisis en procura de la transparencia y de la equidad social. (p.6).

## **Mecanismos institucionales de participación ciudadana**

En el apartado anterior ya establecíamos la diferencia entre tipos de participación ciudadana (PC), ahora presentamos el estudio de los tipos de mecanismos o instrumentos para llevar a cabo la intervención ciudadana, entendiendo la PC como causas y motivos, en tanto, los mecanismos de participación se refieren a la finalidad u objeto de la misma.

Para entender mejor este propósito retomamos a Rial (2000), que a través de una clasificación *a priori*, define los tipos de mecanismos constitucionales para **participación ciudadana** desde el enfoque de cuatro criterios:

- I. **El carácter vinculante del resultado;** entre los mecanismos de participación ciudadana en Tlaxcala, solo dos son vinculantes de acuerdo con la legislación vigente en la materia, y estos son; el plebiscito y el referéndum.
- II. **Su alcance;** de acuerdo con este criterio, los procedimientos pueden ser *obligatorios* o *facultativos*. Desde arriba y desde abajo, es decir cuando lo ordena el Estado y cuando viene por iniciativa de los ciudadanos.
- III. **La función que cumplen;** los instrumentos y procedimientos constitucionales pueden cumplir diferentes funciones, de forma tal que se los puede considerar como legitimadores, decisorios, bloqueadores, controladores y de consulta.



IV. **Su ámbito de aplicación;** según cuál sea el ámbito de aplicación de estos instrumentos, se puede distinguir entre cuestiones personales y materiales. Un ejemplo del primero *es la revocación del mandato*.

En el caso que nos ocupa, referente a el estado de Tlaxcala, la legislación local establece diversos mecanismos formales para generar la participación ciudadana en asuntos públicos tanto municipales como estatales. Es así, que *La Ley de Consulta Ciudadana para el estado de Tlaxcala* (Periódico Oficial de Tlaxcala, 2006), define, clasifica y describe 5 mecanismos para la participación ciudadana institucional.

**Cuadro 5. Mecanismos institucionales de PC en Tlaxcala**

Mecanismo	Descripción	% de participación
<b>Iniciativa Popular</b>	Es el medio por el cual, son sometidas a la consideración del Congreso o de los ayuntamientos, las propuestas, cuyo objeto sea crear, reformar, adicionar, derogar o abrogar leyes o decretos estatales o reglamentos municipales, a fin de que sea el Congreso o el Ayuntamiento quien las estudie, analice, modifique y en su caso las apruebe.	No se especifica
<b>Consulta Popular</b>	Es el proceso mediante el cual los órganos de gobierno procurarán desahogar, para recoger y conocer la opinión y las propuestas de los diversos sectores de la población, que contribuyan a hacer realidad el proyecto social contenido en la Constitución Local y en los planes y programas de los gobiernos estatal y municipales y en el Programa Legislativo del Congreso.	No se especifica



<b>Plebiscito</b>	Es una forma de participación, a través de la cual se somete a consideración de los ciudadanos, para que expresen su aprobación o rechazo, a los actos referentes a toma de decisiones que pueden afectar los intereses de la comunidad.	El 25% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del municipio, y será vinculatorio cuando al menos el 30% haya votado.
<b>Referéndum</b>	Es la forma de consulta ciudadana a través de la cual se somete a consideración de los ciudadanos, para que manifiesten su aprobación o rechazo respecto de los actos referentes a adiciones, modificaciones, derogaciones o abrogaciones del marco jurídico local.	El 10% cuando se trate de reformas a la constitución y el 5% cuando se trate de modificación a la normatividad municipal. Y será vinculatorio cuando al menos haya participado el 30%
<b>Voz Ciudadana en el cabildo</b>	La figura de voz ciudadana, es un medio de participación personal del ciudadano residente en el Municipio, en una sesión de Cabildo.	No aplica

Fuente; elaboración propia, basado en la Ley de Consulta Ciudadana de Tlaxcala (POT, 2006).

Asimismo, en la *Ley Orgánica Municipal de Tlaxcala* (LOMT), (POT, 2002), se hayan considerados otros instrumentos de participación social, como son los **comités comunitarios** y los comités de **representación vecinal**, cuya diferencia radica principalmente en sus funciones.



En tanto, los primeros se integran exclusivamente para la priorización y vigilancia de obra pública de infraestructura social y forman parte de los requisitos que emite la SHCP contenidos en los lineamientos para el ejercicio de los recursos federales correspondientes al Ramo 33, Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM), redistribuidos por la Secretaría de Finanzas de la entidad a los municipios mediante fórmulas contenidas en la Ley de Coordinación Fiscal.

Por otra parte, los comités de representación vecinal, de acuerdo al artículo 144 de la Ley orgánica municipal de Tlaxcala, son figuras político sociales cuya función principal es representar a los barrios, colonias, rancherías para coadyuvar a los comités de desarrollo comunitario exponiendo las necesidades y problemas de la comunidad.

No obstante, y, a pesar de existir los espacios e instrumentos institucionales en las administraciones públicas tanto estatales como municipales que dan apertura a la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y evaluación de las políticas públicas, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI, 2017), es aún muy bajo el nivel de participación ciudadana.

## **Marco Jurídico de la participación ciudadana en el combate a la corrupción**

En Tlaxcala, el derecho a la participación ciudadana como instrumento de control social y con incidencia en la transparencia, rendición de cuentas, y el combate de la corrupción en la gestión pública, se establece en la legislación vigente, y para que se lleve a cabo este fin, han sido previstos mecanismos institucionales donde la ciudadanía es incluida y forman parte de la toma de decisiones.



En la revisión de documentos normativos, encontramos diversos ordenamientos legales, que establecen tanto los Derechos y Obligaciones en materia de participación ciudadana, así como los instrumentos para ejercer este Derecho, entre los principales, mencionamos los siguientes:

- *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción* (derivado del artículo 113 constitucional) (DOF, 18-07-2016.)
- *Ley General del Sistema Nacional Electoral.*
- *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.* (DOF, 04-03-2015).
- *Ley de Planeación Democrática* (DOF, 05-05-1983).
- *Ley orgánica municipal de Tlaxcala.* (periódico oficial, 14-01-2002).
- *La Ley de Consulta Ciudadana para el estado de Tlaxcala* (periódico oficial, 12-05-2006).
- *Ley General de Responsabilidades Administrativas* (DOF, 19-07-2016).
- *Ley de Responsabilidades Administrativas para Servidores Públicos de Tlaxcala.*
- *Ley Orgánica municipal de Tlaxcala.* (POT, 2001).
- *Ley Laboral de Servidores públicos para Tlaxcala y sus municipios.*
- *Código de ética del servidor público de Tlaxcala.*
- *Reglamento interno de cada municipio.*

No obstante, al vasto marco jurídico que confiere facultades legales a los ciudadanos para involucrarse en asuntos públicos, aun hace falta establecer los lineamientos operativos que describan los procedimientos administrativos para llevar a las consultas populares, por ejemplo.

Podemos sintetizar el marco teórico-conceptual de la incidencia de la participación ciudadana en el combate a la corrupción en el ámbito local de los gobiernos municipales en tres partes; la primera, es que después de una exhaustiva revisión de la literatura, y análisis respecto al tema, concluimos que la participación ciudadana se establece jurídicamente como un mecanismo de control social para vigilar el manejo de recursos públicos en los municipios, cuyo fin es



incidir en el combate a la corrupción, misma que ha sido abordada y legitimada desde organismos internacionales como la ONU, la OCDE y la Comisión Internacional de Derechos Humanos.

Por otra parte, es a partir de los datos investigados y revisión de diversos textos, pudimos verificar de la existencia de un amplio marco institucional y normativo que regula, faculta y promueve la inclusión social a través de la participación ciudadana como mecanismo de control social de la administración municipal por medio de canales formales previstos en diversos ordenamientos, sin embargo, no han terminado de impactar y cumplir su objetivo, tampoco han sido implementados.

Y finalmente, en el combate a la corrupción desde la ciudadanía resulta primordial la comprensión de lo que es la corrupción, para no elaborar juicios de valor erróneos o sin fundamento, por esta razón, en este primer acercamiento conceptual al combate a la corrupción desde la sociedad civil involucrados en el entorno institucional de la gestión pública municipal, hemos destacado las principales aportaciones teóricas que nos ha permitido sintetizar conceptualmente la corrupción en tres palabras; **soborno, extorsión y clandestinidad.**



## Capítulo Segundo

### **La participación ciudadana y su incidencia en el combate a la corrupción en San Lorenzo, Tlaxcala**

“Mantener al gobierno honesto y nuestras libertades intactas,  
requiere de una eterna vigilancia”

Benjamín Franklin (Convención de Filadelfia, 1787)

En el capítulo segundo, nos hemos enfocado al estudio del marco histórico-contextual de nuestro proyecto de investigación e intervención administrativa, y para este apartado del proyecto, hemos retroalimentado los temas con lecturas de diversos documentos y fuentes oficiales electrónicas relacionadas con el tema de nuestra investigación.

Para colocarnos en contexto, consideramos necesario retomar el problema identificado en la Institución pública que hemos elegido, recordamos que se trata de la presidencia de San Lorenzo, Tlaxcala periodo 2017-2019, objeto de nuestro estudio.

Misma que se ha reflejado en una relación hostil entre autoridad y ciudadanos, pero que, de acuerdo con la percepción de la autoridad, se halla coaccionada por intereses particulares y no del bien colectivo. Las protestas, obedecen a la falta de transparencia, rendición de cuentas y de resultados de la gestión pública municipal, además de la percepción de corrupción. Es el propósito de este trabajo académico, poder demostrar nuestras hipótesis que señalan la falta de capacidad técnica-institucional por parte de la presidencia de comunidad para implementar los mecanismos de participación ciudadana formal, asimismo, de estrategias de dialogo, consenso y concertación para solucionar el conflicto, que aunado a la falta de voluntad para cumplir con las obligaciones



institucionales en materia de transparencia y rendición de cuentas, ha detonado el problema original en un conflicto que ha escalado a ámbitos judiciales.

El presente apartado, tiene la finalidad de realizar un recorrido en el tiempo, acerca de la cultura organizacional de los ciudadanos a través del régimen informal denominado USOS Y COSTUMBRES para involucrarse en los asuntos del pueblo y de la gestión pública. También, describir el entorno socio-político de la comunidad, el contexto y/o clima organizacional de la Institución gubernamental en estudio y sus antecedentes.

## **Antecedentes de la participación ciudadana en asuntos públicos: un breve recuento**

Para tener una referencia clara como punto de partida de la institucionalización de la participación ciudadana en cualesquiera de los mecanismos que hoy conocemos (por ejemplo; plebiscito, referéndum, consulta popular y voz en el cabildo) nos resulta un poco ambiguo, pues necesitaríamos elegir primeramente un tipo de participación ciudadana y un mecanismo formal para establecer el periodo de inicio.

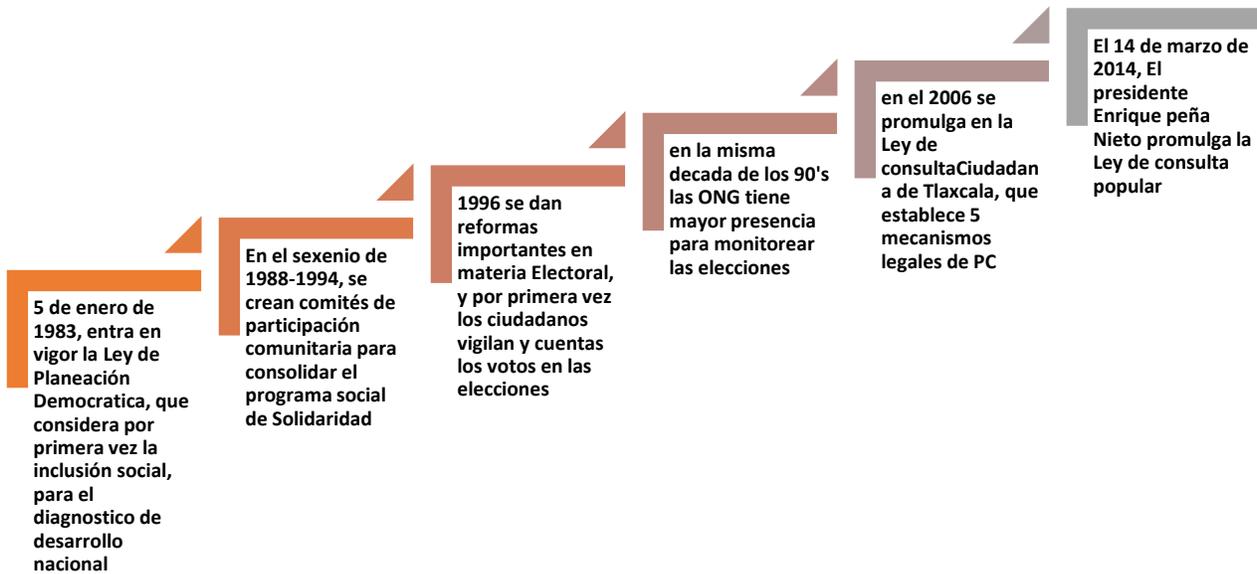
Otro tema de estudio posterior podría ser, si los mecanismos son eficientes y eficaces o solo están en el papel y no han servido de mucho para lograr que los gobiernos (municipales para nuestro caso de estudio) sean más transparentes y rindan cuentas en tiempo y forma a la sociedad, y ello incida en el combate a la corrupción. Pues, estaríamos confrontados legal y teóricamente para establecer una solución al problema de la falta de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, como lo menciona Olvera (2009), que el cumplimiento de estos supuestos solo se cumple en circunstancias especiales donde existan gobiernos responsables con capacidades

técnicas y profesionalismo de los servidores públicos, además de voluntad política para la apertura al consenso, dialogo y convenios con los ciudadanos.

No obstante, y con la finalidad de tener una visión contextual- histórica, de la participación ciudadana (PC) en general y no solo acotado al mero acto del ejercicio del derecho de votar en las jornadas electorales, que con base en la investigación de diversos documentos normativos e históricos del Instituto Nacional Electoral (antes IFE), esta era la actividad a la que se limitaba la participación, en el marco de un incipiente régimen democrático en el México de los ochenta.

A propósito del contexto de nuestro tema de investigación, presentamos una línea de tiempo, con la idea de presentar en forma sinóptica y cronológica el marco legal de la PC.

### Esquema 3. Línea del tiempo, antecedentes de la participación ciudadana



*Fuente: elaboración propia, basado en Calderón, S. (2017)*

## La transparencia y rendición de cuentas en los gobiernos municipales de Tlaxcala



En México, a principios de los 90 se llevó a cabo un importante reordenamiento jurídico e institucional que avanzó en reformas constitucionales y que comprendió modificaciones en materia de participación ciudadana, principalmente en el tema político-electoral, de acuerdo con diversas fuentes documentales, que sustentan lo anterior, podemos poner como ejemplo, las muy cuestionadas elecciones presidenciales en 1988, donde existe (hasta la fecha) la percepción ciudadana de fraude electoral que ha pasado a la historia como la famosa **“caída del sistema”**, de donde resultaría ganador el candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Carlos Salinas De Gortari.

Es importante destacar que, en aquellos tiempos de una embrionaria democracia en México, las elecciones eran organizadas, vigiladas y sancionadas por el gobierno del ejecutivo en turno, a través de la Secretaría de Gobernación. Pero a partir de estos cuestionables hechos antidemocráticos y antiéticos, se dio paso a reformas político-electorales y derivado de ello se crea el Instituto Federal Electoral, cuyo elemento fundamental consistía en la destacada e importante participación ciudadana para organizar, conducir y contabilizar los votos para elegir a los ayuntamientos al igual que los demás cargos de elección popular, como hasta la fecha se lleva a cabo las elecciones.

Posteriormente, años más tarde, con el fenómeno político y social de la transición del poder presidencial en el año 2000, se sucedieron más reformas constitucionales que le dieron un mayor auge, facultad e inclusión a la participación ciudadana en asuntos públicos, destacamos la creación del Instituto Nacional de Transparencia y Protección de Datos, el IFAI (hoy INAI), teniendo como integrante del consejo aun representante de la sociedad civil. Asimismo, y más reciente la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, derivado de las reformas constitucionales al artículo 113,



promulgadas en el DOF con fecha de 27 de mayo del 2015, es así como da inicio un sistema anticorrupción que en su estructura de gobierno se haya un representante del comité de participación ciudadana.

Mientras tanto, en Tlaxcala, el proceso ha sido un poco más lento, pues la homologación de leyes federales en materia de Transparencia, rendición de cuentas y de participación ciudadana como un mecanismo social de combate a la corrupción que sucede en el sector público a nivel municipal, no ha podido ser lo eficiente y eficaz que se esperaba.

Como prueba de lo anterior, existen claros casos de desvío de recursos, peculado, contrataciones a modo, obras de infraestructura fantasmas etc. han sido el común denominador en las administraciones municipales de Tlaxcala durante los últimos 20 años, los cuales podemos comprobar en los diferentes comunicados que ha emitido el Órgano de Fiscalización Superior del estado de Tlaxcala, y los dictámenes de la comisión de fiscalización del congreso del estado. Sin embargo, la mayoría de los actos de corrupción son respaldados y fomentados desde el mismo Órgano de fiscalización Superior (OFS) del congreso del estado.

De esta forma, se ha dado a conocer por las denuncias públicas en medios de comunicación local que han hecho varios alcaldes de la entidad, que acusan al titular del órgano fiscalizador de extorsión (pedir dinero) a cambio de aprobar las cuentas públicas de las administraciones municipales.



Esta red de corrupción entre el poder legislativo y los gobiernos municipales han tenido como consecuencia que en general los municipios de Tlaxcala se hayan muy mal posicionados de acuerdo a las estadísticas del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO, 2017), pues de 453 municipios seleccionados de todo el país evaluados en materia de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, los ayuntamientos de Tlaxcala tienen en promedio una calificación de 33%, y ocupan las posiciones del 300 en adelante, existe una amplia diferencia comparado con los municipios de Coahuila que ocupan el primer lugar con una calificación de 100, en esta evaluación por indicadores correspondiente al ejercicio 2017, realizada por el Instituto mexicano para la Competitividad.

Esta realidad de corrupción en el ámbito municipal de Tlaxcala, expuesta con los datos duros del IMCO, se confirman con los datos del INEGI (2017) emitidos en el reporte “estadísticas a propósito del día internacional contra la corrupción” con fecha 9 de diciembre de 2017, en el que observamos que Tlaxcala es una de las entidades federativas con mayor tasa de corrupción particularmente contra empresas.

En este mismo reporte del INEGI, encontramos números alarmantes, pues de 13 mil personas de cada 100 mil han sido víctimas de extorsiones (corrupción en su más pura semántica) y 28 mil personas de cada 100 mil, han sido víctimas de abusos de autoridad (acto antiético que fomenta la corrupción).

Es importante destacar, que estas estadísticas son realizada a partir de la definición de corrupción que establece el propio INEGI (2017), “la corrupción es un acto que deviene de una serie de desvíos de acuerdos y valores relativamente aceptados dentro de una sociedad o grupo de



individuos en el cual se toma ventaja inapropiadamente de una determinada posición en ese conjunto de relaciones”.

Sin duda, una de las principales causas de la comisión de actos de corrupción se encuentra en la falta o ineficiente cumplimiento de la obligación legal de transparencia y rendición de cuentas por parte de los gobiernos municipales, según datos del INEGI (2017) a nivel nacional sólo 7.6% de los municipios con sitio web publican en línea y en formato electrónico el presupuesto y sólo 5.5% publican las concesiones y permisos o la información catastral.

Asimismo, los municipios asignan pocos recursos a la transparencia, pues solamente el 12% (308) de los municipios cuentan con una dependencia encargada de la transparencia municipal a la que se le asignan recursos económicos y humanos. De acuerdo con estos mismos datos, solo los municipios más grandes en población son los que destinan el mayor porcentaje de sus recursos a una dependencia encargada de la transparencia, y de estos, sólo 20.5% de ellos cuentan con infraestructura administrativa para garantizar el derecho.

Por otro lado, los gobiernos municipales carecen de recursos humanos e informáticos para la transparencia, apenas el 57% de los municipios destinan servidores públicos para atender solicitudes de información y sólo 41% cuenta con alguna normatividad interna que regule la transparencia y el acceso a la información. Pero más grave aún, sólo el 21% de los municipios cuentan con mantenimiento de archivos, lo que hace virtualmente imposible una gestión adecuada de la información.

Esta falta de cumplimiento con la obligatoriedad normativa de **transparencia y rendición de cuentas**, ha ocasionado poca participación ciudadana en las administraciones públicas municipales, y la poca participación que existe se lleva a cabo fuera del marco normativo y



regulatorio y, muchas veces ésta se ejerce motivada y persuadida por caciques y líderes que solo buscan salvaguardar sus intereses particulares y no del interés colectivo. Este fenómeno social ha terminado por mermar los objetivos para el desarrollo que se han planeado desde los ayuntamientos.

Por este motivo, es necesario que la PC, tenga controles que regulen su intervención en asuntos públicos, ya que también es vulnerable de corrupción y de actos antiéticos. La colaboración debe llevarse a cabo mediante las unidades de enlace ciudadano y a través de los mecanismos legales e institucionales contemplados en el artículo 144, de la Ley municipal de Tlaxcala vigente.

## **La participación ciudadana: un instrumento de control social del ejercicio del poder público en Tlaxcala**

En la Ciencia Política y de la Administración Pública, se reconoce la necesidad que tienen los gobiernos municipales (sin excepción del federal y estatal), para alcanzar una gestión con credibilidad y niveles considerables de aceptación, que garanticen estabilidad social, política e institucional, para ello requieren de dos elementos fundamentales; **la legalidad y la legitimidad**.

En primer término, y de acuerdo con el Derecho Jurídico, **la legalidad** se refiere al cumplimiento puntual de un extenso marco jurídico que contiene los principios del Derecho Administrativo que regula y fundamenta todas las acciones, en este sentido y bajo la premisa jurídica de que “el servidor público, solo puede hacer lo que la Ley le autoriza” (SCJN, 2011), en tanto, el ciudadano puede hacer lo que la ley no le prohíbe. Como ejemplo de este apotegma, podemos citar el caso concreto de la organización social en la comunidad de San Lorenzo, Tlaxcala para crear comités de la feria patronal, para organizar en coordinación con el presidente municipal en turno las fiestas patronales, asimismo, la creación (autónoma) de las juntas patrióticas que



organizan en coordinación con las autoridades locales la celebración de las fiestas patrias (conmemoración del grito de Dolores o de Independencia).

Por otra parte, y siguiendo al Mtro. Hugo Concha Cantú (2017), investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, explica que **la legitimidad**, se refiere a la aceptación y aprobación *a posteriori* por parte de la ciudadanía sobre los resultados y desempeño de la gestión pública, traducido en un ejercicio del poder con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y rendición de cuentas, asimismo, en la calidad de los servicios públicos que presta por mandato constitucional y la inclusión de los ciudadanos en el diseño de políticas públicas por parte de la autoridad.

**En Tlaxcala**, la figura de la **participación ciudadana** como elemento de colaboración y control social de la administración municipal, ha sido históricamente muy relevante, tanto que la constitución local contempla para algunos municipios la elección de Ayuntamiento por el régimen de Usos y Costumbres, práctica política y electoral que se remonta desde los tiempos post independentistas, donde en asamblea de pueblo y mediante voto económico, libre y abierto (levantando la mano) se elige a sus representantes.

Hoy en día, solo queda el municipio de Alzayanca con este sistema de elección. No obstante, de que la PC en la gestión pública municipal se encuentra fundamentada en dos ordenamientos legales, el primero se trata de la Ley de Consulta Ciudadana de Tlaxcala, que contempla cinco mecanismos institucionales de participación ciudadana:

## I. Plebiscito.



- II. Referéndum.
- III. Consulta popular.
- IV. Voz ciudadana en el cabildo.
- V. Iniciativa popular.

El segundo ordenamiento es la Ley Orgánica Municipal de Tlaxcala (periódico oficial, 2001) que considera la PC para la priorización de obra pública de infraestructura y como consulta para los programas de desarrollo.

Podemos inferir a partir de estos antecedentes históricos, que la participación ciudadana (PC) en Tlaxcala, como instrumento social, legal y legítimo tanto para el diseño de políticas públicas, como control social de la gestión pública municipal para combatir los presumibles actos de corrupción, a través de la incidencia en la transparencia y rendición de cuentas, ha sido lenta y tardía su institucionalización en comparación con el nivel estatal (de Tlaxcala) y federal.

Como ejemplo de lo anterior, tenemos la **Ley de Planeación Democrática** (DOF, 05-01-1983), en el ámbito federal tiene más de 35 años, sin embargo, en la legislación local de Tlaxcala aún no cuenta con esta Ley Homóloga, en tanto los municipios de la entidad para el diseño de sus Planes de Desarrollo se basan en los principios de la Ley Federal. Asimismo, es hasta el 26 de julio de 2006, que en Tlaxcala se publica en el periódico oficial del estado la **Ley de Consulta Ciudadana**, marco jurídico que establece los mecanismos institucionales para la participación ciudadana en el ámbito estatal y municipal.

Lo anterior, aunado a las reformas de la Ley orgánica municipal realizadas en 1999, que considera los mecanismos de participación ciudadana en materia de priorización de obra pública,



pero no así (al menos no de forma explícita) para temas electorales, de contraloría, redacción de la normatividad municipal (elaboración de bandos y reglamentos municipales).

De esta forma, en Tlaxcala, la PC en el tema político-electoral todavía se mantiene vigente en algunos pueblos la elección de sus representantes, con el formato conocido como **usos y costumbres**, elección que se lleva a cabo con la anuencia del congreso local y del Instituto Electoral de Tlaxcala, mediante asamblea de pueblo donde se propone una terna de candidatos y a través de votación abierta, directa y económica (levantando la mano) se elige el ayuntamiento.

Por lo tanto, con la reciente entrada en vigor del Sistema Nacional Anticorrupción, y de su Ley instrumental (DOF, 18-07-2016) que incluye dentro de su consejo directivo a un ciudadano, se espera que la homologación de esta Ley en Tlaxcala, detone en una mayor participación ciudadana. Asimismo, gracias al empuje, gestión y promoción contra la corrupción desde la sociedad civil, se generen los espacios en el ámbito municipal.

## **La participación ciudadana y su incidencia en la transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública de San Lorenzo, Tlaxcala**

Como ya lo expusimos en apartados anteriores, nuestro tema de investigación se centra en la incidencia de la participación ciudadana en materia de transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública de la presidencia de comunidad de San Lorenzo Tlacualoyan, perteneciente al municipio de Yauhquemehcan, Tlaxcala.



Con la finalidad de comprender el contexto institucional, hacemos la siguiente descripción técnica de la presidencia de comunidad (objeto de nuestro estudio), con base en la Ley Orgánica municipal de Tlaxcala, podemos referirnos, que se trata de un organismo desconcentrado de la administración pública municipal de Yauhquemehcan, Tlaxcala, con autonomía técnica y de gestión, subordinada al ayuntamiento y coordinada con la administración municipal.

En otro sentido, San Lorenzo, Tlaxcala, es una comunidad urbana y semiurbana ubicada en la zona centro del estado de Tlaxcala, es atravesada geográficamente por la carretera federal México-Veracruz en el kilómetro 113, cuenta con una población que asciende a 2,992 habitantes (INEGI, 2010).

Es importante destacar, que la presidencia de San Lorenzo, equivale a una Delegación en comparativa con otras entidades federativas, no obstante, en Tlaxcala, el titular de dicho organismo tiene la peculiaridad de no ser designado directamente por el presidente municipal, ni con la necesidad de ser ratificado por el Ayuntamiento, sino que son elegidos por elección popular en los mismos comicios cuando se elige al Ayuntamiento.

Esta figura político-administrativa con voz y voto al interior de cabildo al igual que un regidor les da el carácter de municipales. Por lo anterior, podemos inferir que se trata de un cuarto orden de gobierno solo contemplado en la constitución local y la Ley orgánica municipal del estado de Tlaxcala, pero no así en el artículo 115 de la constitución federal (CPEUM, 1917).

La presente administración pública municipal de la presidencia de San Lorenzo 2017-2019, su gestión se vio interrumpida abruptamente por un grupo de ciudadanos que protestaban y



denunciaban la falta de resultados, transparencia del gasto público, e inclusión como ciudadanos en la toma de decisiones, que al no recibir respuestas satisfactorias, las protestas fueron aumentando hasta llegar al grado de impedir el acceso (ilegalmente) a la presidente al recinto oficial de la institución pública.

Con las protestas ciudadanas, aunado a la falta de voluntad e incapacidad técnica para cumplir con los mandatos legales de **transparencia y rendición de cuentas**, se ha ocasionado una desestabilidad social e institucional, pérdida de confianza y credibilidad, aumento de la percepción de corrupción con repercusiones negativas en la gestión pública.

En palabras de la presidente de San Lorenzo, Tlaxcala, en entrevista que le realizamos con fecha de 3 de junio del 2019 a propósito de este proyecto de investigación, nos comentó que derivado del conflicto no ha podido integrar el comité comunitario 2019.

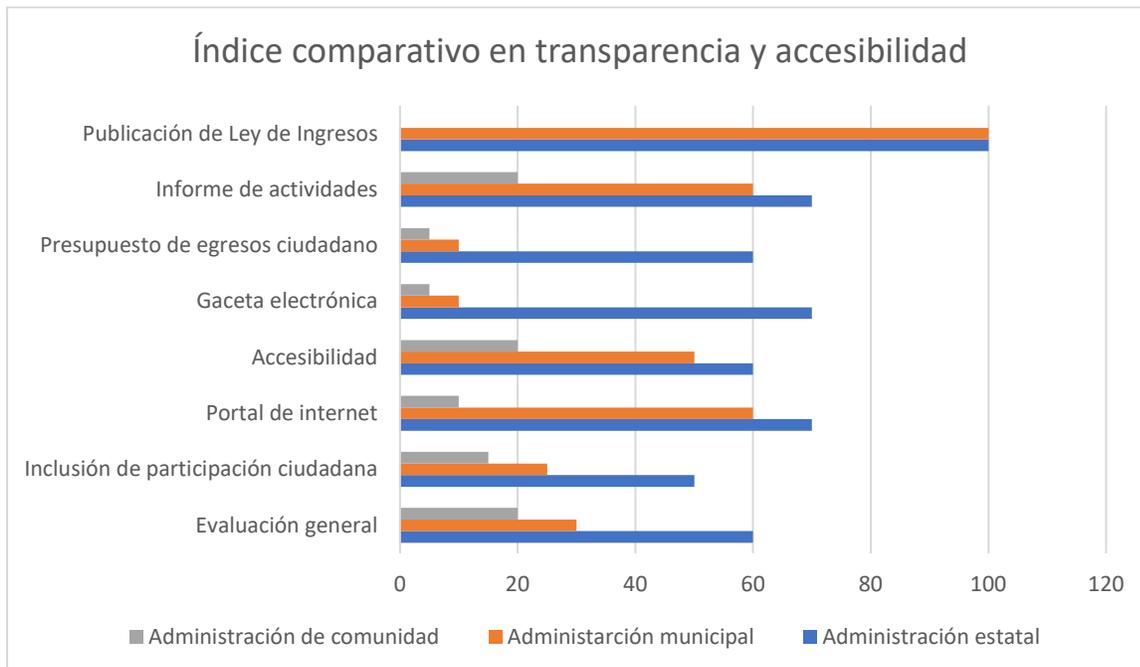
El citado comité, se trata de una figura administrativa de participación social indispensable para entregar la priorización de obra pública a ejercerse en el presente ejercicio fiscal 2019, y además requisito obligatorio de las reglas de operación emitido por la SHCP en el 2019, correspondiente al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) del Ramo Administrativo 33, del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF, 2019).

Por este motivo se requiere de forma impostergable e inaplazable una intervención metodológica, que mediante instrumentos y técnicas de análisis se pueda diseñar una estrategia para mejorar e implementar los mecanismos institucionales de participación ciudadana, que pueda

incidir favorablemente en el trabajo conjunto, el dialogo, el consenso y la concertación, que conlleven a la solución y erradicación del conflicto, para bien del desarrollo comunitario.

Sin embargo, el nivel alto de opacidad, la falta de consenso, y la falta de implementación eficaz de mecanismos formales de participación ciudadana en la comunidad de San Lorenzo, ha impedido que se reestablezca la normalidad de las funciones administrativas. Lo anterior, de acuerdo al Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO, 2017) el nivel de transparencias y acceso a la información pública por indicador, en un análisis cuantitativo y comparativo entre la administración municipal de Yauhquemehcan y la presidencia de comunidad de San Lorenzo, perteneciente al mismo municipio, pero analizado desde las atribuciones que le confiere la Ley de Entidades Paraestatales de Tlaxcala, como un organismo desconcentrado de la administración pública municipal, con autonomía técnica y de gestión, durante el periodo 2017.

**Grafico 1. Índice comparativo de transparencia y accesibilidad de datos**



Fuente: IMCO (2017). Índice de Información Presupuestal Municipal (IIPM) (2017).



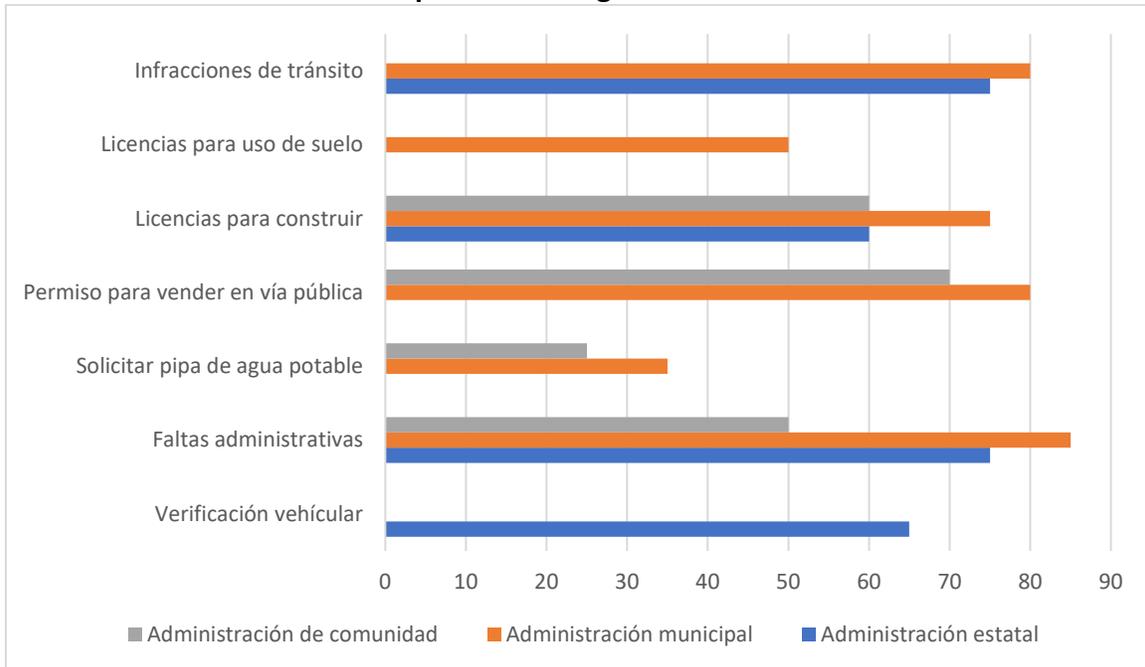
Estos datos, revelan un nivel alto de opacidad, en las obligaciones que tiene tanto el gobierno municipal como la autoridad de comunidad de comunicar todos los datos en materia de presupuesto, planes y proyectos para el desarrollo. Esta falta de transparencia ha generado un nivel alto de desconfianza e incredulidad sobre la forma de ejecutar las acciones y políticas públicas.

Esta realidad, debe de ocupar a los gobiernos municipales y sus presidencias de comunidad (auxiliares) a implementar mecanismos eficientes y eficaces de apertura a la participación ciudadana (PC), con el fin de legitimar la gestión municipal en un marco de política pública de transparencia, rendición de cuentas e integridad pública.

## **Principales indicadores de falta de transparencia y mayor percepción de corrupción en la gestión pública en Tlaxcala**

En el municipio de Yauhquemehcan, Tlaxcala al cual pertenece la presidencia de comunidad de San Lorenzo, históricamente se ha dado a conocer no solo por la falta de transparencia y rendición de cuentas, sino por un alto índice de percepción de corrupción específicamente en indicadores relacionados con la prestación de servicios públicos como lo muestra las estadísticas del IMCO (2016).

**Gráfico 2. Indicadores de trámites administrativos con mayor percepción de corrupción; comparativo intergubernamental**



Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad (2016).

De acuerdo con el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) (2017), los principales factores que están detrás de estos casos de falta de transparencia y percepción de corrupción son, 1) el escaso interés por generar sistemas de información sobre la gestión municipal y 2) la ausencia de transparencia en los procesos de trámites municipales.

Debemos señalar, basado en la anterior gráfico, que esta crisis de confianza y credibilidad (que ocasiona desestabilidad institucional) no es casual ni gratuita, pues se encuentra reflejada objetiva y cuantitativamente en las estadísticas de los estudios realizados por el IMCO (2017), donde el municipio de Yauhquemehcan, Tlaxcala, al que pertenece la presidencia de comunidad de San



Lorenzo Tlacualoyan (objeto de nuestro estudio), se haya muy mal posicionado en materia de **transparencia y rendición de cuentas**.

Las estadísticas demuestran en una calificación de 0 a 100, donde 100 es la mejor y más alta calificación, que la administración municipal de Yauhquemehcan en el 2016-2017 apenas alcanza el 20% en términos generales, ubicándose en el lugar 322 de 453 municipios evaluados.

## **Antecedentes de la participación ciudadana, como instrumento de control social en San Lorenzo, Tlaxcala**

En la comunidad de San Lorenzo Tlacualoyan, Tlaxcala, durante el ejercicio administrativo 2018-2019 se observa en la ciudadanía un bajo nivel de credibilidad y confianza hacia la gestión pública de la presidencia de comunidad. Lo anterior, basado, en las múltiples manifestaciones en forma pública a través de diversas protestas y denuncias mediante gritos, amenazas y vejaciones con violencia.

Entre sus principales demandas sociales que pudimos corroborar en la revisión de documentos del archivo de la presidencia, se encuentra las siguientes; exigen mayor transparencia del manejo de recursos con los que cuenta la presidencia, mayor y mejor rendición de cuentas (principalmente de la administración del sistema de agua potable) y mayores resultados de la gestión pública.

Las protestas aumentaron su nivel de hostilidad hasta que decidieron tomar las instalaciones de la presidencia y no permitir el acceso a la presidente y su equipo de colaboradores, mientras tanto la presidencia de comunidad (periodo administrativo 2017-2019), permanece incapaz de



ejecutar ningún protocolo, estrategia o plan de acción de dialogo, consenso o concertación mediante los mecanismos institucionales de participación ciudadana, aunado a la falta de voluntad para cumplir en tiempo y forma con la rendición de cuentas que la normatividad vigente establece.

**Esta situación ha afectado sustancialmente la estabilidad social y de la administración pública en San Lorenzo**, a causa de ello, la comunidad se encuentra hasta la fecha (junio de 2019) sumida en la incertidumbre y desestabilidad social y administrativa.

En resumen, el problema es desestabilidad, desconfianza, pérdida de legitimidad y credibilidad derivada de la opacidad e incapacidad institucional para cumplir obligaciones de transparencia y rendición de cuentas, asimismo, para implementar mecanismos de dialogo, consenso e inclusión social.

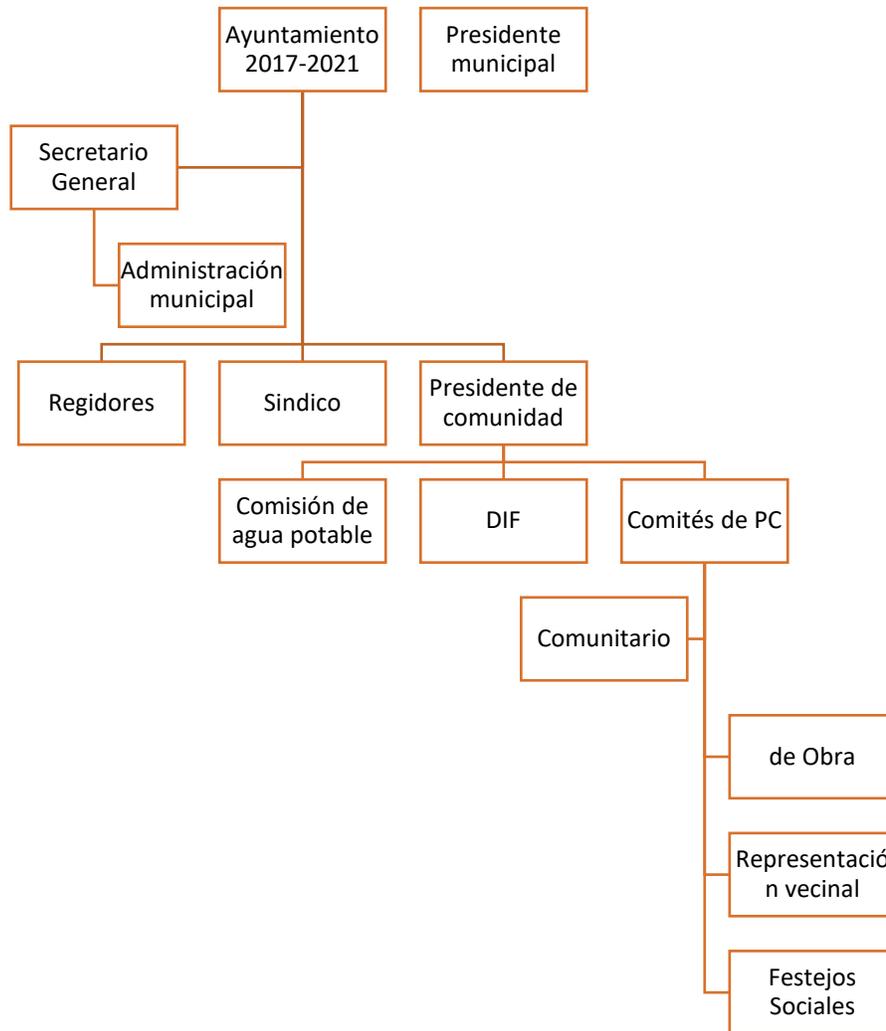
Por esta razón, consideramos que la participación ciudadana en asuntos públicos de San Lorenzo, se halla fuera de todo marco legal, en específico la Ley de Consulta Ciudadana (POT, 2006) y Ley Orgánica Municipal de Tlaxcala (POT, 2001), entre las principales funciones, y las atribuciones que le confiere se encuentran:

- Coadyuvar en los planes de desarrollo comunitario
- Presentar quejas y denuncias
- Priorizar la obra de infraestructura social
- Participar como representantes vecinales con voz en cabildo
- Como contraloría social en la ejecución de obra pública
- Y como evaluadores de las políticas públicas, entre otras.



Para comprender en forma más general la estructura organizacional institucional vinculada y articulada con la ciudadanía, de la presidencia auxiliar municipal en San Lorenzo, Tlaxcala, hacemos una descripción gráfica, en donde queremos señalar que la PC en un marco institucional, como instrumento de control social de la gestión pública, se establece prioritariamente en el nivel de la presidencia auxiliar, y no así, en la presidencia municipal, delegando de esta forma la responsabilidad y operatividad en el cuarto nivel de representatividad constitucional (para el caso de Tlaxcala únicamente) mediante un esquema organizacional articulado de ciudadanos y administración pública, mismo que ilustramos en el siguiente esquema.

### Esquema 3. Estructura orgánica vinculada con la ciudadanía



*Fuente; elaboración propia, basado en La Ley orgánica municipal de Tlaxcala (POT, 2001)*

La organización institucional vinculada con la participación social en la presidencia de comunidad de San Lorenzo, para el desempeño de sus funciones y obligaciones contenidas en la Ley orgánica municipal de Tlaxcala, tiene como autoridad superior al ayuntamiento (cuerpo colegiado de gobierno), en términos de organización social, la participación ciudadana tiene un



carácter de coordinación con el ayuntamiento con las dependencias administrativas municipales y con la presidencia de comunidad.

Es importante resaltar que la participación ciudadana, se articula con la presidencia de comunidad desde dos tipos de mecanismos principalmente, los formales, como el comité comunitario, de obra, la comisión de agua potable y el comité de representación vecinal, y los informales (no institucionalizados o no contemplados en ningún ordenamiento) que esencialmente son de carácter cultural, y su función es organizar eventos conmemorativos en coordinación con la autoridad local, como ejemplo podemos citar, el comité de feria patronal y el comité de fiestas patrias.

En este sentido, y con la finalidad de corroborar la organización social vinculada a la función pública, accedimos al archivo de la presidencia, y en documentos como acta de asambleas, pudimos verificar que históricamente “el pueblo” [sic], ha tenido una participación muy activa en el desarrollo de su comunidad, así lo menciona el C. Héctor Vázquez, expresidente de comunidad en el periodo 2011-2013, quien en entrevistas nos dijo:

[...] como ejemplo te puedo decir, la administración del sistema de agua potable está a cargo de un comité ciudadano, lo elegimos en asamblea, asimismo, parte de la infraestructura social (señala la plaza), como el edificio que ocupa la presidencia, la explanada de la plaza cívica, el mantenimiento del templo y mantenimiento de las escuelas del pueblo, todo ha sido realizado mediante trabajos voluntarios de faenas (colaboración con mano de obra voluntaria, tequio o trabajo solidario).



Además de las faenas, el trabajo colaborativo como parte de la participación ciudadana en San Lorenzo, los asuntos públicos se ha llevado a cabo mediante mecanismos formales, mismos que describimos en el siguiente apartado.

## Mecanismos de participación ciudadana en San Lorenzo, Tlaxcala

En Tlaxcala, y por lo tanto en el municipio de Yauhquemehcan y la presidencia auxiliar de la comunidad de San Lorenzo, la participación ciudadana se lleva a cabo mediante diversos canales tanto institucionales como informales o a través de mecanismos tradicionales como usos y costumbres, con funciones distintos, pero en todos los casos tienen como fin común; coadyuvar con la gestión pública.

**Cuadro 6. Mecanismos de participación social en San Lorenzo**

Formas de participación social	Funciones y atribuciones	Fundamento legal
<b>Comité comunitario</b>	Participa fundamentalmente en la priorización de obra de infraestructura social.	Lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FISM) del Ramo 33. (DOF, 2018).
<b>Comité de obra</b>	Son los beneficiarios de los proyectos de infraestructura social y fungen como Contraloría social.	Lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FISM) del Ramo 33. (DOF, 2018).
<b>Comité de representación vecinal</b>	Son los portavoces de las colonias, barrios, delegaciones etc. ante el cabildo.	Ley Orgánica municipal de Tlaxcala.



<b>Comité de salud</b>	Fungen como apoyo para las jornadas de salud en la comunidad.	Ley de Salud de Tlaxcala.
<b>Comité de festejos conmemorativos</b>	Su función principal es organizar y recaudar fondos para los festejos conmemorativos; feria patronal y 15 de septiembre.	Usos y costumbres.
<b>Comisión de agua potable</b>	Administra el sistema de agua potable de la comunidad.	Ley de aguas de Tlaxcala.
<b>Otros grupos</b>	Gestores de causas sociales.	Diversos ordenamientos.

Fuente; elaboración propia, basado en la Ley orgánica municipal de Tlaxcala (POT, 2001)

En resumen, en el segundo capítulo se estudiaron los aspectos histórico-contextuales de la participación ciudadana y su incidencia en la gestión pública municipal de San Lorenzo, Tlaxcala, la investigación la hemos desarrollado a partir de los datos obtenidos de la revisión documental del archivo de la presidencia de San Lorenzo, asimismo, del marco legal de Tlaxcala, de donde deriva la normatividad del entorno social e institucional tanto de la presidencia de comunidad, como de la presidencia municipal, ambas pertenecientes a la administración pública del municipio de Yauhquemehcan, Tlaxcala.

Consideramos importante enfatizar sobre dos puntos; el primero, reconocer el amplio marco institucional y jurídico que le otorga **legalidad** a la participación ciudadana a través de mecanismos formales previstos en diversos ordenamientos. Y Segundo, que, a pesar del respaldo legal, no han terminado de impactar positivamente en la transparencia y rendición de cuentas.

No obstante, los aspectos histórico-contextuales de la participación ciudadana y su incidencia en la transparencia y rendición de cuentas, están marcados por una estela de deficiencias técnicas



y omisiones por parte de las instituciones públicas, esto ha derivado en dos fenómenos básicamente, en ausencia y desencanto de participación social, y segundo cuando los ciudadanos se deciden a involucrarse en asuntos públicos no lo realizan a través de los mecanismos formales, sino por medio de protestas y denuncias hostiles fuera de toda normatividad.

A partir de los datos investigados y el trabajo de análisis realizado pudimos conocer el entorno social, político e institucional de la presidencia de comunidad, objeto de nuestro estudio, donde insistimos en el amplio marco institucional y normativo para la inclusión de la participación ciudadana como mecanismo de control social de la administración municipal a través de canales formales previstos en diversos ordenamientos, sin embargo, no se han sabido implementar.

Este acercamiento al entorno social e institucional de la gestión pública de San Lorenzo, nos ha permitido comprender en forma más clara la forma como se vive la realidad referente a la relación hostil entre ciudadanía y autoridad en todo su contexto.



## Capítulo Tercero

### **La percepción de los ciudadanos sobre la gestión pública de San Lorenzo, en materia de transparencia y rendición de cuentas**

Iniciamos con la parte medular de nuestro proyecto, se trata de conocer la opinión y percepción que tienen sobre la gestión pública de San Lorenzo, Tlaxcala en el periodo 2017-2019 en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Asimismo, conocer directamente de voz de los ciudadanos de San Lorenzo, el grado de participación que tienen, así como el conocimiento que tienen fundamentalmente en dos temas; sus derechos de acceso a la información pública y sus derechos de involucrarse en los asuntos públicos gestionados por su representante local.

Pero, antes de adentrarnos en la metodología de la investigación y conocer los resultados producto del trabajo de campo realizado, queremos explicar el punto de partida de este proyecto de investigación, y cuáles fueron las motivaciones que nos hicieron elegir la problemática Institucional.

Fue derivado de las denuncias y protestas públicas por un grupo de ciudadanos en la comunidad de San Lorenzo, Tlaxcala, y acciones como el bloqueo del acceso al edificio de la presidencia citada, y pancartas con descalificaciones hacia la presidente, que nos fue fácil identificar la crisis de legitimidad, el bajo nivel de confianza y credibilidad de la autoridad local.



Esto sucede muy cerca de mi lugar de radicación, podríamos decir se localiza en la zona conurbada de la ciudad donde vivo. Por lo tanto, afecta mi entorno, esto nos permitió elegir este caso para llevar a cabo nuestro proyecto de intervención y acción administrativa, como requisito para mi titulación como licenciado en Administración y Gestión Pública.

Al tener una primera aproximación a la comunidad y conocer más de cerca la situación, y consultar información con la presidente auxiliar municipal de la localidad, nos pareció un caso muy oportuno y propicio para desarrollar el proyecto desde el campo de especialidad de política de anticorrupción e integridad pública.

Después de conocer los detalles del caso (problemática institucional), adelantamos una primera hipótesis; la presidencia de comunidad no ha tenido la capacidad técnica para implementar estrategias eficaces de transparencia y rendición de cuentas, ni de mecanismos legales de participación ciudadana formal, para hacer frente a las protestas y demandas hostiles que mantienen en una confusión e incertidumbre a la comunidad.

La investigación fue debidamente planificada y con una programación de actividades ordenadas, clasificadas y justificadas, mediante el rigor de la metodología de la investigación, donde hemos definimos el tipo y diseño de investigación y en el que pretendemos responder al ¿qué sucede (cuál es el problema)?, ¿por qué sucede (cuales son las causas-raíz del problema)?, ¿para qué (lo que pretendemos lograr)? y, ¿cómo vamos a realizar el proyecto de investigación e intervención (metodología de investigación), todo, dentro un marco temático y con enfoque de la política de anticorrupción integridad pública.



Los fundamentos teórico-metodológicos, se establecieron en el diseño del tipo de investigación, donde se formularon las hipótesis que fueron comprobadas en el análisis de resultados de la recolección de datos, mismo que se aplicaron desde el enfoque del método cualitativo, mediante el instrumento metodológico de la entrevista semi estructura con cédula de preguntas abiertas.

De esta forma y derivado del tipo de investigación cualitativa, el análisis se realizó, basado en un razonamiento inductivo y de interpretación subjetiva, que nos permitiera reconstruir la realidad subjetiva. Con esta metodología y las técnicas de análisis de datos, nos ha permitido realizar importantes hallazgos como resultado del trabajo de campo, mismos que ha sido muy útiles para corroborar hipótesis, y poder proponer una alternativa de solución.

En el trabajo de campo realizamos 40 entrevistas donde se seleccionaron los informantes arbitrariamente con criterio metodológico y teórico que pudieran ofrecernos datos reveladores.

Como parte de la estrategia de investigación presentamos la descripción del instrumento de recolección de datos y la técnica de análisis de los mismo, de donde consideramos relevante destacar el trabajo de campo llevado a cabo mediante entrevistas semiestructuradas con preguntas abiertas a los ciudadanos de la comunidad de San Lorenzo, Tlaxcala, como fuente principal de información, complementado lógicamente con la revisión de documentos normativos para verificar el marco legal que regula las atribuciones, obligaciones y funciones de la presidente municipal auxiliar, en materia de transparencia, rendición de cuentas y de inclusión social mediante la participación ciudadana.

Asimismo, describimos las fuentes de información que hemos consultado para recabar los datos que nos permitan conocer la realidad (situación) de la problemática de la Institución pública donde estamos llevando a cabo nuestro proyecto.

Con el resultado del análisis de la información que obtuvimos a través del instrumento, mismas que plasman el éxito de la investigación, nos dan el sustento teórico clave para realizar una propuesta de solución a la problemática institucional.

Como todo proyecto de investigación, partimos con la identificación de un problema, en nuestro caso de estudio se trata de un problema institucional con afectación directa en los derechos de una ciudadanía en su mayoría desinformada, pero muy activa en la exigencia de rendición de cuentas en la presidencia de comunidad de San Lorenzo, Tlaxcala.



Imagen del edificio de la presidencia de San Lorenzo, Tlaxcala (fuente; captura propia)



De esta manera, cuando llega la etapa en el proceso de nuestra formación académica, de elegir una problemática en una institución pública para el desarrollo de un proyecto final, no dudamos en decidir trabajar en el estudio de este caso.

Este momento fue decisivo, para acercarnos a la comunidad y empezar por preguntar acerca del problema, e intentar conocer las causas, motivaciones, actores y circunstancias especiales de esta problemática.

La primera interpretación *a posteriori* que hicimos de los fenómenos observados y, que nos permite colegir lo siguiente: el problema institucional era evidentemente una crisis de legitimidad, pérdida de confianza y credibilidad, aunado a percepción de corrupción y un tipo de relación hostil entre la autoridad y un grupo numeroso de ciudadanos en la administración pública de San Lorenzo Tlaxcala 2017-2019.

Con base en la observación de la situación, podemos colegir, que este problema ha derivado en una desestabilidad institucional, (así lo refiere la presidente, en entrevista) misma que ha afectado la gestión de proyectos de desarrollo comunitario que requiere de la participación ciudadana formal, como la constitución del comité comunitario ya descrito en apartados anteriores, y la implementación de programas sociales. Lo anterior, aunado a la afectación en la prestación de servicios públicos, como ejemplo, el suministro de agua potable e implementación de algunos programas sociales.

## **Metodología de la investigación**



Una vez definido el problema y la institución pública donde llevaríamos a cabo el proyecto de intervención, lo siguiente, fue diseñar el tipo de investigación que necesitábamos, con las características y recursos metodológicos, y en concordancia con la problemática ya definida.

Así, de esta forma y para construir el diseño de la investigación, el proceso de rigor del método científico nos dice que debíamos plantear el tema, hipótesis, con sus variables, objetivos general y específico, preguntas, objetivos y estructura metodológica, que nos permitiera desarrollar el proyecto en forma exitosa y apegados a los lineamientos éticos institucionales.

Con la finalidad de tener muy claro el planteamiento metodológico del proyecto, mismo que quedo formulado desde el protocolo de investigación, en su momento presentado para su revisión y evaluación, en seguida explicamos, los principales elementos:

Por sus características, actores involucrados y temática del problema, el título del proyecto lo planteamos y definimos así: La participación ciudadana y su incidencia en la transparencia y rendición cuentas en la gestión pública municipal de San Lorenzo, Tlaxcala periodo 2017-2019.

**De las cuales, nuestras hipótesis (de tipo relación causal), quedaron formuladas de la siguiente forma:** La falta de transparencia, rendición de cuentas y apertura para la participación ciudadana formal, está ocasionando crisis de legitimidad, pérdida de confianza y credibilidad, que ha derivado en desestabilidad institucional, en la gestión pública municipal de San Lorenzo, Tlaxcala 2017-2019.

Las variables independientes: *La participación ciudadana*, fueron operacionalizadas mediante entrevista a un grupo de ciudadanos seleccionados estratégicamente. En tanto, la variable dependiente: *Transparencia y rendición de cuentas*, fue operacionalizada a través de entrevista a la autoridad local, ciudadanos seleccionados y revisión de documentos normativos. En el siguiente cuadro, describimos en forma sinóptica los recursos metodológicos de la investigación.



### Cuadro 7. Estructura de la metodología de investigación

Diseño de la metodología de investigación

**Tipo de investigación:** No experimental, flexible, interactiva y participativa

**Enfoque de la investigación:** Cualitativo, **Con lógica de razonamiento Inductivo**. El análisis es **subjetivo**, con Investigación de campo, a partir de una situación o problema, para conocer sus particularidades y proponer una alternativa de solución.

**objeto de estudio:** **Ciudadanos y Autoridad** de la comunidad de San Lorenzo, Tlaxcala, 2017-2019.

**Tamaño de muestra:** 3% de padrón, considerando la naturaleza de la problemática (social-administrativo)

**Tipo de muestreo:** No probabilístico, se utilizará Caso-tipo.

**Tipo de estudio:** De Entrevista, observación de campo y revisión de documentos normativos.

**Técnica de recolección de Datos:** Entrevista estructurada, revisión de documentos normativos y observación pasiva.

**Instrumento para recolección de Datos:** Cédula de entrevista con guion elaborado, con preguntas de categoría abiertas y bitácora de campo con notas de tipo descriptivas e interpretativas.

**Técnica de análisis, interpretación y elaboración de datos:** Análisis no estadístico, más bien interpretativo y sistematizado (organización de datos) mediante programas computacionales.

**Unidades de Análisis:** Presidencia De San Lorenzo, Tlax., grupo de ciudadanos seleccionados estratégicamente y documentos normativos y de archivo.

**Tratamiento ético de la información:** Trabajo de investigación apegado al código de ética pública, respeto a los derechos y garantías individuales. No discriminación por género, etnia, color o situación económico-social. Protección de datos personales

*Fuente: elaboración propia*



Por tratarse de una investigación en el campo de las Ciencias Sociales y Administrativas, cuyo objetivo de la investigación es conocer la percepción, opinión y sentimiento (subjetiva) que tienen los ciudadanos acerca del desempeño y resultados de la gestión pública municipal de su localidad, en materia de transparencia, rendición de cuentas e inclusión ciudadana, el proyecto ha sido diseñado desde el **enfoque cualitativo**.

Bajo el entendido, que nuestra investigación pretende generar conocimiento (objetivos) y teorías (comprobación de hipótesis), para estar en mejores condiciones teóricas de proponer alternativas de solución al problema social-institucional identificado en la presidencia auxiliar municipal de la comunidad de San Lorenzo, Tlaxcala 2017-2019, y considerando que también el tema es de carácter administrativo, en relación directa con el desempeño y gestión de la función pública municipal, para ello se adecua más con las herramientas, técnicas, método y procedimientos del **enfoque cualitativo**.

Para la aplicación del instrumento de recolección de datos e interpretación de los mismos, hemos utilizado el método de razonamiento lógico **inductivo**, partiendo de lo **particular a lo general**, teniendo como eje de investigación un caso de estudio de tipo social y administrativo, particularmente enunciado como; La Participación Ciudadana y como incide en el combate a la corrupción y en la responsabilidad pública de la gestión pública local.

Ello, nos permitió posteriormente formular teorías generales acerca de los temas de participación ciudadana, responsabilidad pública y gestión municipal.



Es importante enfatizar que, bajo el método elegido, no necesitamos de un tipo de análisis previo de datos estadísticos para fundamentar nuestro estudio. Necesitamos más bien, obtener y analizar diversos puntos de vista, opiniones y percepciones (subjetivos) de los ciudadanos respecto al desempeño y resultados de la gestión de su autoridad local.

Asimismo, necesitamos conocer de la opinión de la autoridad multicitada, respecto de la forma y procedimiento de involucrarse y participar en asuntos públicos de los ciudadanos en la comunidad.

Nuestro estudio de caso, representó un reto de trabajo más interpretativo de la realidad, donde lo más importante ha sido el contexto, la observación y evaluación del fenómeno para fundamentar y establecer suposiciones e ideas.

## **El instrumento de recolección de datos**

Para la recolección de datos no requerimos de la medición numérica o estadística previa, así que la recolección y análisis de datos la realizaremos de forma casi simultánea, partiendo de la perspectiva social (conociendo sus puntos de vista, emociones, experiencias y otros aspectos subjetivos) e institucional (normativo), para poder desarrollar una teoría coherente con los datos, que nos permitió obtener conclusiones fiables y útiles.

Fue así que la obtención de información la realizamos mediante la técnica de entrevista, con guía de preguntas abiertas, para recoger la percepción y persuasión visual de los actores involucrados. Asimismo, mediante la observación, durante la interacción pudimos capturar y reconocer conductas y manifestaciones de voluntades, y evaluar sus experiencias personales.



También mediante la revisión de documentos normativos principalmente los del marco jurídico que norma la participación ciudadana y obliga la transparencia y rendición de cuentas.

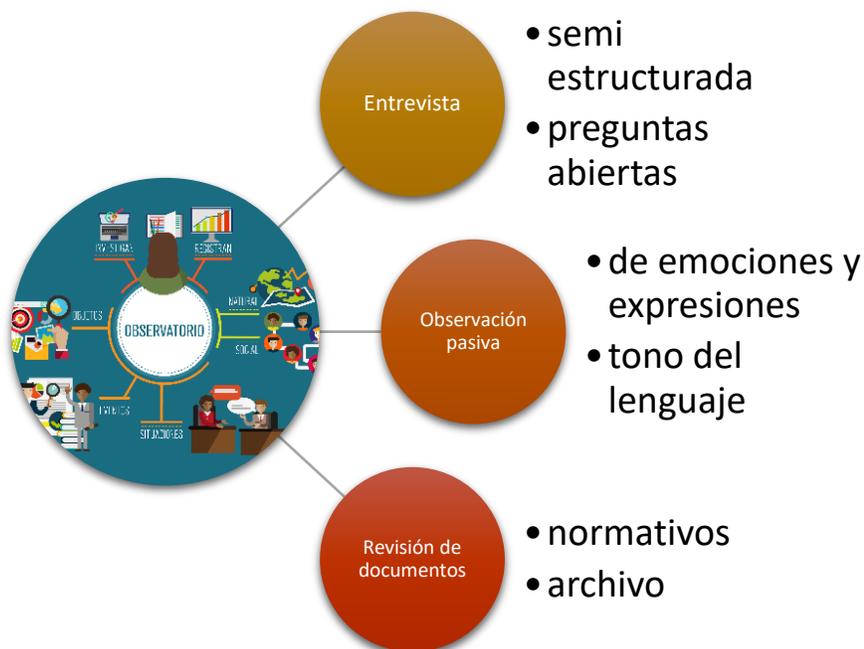
A través de estos 3 instrumentos pudimos definir los **datos cualitativos**, necesarios para reconstruir la situación problemática en forma más o menos integral donde en el centro de la investigación estuvo siempre preponderantemente la opinión y percepción de las diferentes ideologías, interpretaciones y juicios de valor de los ciudadanos. Así como la opinión institucional de la autoridad de San Lorenzo, Tlaxcala.

Cabe señalar que, durante la aplicación del instrumento, pudimos distinguir tres características técnicas importantes, la primera nos dimos cuenta que es, flexible, pues se adapta al grado de conocimiento que tienen los entrevistados sobre el tema en estudio, también, permite la libre expresión de los entrevistados sin limitar sus opiniones, ni sentimientos. Y mediante la entrevista semi estructurada con preguntas abiertas, la interacción del entrevistador y entrevistado cobra una relevancia, ya que permite desarrollar empatía y profundizar en las preguntas que nos permitieron ahondar en los temas motivo de estudio.

Todo el propósito del trabajo de campo, se sintetiza en, demostrar a través de la recolección de datos y análisis de los mismos, que la participación ciudadana ha tenido incidencia para obligar el cumplimiento de la obligatoriedad legal de la transparencia y rendición de cuentas por parte de la presidencia auxiliar de San Lorenzo, Tlaxcala 2017-2019. Asimismo, comprobar que la falta del cumplimiento de esta política pública tiene como causa principal la incapacidad técnica y la falta de profesionalización de los servidores públicos (o asesoramiento profesional).

El instrumento para la recolección de datos se diseñó como ya se ha explicado a partir del método cualitativo de investigación, que incluyó la aplicación de 3 técnicas; la entrevista, la observación pasiva y la revisión de documentos normativos de la administración pública municipal a la que pertenece la presidencia auxiliar de San Lorenzo.

En el siguiente esquema, hemos sintetizado estas técnicas con la descripción de sus principales herramientas metodológicas.



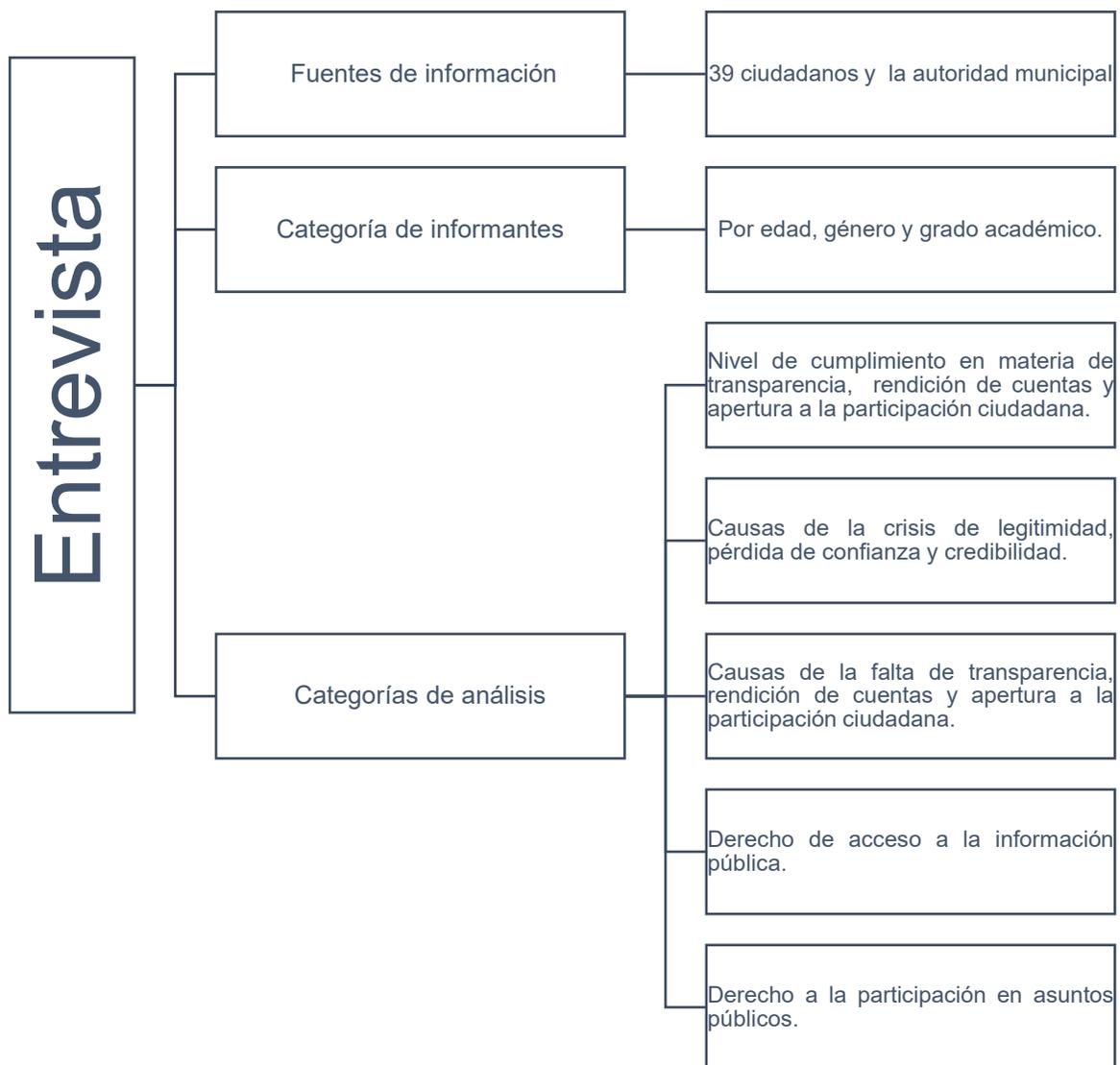
*Fuente; elaboración propia*

## Los instrumentos aplicados

Para el trabajo de campo, con aplicación del instrumento a través de la técnica de la entrevista, la realizamos en dos etapas, la primera consistió en un primer acercamiento para identificar y posteriormente seleccionar a los posibles informantes, que cumplieran con el perfil como fuente de información, es decir que debería de ser ciudadanos mayores de 18 años, que estuvieran enterados

o involucrados en el conflicto de la presidencia, asimismo, que al menos algunos tuvieran estudios de nivel superior, pues buscábamos respuestas informadas y con mejores argumentos y justificaciones, y un segundo momento fue la entrevista, con preguntas abiertas para no limitar sus deseos de expresar todo lo que pensaban y sentían, referente al tema de investigación, dividido en 4 categorías para su análisis.

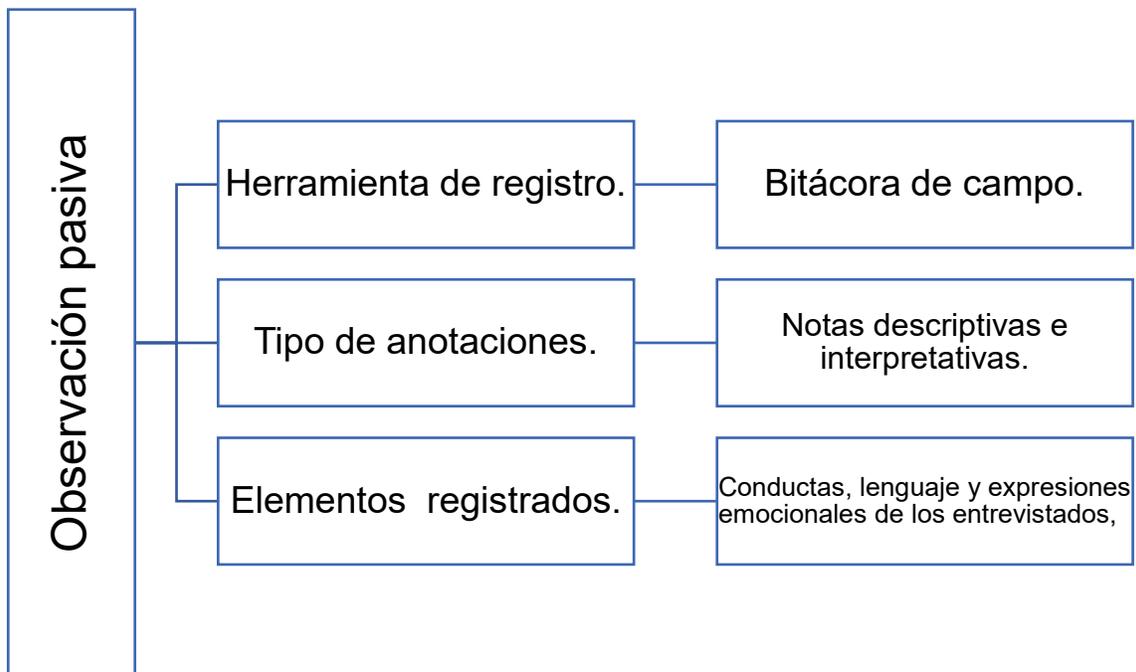
**Esquema 3. Estructura de organización del instrumento de entrevista**



*Fuente: elaboración propia, con base en el trabajo de campo*

En el apartado correspondiente al análisis de datos y resultados, hacemos una explicación de la justificación técnica de la aplicación de este instrumento, no obstante, por ahora, debo decir que, por tratarse de una investigación con enfoque cualitativo, es importante, obtener información subjetiva de estados emocionales que tienen un profundo significado y son un indicativo sobre lo que sienten como; enfado, desaprobación, satisfacción etc. Con respecto a la gestión pública.

#### Esquema 4. Estructura de organización de la técnica de observación



*Fuente; elaboración propia, con base en el trabajo de campo*

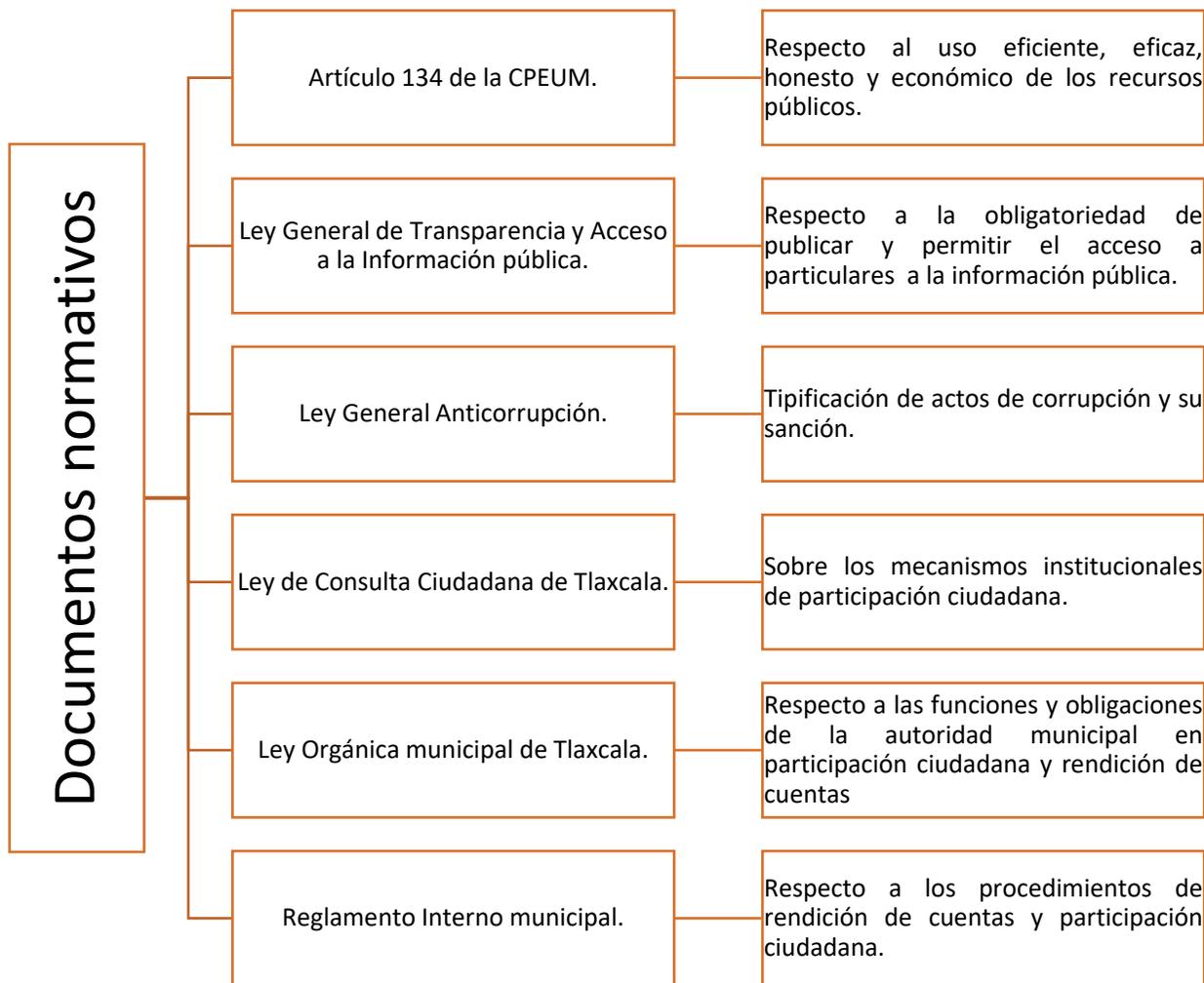
La observación, tuvo el propósito de registrar aquellos fenómenos emocionales de los entrevistados, que quedan ocultos en las transcripciones literales, pero que contienen una descarga emotiva empíricamente muy significativa, que le dan una connotación especial a las respuestas.



Sobre el método Cualitativo, debemos resaltar que tiene enfoque en la calidad de los fenómenos, es decir, que lo más importante es el valor de calidad, y no un valor numérico (cuantitativo). De esta forma, hemos recogido la parte más subjetiva pero profundamente significativa del grado de molestia y descontento que tienen la mayoría de los entrevistados, sobre todo cuando les preguntamos cuanto se siente tomado en cuenta como ciudadano con Derechos para la toma de decisiones gubernamentales, su expresión y tono de voz fueron muy sugestivos.

En apartados siguientes hacemos un resumen de los resultados y análisis de los datos obtenidos mediante la observación, no solo durante las entrevistas, sino en asambleas de pueblo donde estuve presente, incluso participando como secretario para redactar el acta. (esta actividad fue debidamente registrada en tiempo y forma, como parte de las labores correspondientes a las prácticas profesionales).

### Esquema 5. Estructura de la organización de la revisión de documentos



Fuente; elaboración propia, con base en el trabajo de campo

La revisión y análisis de documentos, consistió básicamente en 3 fuentes, del marco jurídico de la transparencia, anticorrupción y de la participación ciudadana, donde presentamos hallazgos importantes como la previsión de 5 mecanismos institucionales para la participación ciudadana, además de otras formas de inclusión ciudadana previstos en la ley orgánica municipal de Tlaxcala,



como la representación vecinal, el comité de obra que funge como una contraloría social concreta y únicamente en la ejecución de obra pública de infraestructura social básica.

Sin embargo, a pesar de contar con instrumentos legales tanto en la Ley orgánica municipal de Tlaxcala, como en la Ley de Consulta Ciudadana de la misma entidad, en ningún caso prevén algún mecanismo o unidad administrativa de enlace ciudadano, ni mucho menos de contraloría social, pero de esto ahondaremos en el siguiente apartado referente al análisis de resultados de los datos.

## **Análisis de datos**

Se realizaron 39 entrevistas a ciudadanos de San Lorenzo, Tlaxcala, seleccionados estratégicamente con base en 3 categorías; por su edad, género y nivel de escolaridad.

El Objetivo; conocer la opinión y percepción que tienen los ciudadanos respecto a 5 temas de la gestión pública de San Lorenzo, Tlaxcala periodo 2017-2019;

- I. Cómo ha sido el cumplimiento en materia de transparencia y rendición de cuentas de la administración pública local 2017-2019.
- II. Causas y motivos de la relación hostil ciudadanos-autoridad.
- III. Qué tanto conocen los derechos de acceso a la información contenidos en la Ley General Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- IV. Qué tanto conocen de los derechos a participar en asuntos públicos, contenidos en la Ley de Consulta Ciudadana de Tlaxcala.
- V. A qué atribuye la falta de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana formal en la gestión pública de SLT 2017-2019.



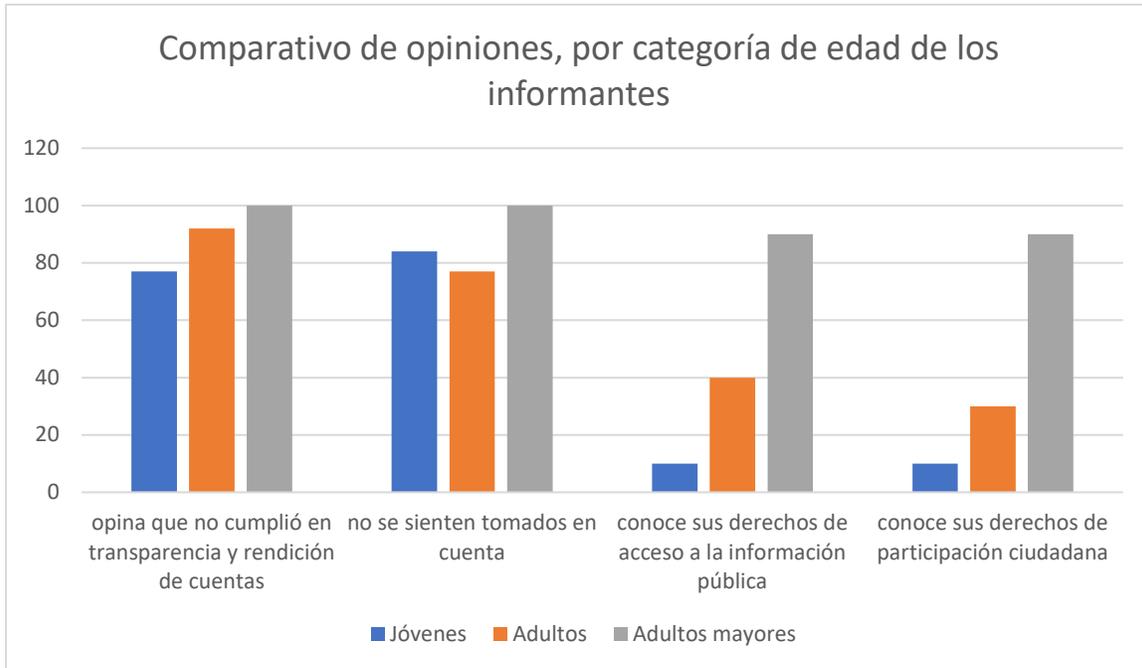
También realizamos una entrevista con la presidente auxiliar municipal de San Lorenzo, Tlaxcala 2017-2019, con la finalidad de conocer; sus objetivos, estrategias, acciones y metas de manera específica en 2 rubros de su gestión; en transparencia, rendición de cuentas e inclusión social a través de la participación ciudadana, y la opinión que tiene acerca de la evidente crisis de legitimidad, pérdida de confianza y credibilidad de los ciudadanos hacia su gestión, manifestada de forma casi unánime en las entrevistas y, descrita en una relación hostil que se ha generado.

### **Análisis de datos por categoría de edad de los informantes**

La importancia de considerar esta categoría por edad de los informantes, radica fundamentalmente en que el régimen (informal, pues aún no se ha institucionalizado en la comunidad) por usos y costumbres, ha predominado en proponer a personas adultas para cargos honoríficos (comités comunitarios) en la mayoría de los casos. Siendo así, que la participación de jóvenes ha quedado relegada. Sin embargo, la mayoría de la población está integrada por jóvenes que, de acuerdo con los datos obtenidos en el trabajo de campo, cuentan con estudios de nivel superior, lo que le daría una aportación profesional a la participación ciudadana, si se les brindara la oportunidad. Por este motivo, hemos tomado en cuenta la percepción de jóvenes, adultos y adultos mayores, para contrastar las opiniones.

En el gráfico siguiente presentamos los datos obtenidos con el instrumento aplicando técnica de la entrevista, referente a la opinión de los ciudadanos por categoría de edad.

**Gráfico 1. Comparativo de opiniones, por categoría de edad de los informantes**



*Fuente; elaboración propia, basado en trabajo de campo*

Con base en los datos del gráfico anterior, queda demostrado que los ciudadanos que conocen más sobre sus derechos de participar e involucrarse en los asuntos de la comunidad y derecho de acceder a la información pública que se genera en la presidencia de San Lorenzo, son las personas adultas mayores (mayores de 60 años).

No obstante, y aunado que los jóvenes tienen mayor nivel de escolaridad como se halla representado en otro gráfico correspondiente a la categoría de escolaridad, es importante enfatizar, que son los que menos conocen sus derechos de participar en los asuntos del pueblo.

Un factor al que atribuimos este desconocimiento de los jóvenes, es que no han tenido oportunidad de participar en comités o cargos honoríficos, ni de elección popular, en tanto si lo han



hecho los señores (en masculino) mayores de edad. Así lo expresó en entrevista, un ciudadano de 60 años, quien nos dijo:

[...] efectivamente, en términos generales sabemos que tenemos el derecho los ciudadanos de conocer el origen de los recursos y la aplicación de ellos [...] conocemos de los diferentes programas, recursos federales, estatales y recursos propios, porque hemos sido ya presidentes de comunidad, y sabemos.

Pero, ¿por qué hemos realizado la clasificación de informantes por categoría edad? la justificación y explicación obedece, que la comunidad tiene en su mayoría una población de jóvenes con perfil académico superior en la mayoría de los casos. De los cuales se espera una participación más informada y con protestas fundamentadas.

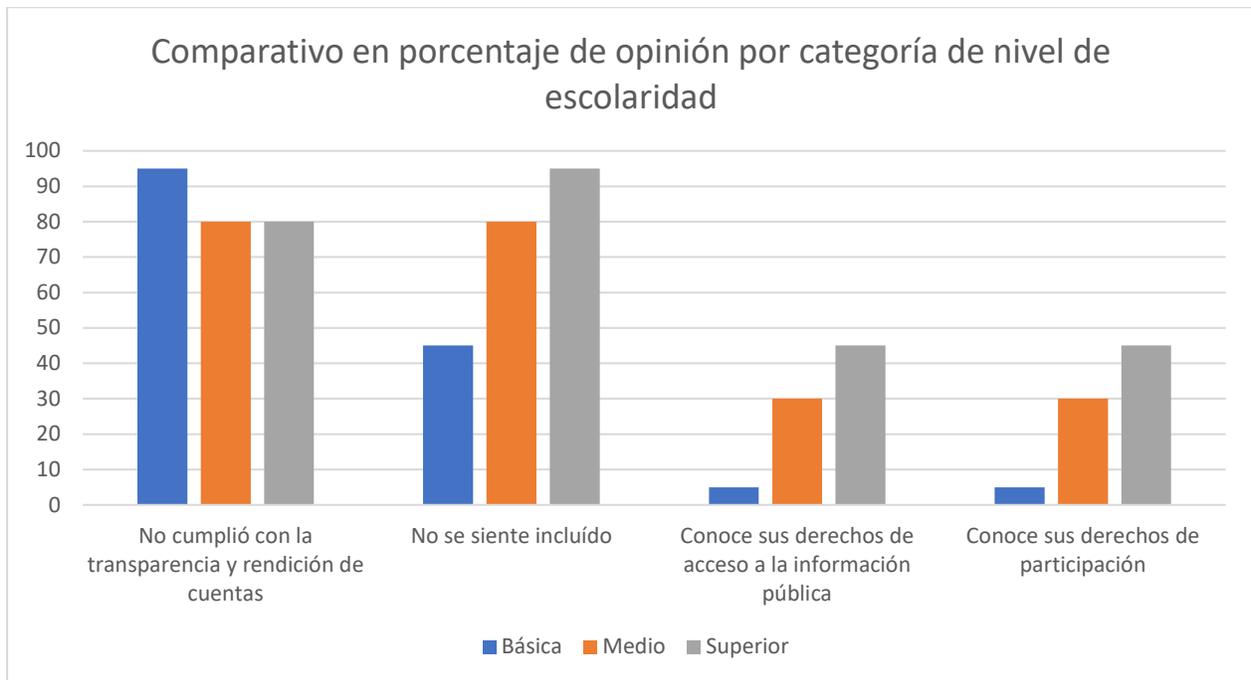
Sin embargo, son los adultos mayores (mayoritariamente hombres) los que tienen más presencia en las asambleas y en la formación de comités (de acuerdo con el libro de actas de la presidencia al cual tuvimos acceso). Lo que sí es contundente, es la percepción de incumplimiento en transparencia y rendición de cuentas, así como de no sentirse tomado en cuenta, pues en esta categoría analítica, la mayoría coinciden (jóvenes, adultos y adultos mayores) y han dado el 90% respuesta negativa.

## **Análisis de datos por categoría de nivel de escolaridad de los informantes**

Hemos considerado esta categoría de informantes por el nivel de escolaridad o nivel académico, dividido en educación básica (preescolar, primaria y secundaria), medio superior (bachillerato, carrera técnica o equivalente) y nivel superior (licenciatura y posgrado).

La justificación técnica de elegir esta categoría; estriba en la importancia que tiene por sí misma la educación, aunado a que el proyecto de investigación contiene implícitamente el tema de la profesionalización de los servidores públicos, la capacidad técnica y asesoría profesional.

**Gráfico 2. Comparativo de opiniones por categoría de nivel de escolaridad**



*Fuente; elaboración propia, con base en el trabajo de campo*

Por lo tanto, consideramos que las opiniones de quienes tienen mayor grado de estudios podrían estar más sustentadas e informadas, y que sus quejas o denuncias podrían estar mejor fundamentadas y presentar mejores argumentos. Pero, nuestra grande sorpresa, ha sido que solo el 50% de los entrevistados que cuentan con licenciatura conocen sus Derechos de acceso a la información y de participar legalmente en asuntos públicos. Mientras tanto, no es sorpresa que los informantes con



solamente la educación básica (secundaria en todos los casos) el 95% dijo no conocer sus Derechos ya citados.

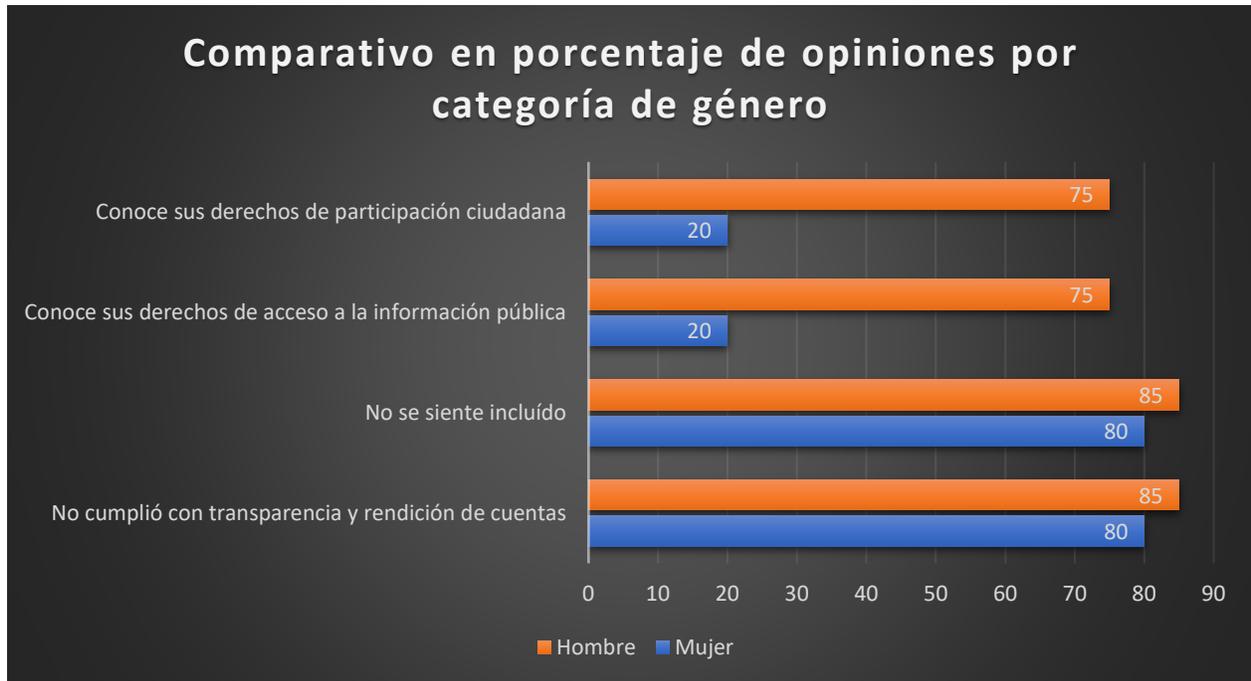
Más importante, para fines de los objetivos de esta investigación, es la realidad (subjetiva) de que nuevamente como en la categoría de edad, en promedio el 85% de los entrevistados en general (sumados los que cuentan con secundaria, bachillerato y licenciatura) afirmo que la gestión pública de San Lorenzo, desde su particular punto de vista, no cumplió con la obligatoriedad de la transparencia, rendición de cuentas, ni se sienten tomados en cuenta.

Consideramos necesario, solo para fines aclaratorios sobre las dudas que pueda generar estos datos, que, del total de los entrevistados, 6 cuentan con educación básica, 18 con educación media superior, y 15 con licenciatura. Más los datos obtenidos de la presidente que cuenta con licenciatura trunca. Esto explica la enorme diferencia en el comparativo de la tercera y cuarta categoría de análisis, porque solo 1 persona con educación básica dijo conocer, aunque superficialmente la ley de acceso a la información pública.

## **Trabajo de campo con perspectiva de género**

Hemos considerado para su análisis la categoría y clasificación de género de los entrevistados, por dos motivos fundamentales; primero, porque nuestro proyecto de investigación tiene siempre presente y considerada la perspectiva de género, y segundo, derivado de las expresiones misóginas y de violencia psicológica por medio de insultos y humillaciones hacia la persona de la presidente auxiliar municipal de San Lorenzo, por parte de un grupo de ciudadanos en su mayoría hombres.

**Gráfico 3. Comparativo de opiniones por categoría de género**



*Fuente; elaboración propia, con base en el trabajo de campo*

De lo anterior, y de acuerdo a entrevista realizada a la titular de la institución pública objeto de nuestro estudio y, verificado a través de nuestra propia observación y registro de campo, durante una asamblea de pueblo a la que fuimos invitados, y donde pudimos constatar las múltiples expresiones hostiles, mismas que han vulnerado la dignidad de la presidente en su calidad de mujer, así como haber quebrantado otros principios jurídicos que se hallan previstos en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) (DOF, 01-02-2007).

La presidente de San Lorenzo; afirma que las expresiones de desaprobación, desconfianza y de hostilidad hacia su gestión, obedece en parte, a conductas misóginas de sus detractores, así nos lo hizo saber en entrevista que le realizamos en su oficina, con fecha de 2 de septiembre de 2019:



Transcripción literal:

**Entrevistador:** ¿Qué opina de las protestas por parte de un grupo de ciudadanos, que exigen transparencia, rendición de cuentas y ser tomados en cuenta?

**Entrevistada:** creen que están ejerciendo sus derechos, pero, de una manera errónea. Estas personas han sido presidentes de comunidad, debieron de haber revisado las leyes, derechos y garantías, y ellos están actuando como caciques, quieren tener el control de las personas, creen que el modo de presión es el correcto, pero, las acciones están fuera de la ley [las protestas] la forma de petición es incorrecta [...] son los que perdieron la elección, y ahora quieren pelear algo que constitucionalmente no les corresponde... Son personas que tienen un problema personal, antes que un problema de trabajo o político es un problema personal, y hasta en algunas ocasiones lo hemos tomado (los insultos y protestas) como una discriminación, sí [sic] de hombres hacia la mujer que puede desempeñar un puesto público, ¡sí!, también lo hemos tratado como **misoginia** [...]

Es muy importante enfatizar, que la perspectiva de género es un tema que ha sido considerado **transversal** en el ámbito público, a partir de los derechos humanos y en el escenario de lo político-electoral, a partir de las reformas constitucionales al artículo 41, en el que se definieron los derechos políticos electorales para las mujeres, mismos que han promulgado el derecho a Igualdad de género, como un elemento obligatorio para partidos políticos de presentar candidaturas a puestos de elección popular.

Asimismo, en la ya referida LGAMVLV (DOF, 01-02-2007) se encuentra establecido en su artículo 2:

La presente ley tiene por objeto establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación, así como para garantizar la



democracia, el desarrollo integral y sustentable que fortalezca la soberanía y el régimen democrático establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No obstante, de las aclaraciones pertinentes acerca de la perspectiva de género y, tomando en cuenta las opiniones de la servidora pública, un alto porcentaje de las mujeres entrevistadas, el 80% reprobaron la gestión en materia de Transparencia y Rendición de Cuentas de la presidente en turno. Asimismo, el mismo porcentaje afirma no sentirse tomada en cuenta para la toma de decisiones en la presidencia de San Lorenzo.

Para fines de consolidar una versión hipotética sobre las causas y factores del problema institucional, nos ayuda mucho estos datos, porque se descarta el argumento de probable misoginia como causa de la desaprobación, pérdida de confianza y credibilidad.

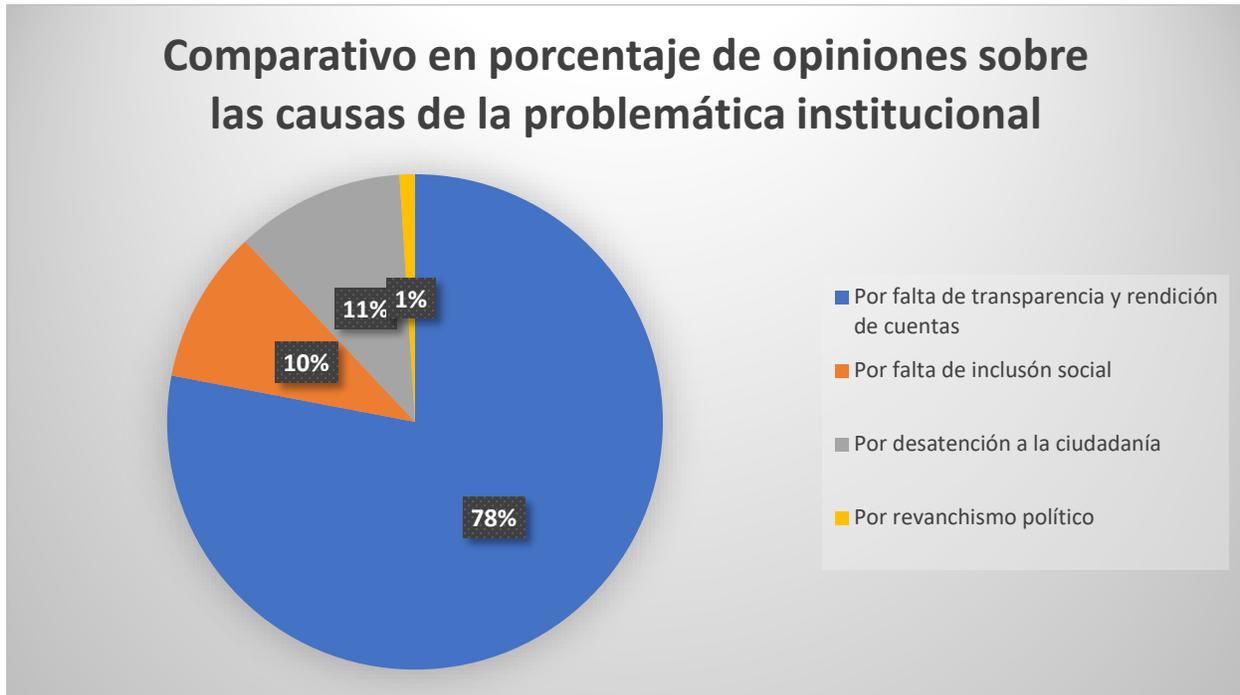
## **Causas de la pérdida de confianza y credibilidad**

Consideramos muy necesario conocer las causas del problema institucional identificado, desde la perspectiva de los ciudadanos, ya que teníamos claro el problema, los actores involucrados, donde estaba sucediendo y cuando, pero faltaban las respuestas (información) que nos permitieran comprobar o desechar las hipótesis planteadas en el diseño de la investigación.

De esta forma, pudimos verificar y comprobar en una forma más clara, y sin lugar a dudas u otras especulaciones, nuestra hipótesis de investigación, donde planteamos que la causa del problema institucional es la falta de transparencia, rendición de cuentas e inclusión ciudadana, lo

cual queda demostrado en el siguiente gráfico, que refleja las opiniones de los entrevistados acerca de este tema de estudio.

**Gráfico 4. Comparativo en porcentaje de las opiniones de los informantes**



*Fuente; elaboración propia, basado en el trabajo de campo*

En el anterior gráfico, podemos observar un muy alto nivel de coincidencia que tienen los ciudadanos acerca de las causas del problema que sufre la administración pública de San Lorenzo, Tlaxcala, durante el periodo 2017-2019. El resultado que obtuvimos de la pregunta, ¿cuáles cree que son las causas de la pérdida de confianza y credibilidad de los ciudadanos hacia la gestión pública de San Lorenzo periodo 2017-2019?

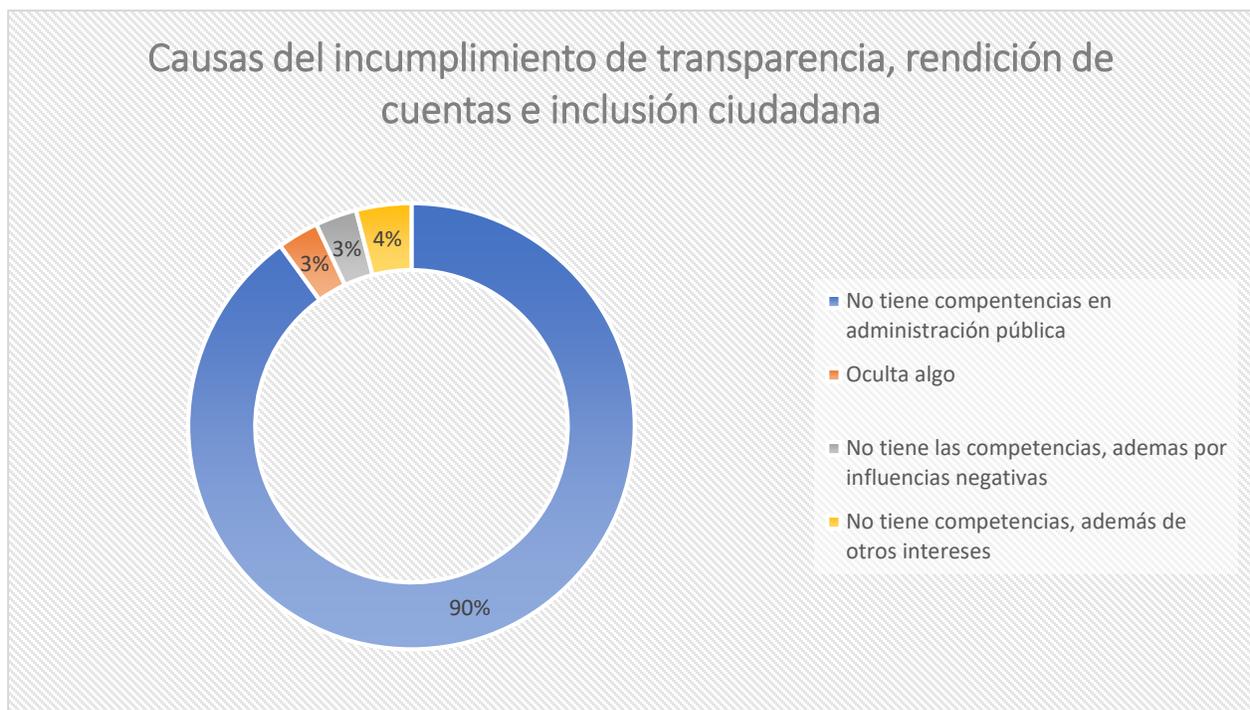
En general, incluyendo todas las categorías de los informantes, resulta contundente la respuesta, pues el 78% afirma que la principal causa de la pérdida de confianza y credibilidad hacia la gestión

pública en estudio, se debe a la deficiente transparencia y nula rendición de cuentas, mientras que un muy bajo 1% sostiene que obedece a revanchismo político.

Es importante señalar, que esta misma percepción de revancha política, la tiene la presidente en cuestión.

## Causas de la falta de transparencia, rendición de cuentas e inclusión ciudadana

**Gráfico 5. Opiniones respecto a las causas del incumplimiento en materia de transparencia, rendición de cuentas e inclusión ciudadana.**



*Fuente; elaboración propia, basado en el trabajo de campo*

Es notable el nivel de coincidencia de los ciudadanos entrevistados en sus percepciones que tienen sobre las causas de la falta de transparencia, rendición de cuentas e inclusión ciudadana (tomar en cuenta a los ciudadanos para la toma de decisiones), el contundente 93% dijo que obedece



a la falta de preparación (perfil), también por incompetente (falta de competencias, habilidades y conocimientos) en el campo de la administración pública, de la presidente.

En la transcripción siguiente, queda ratificado el porcentaje tan alto de coincidencia, en las respuestas que amablemente nos dio un ciudadano de San Lorenzo, entrevistado, cuando le hicimos la pregunta abierta, ¿cuáles cree que son las causas por las que la presidente (de San Lorenzo) no ha cumplido con la obligatoriedad legal de transparencia y rendición de cuentas?, esto fue lo que nos respondió:

Yo creo, ahí son... falta de voluntad, malas influencias de algunas personas [...] ha habido gente que ha influenciado de mala manera, entonces, pus [sic] eso ha generado los conflictos, digo, puede ser que no tenga la capacidad [...], se puede decir que no tiene el perfil, no tiene la asesoría, no ha tenido ni siquiera la voluntad, no se ha dejado asesorar, no se ha dejado ayudar, entonces pues lógico, eso la ha llevado al fracaso.

Las respuestas tienen un sentido muy claro de referencia hacia la falta de competencias en Administración Pública por parte de los servidores públicos, con esta interpretación de los entrevistados podemos traducir como falta de capacidad técnica y asesoría, en tanto, queda reducido a un 3% los ciudadanos que perciben que las causas de no cumplir con la transparencia y rendición de cuentas se debe a que oculta malos manejos de los recursos públicos o por actos de corrupción.

De lo anterior, nos permite elaborar una propuesta de solución, basada en la información y fundamentación teórica, misma que abordamos al final de este documento.



## Propuestas ciudadanas de solución a la problemática

**Tabla 1. Principales propuestas ciudadanas de solución**

No.	Propuestas ciudadanas de solución a la problemática social-institucional	Número de veces referida
1	Debe aplicar rigor, y ejercer la autoridad.	6 veces
2	Debe informar de gastos y que tome más en cuenta al pueblo.	21 veces
3	Debe prepararse y asesorarse.	3 veces
4	Debe informar y ser incluyente, además de asesorarse.	9 veces

*Fuente; elaboración propia, basado en el trabajo de campo*

Las anteriores propuestas de solución al problema que se vive en la comunidad, y específicamente en la presidencia municipal auxiliar, son el resultado a la pregunta expresa y abierta a nuestros entrevistados en el trabajo de campo; ¿Cuáles serían sus recomendaciones, para la solución del problema?

Queremos enfatizar sobre la propuesta de solución que los ciudadanos han referido en más ocasiones (21 veces), la cual se trata de acuerdo a las menciones en entrevista a “*debe informar sobre los gastos y tomar en cuenta al pueblo*”, es la mayor recomendación que le proponen hombres y mujeres, estudiantes y profesionistas, jóvenes y adultos, en fin... es muy claro el problema y por ende muy clara la propuesta ciudadana de solución.



## Los principales hallazgos

- Se confirman de manera clara y contundente las hipótesis planteadas como causas del problema institucional.
- La pregunta eje de investigación se ha respondido satisfactoriamente a través del trabajo de campo y aplicación del instrumento, pues de forma casi unánime los ciudadanos coinciden en que las causas del problema institucional identificado que enunciamos como; crisis de legitimidad, desconfianza y pérdida de credibilidad, obedece a la falta de transparencia, rendición de cuentas en tiempo y forma (eficiente y eficaz), asimismo, por la falta de inclusión ciudadana formal mediante mecanismos institucionales, y apertura al diálogo, consenso y conciliación.
- Asimismo, la gran mayoría de los ciudadanos entrevistados, considera que los factores de la falta de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana formal, se debe a la incompetencia (que no tiene competencias, habilidades y conocimientos en administración y gestión pública) y falta de voluntad de la presidente y sus servidores públicos de San Lorenzo (2017-2019).
- Las acciones hostiles (bloqueo del acceso al edificio de la presidencia e insultos hacia la presidente) tenían como objetivo obligarla a informar y consensuar sus decisiones. Por lo anterior, inferimos que el tipo de relación hostil ciudadano-autoridad, es resultado de las deficiencias de la gestión pública, pero ayudó a ejercer control social para el cumplimiento de sus obligaciones en materia transparencia y rendición de cuentas.
- La participación ciudadana (hostil) se halla informada y conoce sus derechos, pues la mayoría ya ha sido representante popular. Sin embargo, y de acuerdo al trabajo de campo,



podemos afirmar, que se halla coaccionada por un grupo minoritario que busca intereses particulares y no del bien colectivo.

- La participación ciudadana (aunque informal, es decir, no por medios institucionales) sí ha incidido de manera directa sobre el cumplimiento de la obligatoriedad legal de la transparencia y rendición de cuentas.
- Finalmente, basado en las evidencias empíricas, sostenemos que la transparencia y la rendición de cuentas principalmente en la ejecución de obra pública y gasto corriente por parte de la presidencia de comunidad, presenta serias deficiencias estratégicas y técnicas.
- La mayoría de los ciudadanos no conoce sus derechos de acceso a la información pública, por lo mismo no participa, además se hallan desinformados y coaccionados. Sin embargo, su involucramiento ha incidido para que la gestión pública de San Lorenzo 2017-2019, se haya visto obligada a rendir cuentas (con muchas deficiencias técnicas, según refieren) y empezar a tomar en cuenta a los ciudadanos (aunque todavía, sin una estrategia que considere mecanismos formales).
- En la revisión de documentos normativos encontramos un vasto marco jurídico que obliga a los organismos públicos municipales a transparentar, rendir cuentas y promover la participación ciudadana en los proyectos de desarrollo.
- Asimismo, existe legislación vigente que otorga derecho y faculta a los ciudadanos para acceder a toda la información pública, y a involucrarse y ser tomados en cuenta.
- Por otra parte, en el trabajo de campo pudimos registrar (en bitácora de campo) por las gesticulaciones y tono de voz, el nivel alto de desaprobación, desconfianza y molestia de los ciudadanos hacia su representante popular, por el nulo resultado de su gestión en



general, pero de manera específica en rendición de cuentas, y por la falta de inclusión social, de consenso, diálogo y concertación.

Los hallazgos principales, han sido de mucha utilidad para formular nuestra propuesta de solución, ya que nos han revelado cuáles son las causas principales de la crisis de legitimidad, pérdida de confianza y credibilidad que padece la presidencia municipal auxiliar de San Lorenzo, Tlaxcala en el periodo administrativo 2017-2019.

## **Propuesta de solución**

Con la información y conocimiento desarrollado a partir del análisis de los datos recolectados, que nos permitió conocer las opiniones, percepciones, gustos, descontentos, propuestas y, en fin todo lo que piensan y sienten los ciudadanos entrevistados de San Lorenzo, Tlaxcala, respecto al desempeño y gestión de la administración pública en turno periodo 2017-2019 en materia de transparencia, rendición de cuentas e inclusión ciudadana, nos permitimos elaborar las siguientes recomendaciones a manera de propuestas optativa de solución:

- I. Crear una **Unidad de Enlace Ciudadano**, con el objetivo de promover mayor vinculación y articulación con la ciudadanía. Para lo cual, se considera lo siguiente:
  - a. Esta unidad de enlace ciudadano deberá planear las estrategias para mantener en todo momento informados a los vecinos de la comunidad sobre los planes, programas y proyectos de desarrollo que se ejecuten en la comunidad.
  - b. La estrategia debe incluir; avisos puerta por puerta o a través de medios masivos como perifoneo, volanteo, radio y televisión.



- c. Asimismo, promoverá el consenso, el dialogo, la conciliación de diferencias de ideas y propuestas, así como la concertación de los diferentes actores.
- II. **Capacitarse y/o asesorarse** profesionalmente sobre los procedimientos administrativos para la implementación de mecanismos de consulta ciudadana, ya que, en el ordenamiento legal de consulta ciudadana de Tlaxcala, solo se establece la referencia y descripción de 5 mecanismos, pero no prevé los procedimientos administrativos y operativos para llevarlos a cabo, como el plebiscito, consulta popular, iniciativa ciudadana y voz en el cabildo.
- III. Capacitarse y/o asesorarse sobre cómo desarrollar mejores estrategias para redactar y presentar informes de actividades ciudadano en tiempo y forma bajo un modelo de transparencia proactiva y gobierno abierto, bajo la normatividad ya establecida, con el objetivo de fomentar la rendición de cuentas no solo en los periodos que indica la Ley orgánica municipal, lo anterior se justifica:
  - a. Hoy en día, la gente necesita rendición de cuentas por periodos más cortos, y sino por lo menos por semestre, por evento u obra pública que se realice.
  - b. Se necesita informar en tiempo, para recuperar la confianza de los ciudadanos.
- IV. **La creación de un Comité Comunitario de Transparencia y Rendición de Cuentas**, que incida en el combate a la corrupción, y que contribuya a la configuración de una nueva organización política y social. También, que promueva la rendición de cuentas y la fiscalización de la gestión pública, de tipo vertical (hacia la comunidad). Considerando:
  - a. En la actualidad la rendición de cuenta y fiscalización se lleva a cabo solo de forma horizontal, en los Órganos Internos de Control y Auditoría Superior del Estado.



## Conclusiones

Con el desarrollo del proyecto de intervención y acción administrativa, nos ha permitido conocer ampliamente la importancia y ponderación que tiene la participación ciudadana (PC) como instrumento de control social de la gestión pública en general, y de forma específica en San Lorenzo, Tlaxcala.

Asimismo, debemos reconocer el trabajo legislativo que se ha realizado tanto a nivel federal como local en los últimos años, mismo que se hace evidente a través de un amplio marco jurídico-normativo que faculta y otorga el derecho de la ciudadanía de acceso a la información pública y de participar en los asuntos públicos, como instrumento para el combate de la corrupción, con la finalidad de configurar instituciones públicas más eficientes y eficaces en el manejo de los recursos públicos, que tiene como fin el cumplimiento de sus objetivos institucionales.

Podemos concluir entonces, que la corrupción con todos sus elementos implícitos tendrá más espacio para su operación, en tanto exista poca o nula apertura de la PC a través de los mecanismos institucionales en las administraciones públicas.

Por otra parte, es definitivo que los gobiernos municipales (al igual que los estatales y federal) requieren de la legitimidad social de sus acciones; mediante la aprobación, confianza y credibilidad de sus gobernados. Sin embargo, se hace necesario la creación adecuada de los espacios, instrumentos y, de la voluntad política de inclusión.

Respecto a la gestión de San Lorenzo, Tlaxcala, 2017-2019, (tema central del proyecto) los resultados que arrojó el trabajo de campo son contundentes, pues los ciudadanos han manifestado



libremente sus opiniones y percepciones. Es importante decir que más que solo una opinión, ha sido una evaluación cualitativa de los ciudadanos hacia su autoridad local, en indicadores específicos de su gestión relacionados con la transparencia y rendición de cuentas.

A través del instrumento que elegimos para la recolección de datos (entrevista semi estructurada con preguntas abiertas y bitácora de campo) pudimos registrar, analizar e interpretar algunos eventos sociales, así como actitudes y expresiones emocionales de los entrevistados que nos ofrecieron un gran aporte de datos, que nos permitieron establecer un aporte teórico a la investigación.

Derivado de nuestro aprendizaje empírico (del trabajo de campo) y documental, podemos concluir que:

1. La falta de transparencia, rendición de cuentas y de inclusión de los ciudadanos, en la gestión pública de San Lorenzo, Tlaxcala 2017-2019, ha sido la causa principal de la crisis de legitimidad, pérdida de confianza y credibilidad.
2. La falta de competencias administrativas y de gestión pública, derivado de falta de profesionalización de los servidores públicos, son factores determinantes del incumplimiento de la política pública de transparencia y rendición de cuentas.
3. La propuesta de solución se sintetiza en 3 vías; capacitación, profesionalización y apertura de la participación ciudadana para fomentar una representatividad democrática, incluyente y transparente, características fundamentales de la Nueva Gestión Pública y de la gobernanza como modelo de gobierno.



## Anexos

### 1. Formato del Instrumento de recolección de datos

**Fecha:** 4 de agosto de 2019. **Hora:** sin horario establecido

**Lugar:** domicilio del entrevistado en la comunidad de San Lorenzo, Tlaxcala

**Entrevistador(a):** Leonel Zarazúa Jacobo

**Entrevistado(a)** (nombre, edad, género, grado de escolaridad)

**Presentación:**

Buenos días, somos estudiantes de la Licenciatura en Administración y Gestión Pública, de la UnADM, y estamos desarrollando un proyecto de investigación acerca de la incidencia (¿cómo ha impactado?) de la participación ciudadana en la transparencia y rendición de cuentas en la administración pública de la presidencia de San Lorenzo en el periodo 2017-2019. La actividad se trata de realizar una entrevista semiestructurada a los ciudadanos de San Lorenzo, para conocer las opiniones y punto de vista que tienen sobre cómo y cuánto ha sido transparente y rendido cuentas de su gestión pública la presidente de San Lorenzo, y de cómo y cuánto ha afectado esto la relación ciudadano-presidente.

**Características de la entrevista**

Se trata de una entrevista estructurada con preguntas abiertas. Los datos que nos proporcionen serán tratados con absoluta confidencialidad, y bajo la política de protección de datos personales, con estricto apego al respeto de Derechos y garantía individuales y ética profesional.

**Preguntas**

1. ¿Qué opina del desempeño en general de la presidente de San Lorenzo en turno?
  2. ¿Cuál considera que es el principal problema de la actual gestión?
  3. ¿Cómo considera la relación que tiene como ciudadano con la presidente?
  4. ¿Usted ha participado y de qué forma en los asuntos de la comunidad convocados por la presidente?
- 
1. Si usted fuera presidente de San Lorenzo, ¿qué cambiaría para mejorar?
  2. ¿Cuáles considera los temas más importantes que debe atender la actual administración?
  3. ¿Qué le gusta y qué no le gusta del desempeño de la actual presidente?
  4. Si estuviera frente a la presidenta: ¿qué le diría?,



5. ¿Qué opina de las protestas y demandas de un grupo de ciudadanos hacia la presidenta?
6. ¿Qué recomendaciones le haría a la presidenta para solucionar el problema que tiene con un grupo de ciudadanos?
7. ¿Cómo considera la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos de la comunidad?
8. Desde su perspectiva, ¿cuáles son las causas que originaron el evidente conflicto entre un grupo de ciudadanos y la presidenta?
9. ¿Qué tan transparente considera la gestión de la presidenta actual?
10. ¿Qué tan capacitados considera al equipo de trabajo y a la misma presidenta para cumplir sus funciones como servidores públicos?
11. ¿Cuáles considera las causas de la falta de transparencia y rendición de cuentas?

**Guía de entrevista** para el tema la participación ciudadana y su incidencia en la transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública de San Lorenzo, 2017-2019.

## 2. Formato de bitácora de campo (técnica de observación)

<b>Bitácora de campo</b>			
<b>Actividad programada</b>	<b>Descripción</b>	<b>Descripción de las observaciones</b>	<b>Fecha</b>
Entrevista a ciudadanos	En plaza principal con guion de preguntas, block de notas y teléfono para grabar entrevista	Los informantes accedieron amables a ser entrevistados, fueron cordiales para responder a cada pregunta. Sus gesticulaciones y tono de voz	Lunes 12 de agosto de 2019



# SEP

SECRETARÍA DE  
EDUCACIÓN PÚBLICA



		manifestaban enfado y desaprobación hacia la autoridad	
Entrevista a la presidente de San Lorenzo	En su oficina alterna, con algunos colaboradores presentes	Sus respuestas tenían un tono nervioso y de enojo a la vez.	Jueves 14 de agosto de 2019



## Referencias

Aguilar, L. (2008) *Gobernanza y gestión pública*. México. Fondo de cultura económica. (p.90).

Ballesteros, G. (2017). *Riesgos de corrupción en contratos públicos. Cómo prevenir malas prácticas*. Revista Internacional de Transparencia e Integridad Pública, (Núm. 5). España.

Bautista, Ó. (2017). *Perfil ético en la profesionalización de los servicios públicos*. México: Poder Legislativo del Estado de México.

Bartolini, S. (1996). *Metodología de la investigación política*. En G. Pasquino. *Manual de ciencia política* (pp. 39-78). Madrid: Alianza Universidad.

Benalcazár, G. (sf.) *participación ciudadana y control de la corrupción*

BID (2017) *Participación ciudadana en la gestión pública*. Consultado en: <file:///C:/Users/ZAHARA/Downloads/Participaci%C3%B3n-Ciudadana-en-la-Gesti%C3%B3n-P%C3%ABlica-enfoque-y-condiciones-para-su-desarrollo-M%C3%B3dulo-1-Participaci%C3%B3n-Ciudadana-y-Pol%C3%ADticas-P%C3%ABlicas-Unidad-11-Mecanismos-constitucionales-de-participaci%C3%B3n-ciudadana.pdf>

Congreso de Tlaxcala (2001). *Ley municipal de Tlaxcala*. Recuperada de: <https://congresodetlaxcala.gob.mx/archivo/leyes/L076.pdf>

Congreso de Tlaxcala (2006). *Ley de Consulta Popular*. Cámara de Diputados. Recuperado de: <http://www.tetlax.org.mx/wp-content/uploads/2016/03/Ley-de-Consulta-para-el-Estado-de-Tlaxcala.pdf>

Concha, H. (2017) *La legitimidad constitucional*. Biblioteca virtual de la UNAM. Recuperado de: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/index/search/search>



Cunill, N. (1991) *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Venezuela.

Gómez y Arroyo (2011) *Retos y perspectivas de los municipios en México*. México, D.F. INAFED.

IMCO (2017). *Índice de Información Presupuestal Municipal (IIPM) 2017*. Recuperado de: [:http://imco.org.mx/finanzaspublicas/indicedeinformacionpresupuestalmunicipal/resultados/2017/29043-yauhquemecan](http://imco.org.mx/finanzaspublicas/indicedeinformacionpresupuestalmunicipal/resultados/2017/29043-yauhquemecan)

IMCO (2018). *Índice de riesgos de corrupción: El sistema mexicano de contrataciones públicas* [(presentación)]. Dirección electrónica: [https://imco.org.mx/articulo\\_es/indice-riesgos-corrupcion-sistema-mexicano-contrataciones-publicas/](https://imco.org.mx/articulo_es/indice-riesgos-corrupcion-sistema-mexicano-contrataciones-publicas/)

INAFED (2011) *Retos y perspectivas de los municipios en México*. México D.F. SEGOB.

Malem, J. (2014). *La corrupción: aspectos económicos, políticos y jurídicos*. Barcelona: Gedisa. (Capítulos 1 y 2).

OCDE (2017) *La participación ciudadana en el proceso constituyente*. Recuperado de: <https://www.oecd.org/gov/Chile-PG-Scan-SPA.pdf>

Olvera, A. (2009). *La participación ciudadana y sus retos en México*. Revista académica. Cd. México.

Sánchez, R. (2014). *Enseñar a investigar: una didáctica nueva de la investigación en ciencias sociales y humanas* (pp. 1-59). México: IISUE, UNAM.

UNAM (2017) Análisis del poder político. Biblioteca virtual jurídica. UNAM. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2749/4.pdf>



## Bibliografía

Aguilar, L. (2008) *Gobernanza y gestión pública*. México. Fondo de cultura económica.

Anduiza, E., Méndez, M. y Crespo, I. (1999). *Metodología de la ciencia política* (Cuadernos Metodológicos). España: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Auditoría Superior de la Federación (2011) *Anexo I: Análisis del riesgo de las entidades federativas y municipios, junio 2011*. Consultado el 11 de septiembre de 2015. [http://www.asf.gob.mx/uploads/56\\_Informes\\_especiales\\_de\\_auditoria/Anexo\\_I\\_Analisis\\_del\\_Riesgo\\_Junio\\_2011.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Anexo_I_Analisis_del_Riesgo_Junio_2011.pdf)

Ballesteros, G. (2017). *Riesgos de corrupción en contratos públicos. Cómo prevenir malas prácticas*. Revista Internacional de Transparencia e Integridad Pública, (Núm. 5). España.

Balliache, D. (s. f.). *Guía unidad 1. El problema y su delimitación*. Universidad Javeriana. Disponible en: <https://bit.ly/1ImWan0>

Bartolini, S. (1996). *Metodología de la investigación política*. En G. Pasquino. *Manual de ciencia política* (pp. 39-78). Madrid: Alianza Universidad.

Bautista, Ó. (2011). *¿Cómo abordar la corrupción? Una vía para su solución a través de la ética pública*. México: Poder Legislativo del Estado de México.

Bautista, Ó. (2011). *Fundamentos éticos para un buen gobierno*. México: Poder Legislativo del Estado de México/UAEM.

Bautista, Ó. (2017). *Perfil ético en la profesionalización de los servicios públicos*. México: Poder Legislativo del Estado de México.



Benalcazár, G. (sf.) *Participación ciudadana y control de la corrupción*

BID (2017) *Participación ciudadana en la gestión pública*. Consultado en: <file:///C:/Users/ZAHARA/Downloads/Participaci%C3%B3n-Ciudadana-en-la-Gesti%C3%B3n-P%C3%ABblica-enfoque-y-condiciones-para-su-desarrollo-M%C3%B3dulo-1-Participaci%C3%B3n-Ciudadana-y-Pol%C3%ADticas-P%C3%ABlicas-Unidad-11-Mecanismos-constitucionales-de-participaci%C3%B3n-ciudadana.pdf>

Cámara de Diputados (2016) *Ley Federal de Responsabilidad de Servidores Públicos*. Consultada en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/115\\_180716.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/115_180716.pdf)

Cámara de Diputados (2016) *Ley General de Responsabilidades Administrativas*. Recuperada de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>

Cámara de Diputados (2016) *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Recuperada de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>

Cámara de Diputados (2016) *Ley General del Sistema de Anticorrupción*. Recuperada de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>

Cámara de Diputados (2019) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperada de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_090819.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf)

Congreso de Tlaxcala (2001). *Ley municipal de Tlaxcala*. Recuperada de: <https://congresodetlaxcala.gob.mx/archivo/leyes/L076.pdf>

Congreso de Tlaxcala (2006). *Ley de Consulta Popular*. Cámara de Diputados. Recuperado de: <https://congresodetlaxcala.gob.mx/archivo/leyes/L017.pdf>



Campos, G. (2017) *Metodologías de la Investigación Cualitativa en las Ciencias Sociales: Etnografía, Historias de Vida, Estudios de Caso, Comunidad y Diagnóstico*. UNAM. Cd. De México.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), (2017). *Participación ciudadana, política y electoral en México*. Revista En contexto. Recuperado de: <file:///C:/Users/ZAHARA/Downloads/CESOP-IL-72-14-ParticipacionCiudadana-310517.pdf>

CEPAL (2018). *Medición de la pobreza por ingresos. Actualización metodológica y resultados*. Santiago: Naciones Unidas (pp. 11- 49). Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44314/1/S1800852\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44314/1/S1800852_es.pdf)

CIDE (2017) *Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción. El municipio en la encrucijada*. Recuperado de: <http://freddymarinez.com/wp/wp-content/uploads/2017/05/Ponencia-Mocorito.pdf>

Condon, B. (2004). *Kinsey: el científico del sexo* [película]. Michael Kuhn: Estados Unidos. Disponible en: <http://gnula.nu/drama/ver-kinsey-2004-online/>

Cunill, N. (1991) *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Venezuela.

Díaz, E. (2010). *Metodología de las ciencias sociales*. Buenos Aires: Biblos. Disponible en: <https://bit.ly/2yiVG6b>

FACSO (2015). *Formulación de proyectos de tesis en ciencias sociales*. Ediciones el Buen Aire S.A.Santiago de Chile. <file:///C:/Users/ZAHARA/Downloads/Participaci%C3%B3n-Ciudadana-en-l-Gesti%C3%B3n-P%C3%BAblica-enfoque-y-condiciones-para-su-desarrollo->



[M%C3%B3dulo-1-Participaci%C3%B3n-Ciudadana-y-Pol%C3%ADticas-P%C3%BAblicas-  
Unidad-11-Mecanismos-constitucionales-de-participaci%C3%B3n-ciudadana%20\(1\).pdf](#)

FMI (2017). *Contra la corrupción, claridad*. Recuperado de:  
<https://www.imf.org/es/News/Articles/2017/09/18/sp091817-addressing-corruption-with-clarity>

Gómez y Arroyo (2011) *Retos y perspectivas de los municipios en México*. México, D.F. INAFED.

Guerrero, O. (1989). *La ciencia de la administración en las ciencias sociales*. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, (136), 51-60. México: UNAM. Disponible en:  
<http://omarguerrero.org/articulos/CiencAdmon.pdf>

Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2010). *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill. <https://www.tlaxcala.gob.mx/index.php/titular-sp-24292?id=2663>

Horsford, R. y Bayarre, H. (s. f.). *Métodos y técnicas aplicados a la investigación en atención primaria de salud. Teoría y prácticas. Primera parte*. Disponible en:  
<http://fournier.facmed.unam.mx/deptos/seciss/images/investigacion/26.pdf>

IMCO (2017). *Índice de Información Presupuestal Municipal (IIPM) 2017*. Recuperado de:  
<http://imco.org.mx/finanzaspublicas/indicedeinformacionpresupuestalmunicipal/resultados/2017/29043-yauhquemecan>

IMCO (2018). *Índice de riesgos de corrupción: El sistema mexicano de contrataciones públicas [(presentación)]*. Dirección electrónica: [https://imco.org.mx/articulo\\_es/indice-riesgos-corrupcion-sistema-mexicano-contrataciones-publicas/](https://imco.org.mx/articulo_es/indice-riesgos-corrupcion-sistema-mexicano-contrataciones-publicas/)

INAFED (2011) *Retos y perspectivas de los municipios en México*. México D.F. SEGOB.



INDES (2013). *La Participación Ciudadana en la Gestión Pública: enfoque y condiciones para su desarrollo*. Recuperado de: <file:///C:/Users/ZAHARA/Downloads/Participaci%C3%B3n-Ciudadana-en-la-Gesti%C3%B3n-P%C3%ABlica-enfoque-y-condiciones-para-su-desarrollo-M%C3%B3dulo-2-Herramientas-para-analizar-la-participaci%C3%B3n-ciudadana-en-las-pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas-Unidad-21-Componentes-de.pdf>

INE (2019) *Participación ciudadana, 1991-2015*. Recuperado de: <http://siceef.ine.mx/campec.html?p%C3%A1gina=1>

INEGI (2015). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015*. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2015/>

King, G., Keohane, R. O. y Verba, S. (2000). *Entender qué debe evitarse*. En *El diseño de la investigación social: La inferencia científica en los estudios cualitativos* (pp. 161-218). Madrid: Alianza.

Malem, J. (2001). *¿Pueden las malas personas ser buenos jueces?* *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho* (24), 379-403. Disponible en: [https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/10214/1/doxa24\\_14.pdf](https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/10214/1/doxa24_14.pdf)

Malem, J. (2014). *La corrupción: aspectos económicos, políticos y jurídicos*. Barcelona: Gedisa. (Capítulos 1 y 2).

Malem, J. (2017). *Pobreza, corrupción, (in) seguridad jurídica*. Madrid: Catedra de Cultura Jurídica.

Massarik (2018). *Cómo hacer la metodología de una investigación. Primera parte: elementos*. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=6RwYCEZgoM4>



Neira, G. (s. a.). *Transparencia y lucha contra la corrupción como mecanismos de inclusión social en las contrataciones públicas* [(presentación)]. Organización de los Estados Americanos.

OCDE (2017) *La participación ciudadana en el proceso constituyente*. Recuperado de: <https://www.oecd.org/gov/Chile-PG-Scan-SPA.pdf>

OCDE (2019). *Gobierno abierto; La participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas*. Recuperado de: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264019959sumes.pdf?expires=1550087330&id=id&accname=guest&checksum=1E082FA32D84E224485AC36832282B6>

Olvera, A. (2009). *La participación ciudadana y sus retos en México*. Revista académica. Cd. México.

Organización Panamericana de la Salud (s. f.). *Guía para escribir un protocolo de investigación*. Disponible en: <http://www.igeograf.unam.mx/sigg/utilidades/docs/pdfs/posgrados/ingreso/guia-protocolo.pdf>

PODER (2018) *Informe del proyecto de investigación, El NAICM, un mal negocio para México*. Recuperado de: <file:///C:/Users/ZAHARA/Downloads/NAICM%20Informe%202018.pdf>

Prats, J. (s. f.). *Las ciencias sociales en el contexto del conocimiento científico. La investigación en las ciencias sociales. Apuntes* [documento Word]. Universidad de Barcelona, Barcelona. Disponible en: <http://www.ub.edu/histodidactica/images/documentos/pdf/prats->

Raimundo Abello Llanos (2009) *La investigación en ciencias sociales: Sugerencias prácticas sobre el proceso. investigación y desarrollo* vol. 17, n° 1 (2009) - issn 0121-3261



Rubio, J. (2008). *La fuente de la corrupción política: la teoría de Rousseau sobre las tres voluntades del ciudadano*. Revista de Estudios Políticos, Núm. (141), (105-132). Madrid: Universidad de Málaga.

Sánchez, R. (2014). *Enseñar a investigar: una didáctica nueva de la investigación en ciencias sociales y humanas* (pp. 1-59). México: IISUE, UNAM.

Secretaría de Políticas Públicas y Participación Ciudadana de Tlaxcala (2018). *La participación ciudadana en los gobiernos municipales*. Consultado el día 10 de agosto. Dirección electrónica: <https://www.tlaxcala.gob.mx/index.php/titular-sp-24292?id=2663>

Tarrés, M. (2004). *Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. México: FLACSO.

UnADM (2019) *Guía de aprendizaje. Unidad 3 informe de implementación y resultados. Módulo 15, metodologías específicas de intervención*. Recuperado de: [https://unadmexico.blackboard.com/bbcswebdav/institution/DCSA/MODULOS/AGP/M15c\\_AGMEI/U3/descargables/AGP\\_M15\\_U3\\_GA.pdf](https://unadmexico.blackboard.com/bbcswebdav/institution/DCSA/MODULOS/AGP/M15c_AGMEI/U3/descargables/AGP_M15_U3_GA.pdf)

UnADM (2019) *Recolección de datos. En módulo 15 de Administración y Gestión pública*. Recuperado de: [https://unadmexico.blackboard.com/bbcswebdav/institution/DCSA/MODULOS/AGP/M15c\\_AGMEI/U3/descargables/Lecturas/Recoleccion%20de%20datos.pdf](https://unadmexico.blackboard.com/bbcswebdav/institution/DCSA/MODULOS/AGP/M15c_AGMEI/U3/descargables/Lecturas/Recoleccion%20de%20datos.pdf)

UNPAN (2017). *La participación ciudadana en México*. Recuperado de: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN041264.pdf>

Villanueva, L. (2010) *política pública*. Cd. México. Siglo XXI editores, Escuela de Administración Pública del DF y Secretaría de Educación Pública del DF.



# SEP

SECRETARÍA DE  
EDUCACIÓN PÚBLICA



Zavala, L. (2009). *La corrupción y los Derechos humanos. Estableciendo el vínculo*. México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

Zorrilla, A. y Torres, M. (1992). *Guía para elaborar tesis*. Mc Graw Hill. Atlacomulco, Edo. De México, México.