



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS
Y
SOCIALES**

CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CONFIANZA EN EL GOBIERNO
(Estudio de Caso del Gobierno del Distrito Federal)

T E S I S

PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN
CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

PRESENTA

GARCÍA PANTOJA ANDRÉS ALBERTO

ASESOR: DR. RAMIRO CARRILLO LANDEROS



JUNIO 2014



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTO Y ENORME GRATITUD

A mi madre (Carmen y mamá Yolanda) les dedico este logro profesional y personal., por ser un ejemplo de fortaleza, dedicación y enseñanza. Gracias por sus esfuerzos, confianza y por generar en mi un hombre que lucha por sus ideales. “Siempre están en mi corazón”.

A mi familia (Papá, Papá Ramos, Tía Maribel, Tía Angélica, Tío Juan, Tío Mario., Tío Enrique) por su apoyo incondicional en los momentos arduos y alegres de mi existencia y enseñarme a disfrutar cada día de la vida para seguir adelante.

A mis extraordinarios hermanos (Lidia, Andrea, Yael y Raúl) por sus apoyos tanto económicos como emocionales y sus sabios consejos. Gracias por compartir grandes momentos conmigo, no me queda más que decirles...los quiero mucho.

A mis primos casi hermanos (Manuel, Alan, Viridiana y Karen) por ser un ejemplo de lucha constate ante la vida. Gracias por acompañarme en momentos difíciles y alegres de mi existencia. Además de disfrutar de los grandes momentos juntos.

A mi amiga, compañera y pareja. Flor (flowercita), por ser una luz de inspiración e impulsarme a terminar mis metas. Gracias, por tu apoyo, por tu comprensión, por tu paciencia y por el privilegio de forjar juntos un futuro hoy.

A mis amigos de mil batallas (Alma L, Martha A. e Israel C.) por compartir momentos únicos en mi instancia en la universidad y en mi autonomía. Les agradezco por su apoyo profesional y emocional. “Hasta la victoria siempre...”.

A mi Asesor el Dr. Ramiro Carrillo Landeros con profundo e infinito agradecimiento por el gran apoyo brindado. Gracias por sus asertivas observaciones y sus brillantes aportaciones en la presente tesis.

A mi honorable sínodo por sus aportaciones en el trabajo de investigación.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, fortaleza de la cultura mexicana, le agradezco enormemente por la oportunidad de formarme como científico social en un espacio libre de ideas y de conocimiento crítico. “Por Mi Raza Hablará el Espíritu”.

A mi alma mater la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, toda vez que a través de sus aulas, sus profesores y comunidad estudiantil., encontré mi vocación profesional.

ÍNDICE

Contenido	Página
INTRODUCCIÓN.....	I
1. MARCO TEÓRICO.....	1
1.1 ¿Qué es el Estado?	1
1.2 ¿Qué es Gobierno?	5
1.3 ¿Qué es la Administración Pública y las instituciones públicas?	8
1.4 Cómo se entiende la Administración Pública en México	13
1.5 Gobierno del Distrito Federal y su Administración Pública	16
1.6 ¿Qué es la confianza y cómo entenderla en las Ciencias Sociales?	18
1.7 ¿Qué es la confianza política?	28
1.8 ¿Qué es la confianza en el gobierno?	30
1.9. Importancia de la conversión entre confianza política a confianza en el gobierno y la administración pública	33
2. DIAGNÓSTICO	36
2.1 La confianza en las instituciones públicas, un comparativo internacional.....	36
2.2 La confianza en las instituciones públicas en México	40
2.3 Análisis de la confianza en el Gobierno del Distrito Federal.....	42
2.4 Factores que determinan un deterioro de la confianza en el gobierno.....	45
2.4.1 Calidad en los servicios y trámites públicos.....	47
2.4.2 Corrupción	50
2.4.3 La transparencia y rendición de cuentas	52
2.5 Breve análisis de las acciones realizadas en el Gobierno Federal, para que haya confianza ante el ciudadano	56
2.5.1 Periodo de gobierno de Vicente Fox	56
2.5.2 Periodo de gobierno de Felipe Calderón	58
2.6 Acciones del Gobierno del Distrito Federal, para fomentar un gobierno confiable y de calidad	60
2.6.1 El Plan General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006	60

2.6.2 El Plan General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012	61
2.7 Análisis del “Programa de Innovación Ciudadana y Modernización Gubernamental 2010-2012”	67
2.7.1 Funcionamiento de la estrategia del “Gobierno Confiable y de Calidad.....	71
3. PRONÓSTICO.....	76
3.1.-Método de construcción de escenarios	76
3.2.- Identificación de los actores estratégicos para la confianza en el gobierno	78
3.3.- Análisis estructural: identificación de las variables claves de la confianza en el gobierno	81
3.4.- Escenario tendencial o probable	90
3.5.- Escenarios alternativos.....	91
3.6 Escenario deseable.....	93
3.7 Escenario catastrófico.....	94
3.8- Análisis FODA con visión de futuro	95
4. PROPUESTA.....	107
4.1.-Las necesidades sociales como factor indispensable de la confianza en el gobierno	107
4.2.-La calidad de gobierno con factor de prestigio	111
4.3.-La gobernanza impulsada desde el ciudadano.....	117
4.4.-La ética pública como principio rector de la confianza	122
5. CONCLUSIONES.....	128
6. BIBLIOGRAFÍA.....	135
ANEXOS.....	143

INTRODUCCIÓN

La presente investigación realiza un estudio sobre la confianza en el Gobierno del Distrito Federal, ofreciendo un análisis de las causas y acciones que impactan a la confianza que posee la ciudadanía hacia su gobierno, indagando en el “Programa de Innovación Ciudadana y Modernización Gubernamental 2010-2012”, como generador de confianza en el GDF.

Este trabajo intenta averiguar si se ha generado o desarrollado un gobierno confiable para el ciudadano en función de diversas acciones gubernamentales tanto a nivel Federal como en el GDF, además del impacto de la percepción del ciudadano ante las instituciones de la administración pública local, esto por medio de la calidad de los trámites y servicios.

El gobierno presenta un déficit de confianza a nivel Federal, Estatal y Municipal; a partir de las diversas experiencias del ciudadano, entre las causas identificadas que producen desconfianza se encuentran las siguientes:

- Las promesas fallidas de sus gobernantes
- Los deficientes trámites y servicios que se proporcionan a los ciudadanos
- Los altos índices de corrupción
- La mala imagen que se expresa en los medios de comunicación
- La falta de comunicación, cooperación y reciprocidad entre gobierno y ciudadanía

Todo lo anterior produce un gran deterioro de confianza a nivel individual como social, además de generar un desgaste del tejido social, impactando negativamente en la capacidad de la administración pública, lo cual fomenta la incredulidad y el alejamiento de la ciudadanía.

Existe una relación estrecha entre la confianza política y la confianza en el gobierno, sobre todo en los sistemas democráticos, ya que la política fortalece al gobierno y viceversa, conservando cada una su especificidad. Pese a ello, la mayoría de los estudios de confianza se limitan al ámbito político (elecciones y

representantes populares) dejando de lado la actuación del gobierno como institución pública.

De esta manera el estudio de la confianza en el gobierno es trascendental para comprender el desempeño del gobierno y el comportamiento que presenta la percepción de los ciudadanos, esto para poder identificar las acciones tanto en políticas como en los programas que llegan a impactar positivamente en la confianza de los ciudadanos. Además, es preciso analizar las principales causas y actores que influyen en la confianza entre gobierno y ciudadanía.

Cabe aclarar que la confianza política fomenta una mayor aceptación en el gobierno, lo cual conduce a una mayor aprobación por parte del ciudadano en la toma de decisiones de sus autoridades, esto se logrará siempre y cuando haya obtenido un nivel de confianza política admisible.

Se considera que en un primer momento el ciudadano deposita una confianza política, donde se delega poder a un individuo o mejor dicho a un sistema democrático. En un segundo momento se establece una confianza en el gobierno a partir de las acciones ejecutadas por éste, donde el ciudadano evalúa su desempeño.

En los siguientes periodos de transición democrática se observa un ejemplo de la estrecha relación entre la confianza política y la confianza en el gobierno:

- 1) En la alternancia del año 2000 tanto el sistema político como en el gobierno, la confianza tuvo un alza generalizada por parte de la ciudadanía, pero los limitados resultados del gobierno tendrían un impacto negativo en la confianza al finalizar el sexenio.
- 2) El conflicto pos-electoral del 2006 aumentó la inconformidad de la sociedad y su desconfianza de los actores que ostentaban el poder y en todo el sistema político y de gobierno.

La confianza en el gobierno tiene un impacto favorable en la democracia, gobernabilidad y legitimidad; estos aspectos producen un mejor desarrollo no sólo de su prestigio y actuar, sino también en el ámbito político.

La importancia de la confianza política y de gobierno con la democracia radica en la certeza de los gobernantes que hacen valer el consenso de la mayoría por medio de sus políticas y acciones gubernamentales; las cuales tienen como resultado la aprobación o desaprobación en el voto del ciudadano.

La trascendencia de la confianza en el gobierno ante la gobernabilidad reside en la calidad de las instituciones públicas y en la capacidad de actuar tanto de los gobernantes como de los ciudadanos que identifican las oportunidades y afrontan los desafíos.

Lo relevante de la legitimidad con la confianza reside en dos aspectos importantes: 1) de creencia, radica en validar la autoridad como una aceptación de confianza de la ciudadanía hacia el gobierno, normas e instituciones públicas y 2) de hechos, en función de la satisfacción del ciudadano ante las acciones de su gobierno.

También se analizan tres factores que determinan la falta de confianza en el gobierno: la corrupción, la mala calidad de los servicios y rendición de cuentas; éstos son retomados en la investigación debido a que reflejan la inconformidad social, ya que incurren en los principios y valores del quehacer público. Por medio de estos factores se realiza un somero análisis de las acciones emprendidas del Gobierno Federal y Gobierno del Distrito Federal (GDF) para recuperar la confianza ciudadana en su gobierno.

Es importante aclarar que el tema de confianza ha sido tratado desde diferentes enfoques como son:

- Los autores que ven a la confianza desde el capital social son Bordieu, que propone que los lazos son perdurables en un espacio social; Coleman sostiene la estructura de relación que establecen las personas; Putman analiza e identifica las características de los vínculos sociales, como la confianza, con el capital social; Luhmann trata la confianza y sus características en la persona y su entorno; Durston formula una definición de capital social tanto individual, como colectivo.
- Aquellos con óptica política son: Durand Ponte, propone un análisis comparativo y estadístico sobre la confianza en 1993-2000 en el sistema

político mexicano; Sara Gordon Rappoport, examina la confianza en las organizaciones, instituciones públicas y la importancia que tiene en nuestro país; Agustín Morales Mena, da un punto importante de cómo entender la confianza política como una forma de poder, en donde se llega a modificar las relaciones tanto de un sistema democrático impactando a la sociedad.

- La visión de la confianza desde la economía es presentada por Fukuyama, ya que sostiene que la confianza puede crear empresas perdurables con un alto grado de cooperación que potencializan significativamente la economía.
- Desde el enfoque psicológico se concibe a la confianza por: James M. Kouzes que señala la credibilidad como actor de un líder; por otro parte, Franz Peterman maneja un punto de vista psicológico de la confianza tanto en el individuo como en su forma de ver el mundo.

Cabe mencionar que todas las postulaciones de la confianza sirvieron para vincular el estudio de la confianza en el gobierno, sin quitarle crédito alguno de los autores en esta materia de estudio. Sin embargo, es casi imperceptible la investigación sobre la confianza en el gobierno a pesar de ser importante en un sistema democrático; es un reto para la investigación analizar cómo se visualiza la confianza desde el gobierno y su impacto con la ciudadanía.

Es preciso mencionar que en México en los últimos años se observa una pérdida de confianza en las instituciones públicas de seguridad pública, Cámara de Diputados, Partidos Políticos, Gobierno de la República, Instituto Federal Electoral entre otras. Todo esto por experiencias previas que los ciudadanos tienen ante la deficiente actuación del gobierno y los políticos; lo cual inhibió la generación de lazos de reciprocidad, cooperación y de gratitud frente a los ciudadanos.

El gobierno realiza acciones que producen resultados ineficientes ante la ciudadanía, por ello su organización y funcionamiento muestran altos niveles de desconfianza, también la mala calidad de los servicios a la ciudadanía; las políticas y programas de modernización administrativa e innovación para

fomentar confianza en las instituciones públicas presentan un impacto poco favorable en los usuarios de los servicios públicos.

El efecto de pérdida de la confianza en México, de acuerdo con el comportamiento que presenta la percepción de los ciudadanos 2008 al 2011, determinado por Consulta Mitofsky hacia las instituciones públicas visualiza que es poco probable que en un par de años se recupere la confianza. Asimismo, apunta a la necesidad de proyectar e incentivar, tanto a las Instituciones Públicas, como a los ciudadanos para reestructurar tal percepción. Sin embargo, las instituciones públicas presentan deterioros no solamente en la confianza sino también en su organización, normatividad y actividad.

Para generar confianza en el gobierno se debe atender las distintas aristas del problema, para que sea una acción con impacto, pese a ello las distintas estrategias que ha implementado el Gobierno Federal exhiben un deficiente resultado, ya que en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND 2001-2006) se postuló la necesidad del Buen Gobierno y también la Agenda del Buen Gobierno correspondiente al año 2002. En cambio las acciones emprendidas por parte del Gobierno del Distrito Federal para recuperar la confianza y mejorar la gestión administrativa, se plasma por medio del Plan General de Desarrollo 2001-2006, 2007-2012 y 2013-2018, además de los Informes Anuales de la Contraloría General del Distrito Federal y del “Programa de Innovación Ciudadana y Modernización Gubernamental 2010-2012”.

Por tal motivo, se crearon mecanismos para fortalecer la administración pública mediante la profesionalización, gobierno electrónico, participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública, todo lo anterior, propuesto para México por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), con la finalidad de garantizar una mayor participación ciudadana.

Entonces, se pensó que tal agenda era una forma de apertura para el desarrollo del nuevo régimen, pero generó desconfianza por varios motivos: la mediocre acción del gobierno, los procesos de corrupción y la incredulidad, éstos producen niveles bajos de autoridad, deficientes redes de comunicación tanto con el ciudadano como en su estructura externa, al mismo tiempo que

funcionan como organizaciones cerradas que fomentan poca reciprocidad y cooperación, perjudicando de manera directa a la ciudadanía. Dicha situación se agravó por la sobreexposición de las acciones del Gobierno Federal en el periodo de Federico Calderón en los medios de comunicación masiva, las profundas contradicciones tanto de política como de gobierno, el imperante incremento en la inseguridad, la reinante incertidumbre y los frecuentes enfrentamientos con el crimen organizado. También en el Gobierno del D.F. durante el periodo de gobierno de Miguel Ángel Mancera se presentan graves acciones, como son: la corrupción, el aumento generalizado de transporte público y la suspensión de la línea 12 del metro que afecta de manera inmediata a la ciudadanía capitalina, todo lo anterior impacta de manera directa la estabilidad de la confianza.

Tales efectos, cuando no hay confianza producen descontento social y apatía en las acciones del gobierno, lo que a su vez provoca que en México los ciudadanos no creen ni confíen en sus gobernantes estableciendo un descontento y un desacuerdo por su desempeño.

En ese contexto nacional, el Gobierno del Distrito Federal optó por ejecutar el “Programa de Innovación Ciudadana y Modernización Gubernamental 2010-2012” (PROIM), donde implementó una estrategia fundamental para crear un “gobierno confiable y de calidad”, esto se llevó a cabo en lo fáctico por las Unidades de Atención Ciudadana (UAC) de cada una de las Delegaciones del GDF, para agilizar los trámites y así tener una mayor confianza en el gobierno, cabe resaltar que las acciones buscaron un impacto favorable en el ciudadano.

Es por ello que la presente investigación tiene como finalidad analizar dicha estrategia para generar confianza en el Gobierno de la Ciudad de México desde las bases del enfoque teórico y práctico; asociado a una perspectiva crítica, con la mira de identificar las acciones del gobierno que fortalecen la confianza de la ciudadanía.

Para ese propósito se examinará la relación y la conceptualización que existe entre el Estado, gobierno, administración pública y política, con el propósito principal de entender con más claridad, cómo se vincula el concepto de confianza en el gobierno y en ese marco, a un mejor desempeño

gubernamental. La función de la confianza en el gobierno se considera que garantiza, aporta, facilita las relaciones con la ciudadanía y establece la estructura tanto interna como externa de un gobierno, ahí radica la importancia de su estudio.

Para esta investigación es pertinente señalar y dar una explicación breve de la confianza política del ciudadano antes y después del proceso electoral, para determinar si la confianza política es congruente con la confianza en el gobierno. En un segundo ámbito, es preciso investigar la confianza en el gobierno a nivel local, mediante el análisis del PROIM y su impacto.

La investigación se acotará en un lapso de tiempo del año 2010-2012, mediante el PROIM, también se pretende analizar y vincular como fuente de generación de confianza ante el ciudadano; enfocado en examinar una estrategia fundamental “Gobierno Confiable y de Calidad” y su línea de acción “Atención Ciudadana”, como generador de confianza en el GDF, para fomentar un ambiente de mayor cordialidad, calidad y atención entre gobierno y ciudadanía.

Además se intenta analizar si se generó o desarrolló un gobierno confiable para el ciudadano. Asimismo, se estudia el impacto de la percepción ciudadana ante las instituciones de la administración pública local al mejorar los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas, la calidad de los trámites y servicios que proporcionan a la población y de mejorar el actuar público.

La investigación plantea reflexionar sobre la búsqueda del GDF por fomentar confianza en el ciudadano, así como sus efectos e impacto en la percepción de la misma; lo que se puede llevar a cabo por medio de mejores políticas y programas que faciliten la reciprocidad y cooperación con el ciudadano. También se desarrolla un análisis propositivo de cómo construir confianza en el gobierno y cómo establecer redes de comunicación entre la gente para fomentar el prestigio del aparato administrativo público.

El objetivo general que guiará la presente investigación es analizar el efecto que tiene el gobierno en un proceso de modernización e innovación administrativa sobre la confianza y el impacto en el desempeño del gobierno

hacia la ciudadanía, todo esto con el objetivo de producir un aumento de confianza. Además de demostrar los siguientes objetivos específicos:

- Analizar la confianza en el gobierno y determinar las acciones emprendidas y si éstas fortalecieron el aparato de gobierno o produjeron un deterioro de confianza ante el mismo.
- Identificar qué acciones son apropiadas para fortalecer la credibilidad y disminuir la incertidumbre social.
- Examinar el nivel de satisfacción del ciudadano por medio del desempeño gubernamental, para visualizar si el gobierno fomenta una recuperación de la confianza o la pérdida de credibilidad ciudadana.

Las hipótesis central y secundaria de esta investigación son: Hipótesis central <<Si un gobierno actúa con eficacia, transparencia, eficiencia y revaloriza al servidor público, entonces los ciudadanos tendrán confianza en el gobierno>>. Hipótesis secundaria <<Si un programa dirigido a recuperar la confianza se enfoca sólo a la eficiencia de los trámites y servicios que brindan a la ciudadanía, entonces no generará el alza esperada en la confianza ciudadana en el gobierno>>.

La presente investigación aborda un tema específico, cómo es la confianza en el gobierno, con criterio teórico y metodológico en el que se sustentan argumentos, que explican el objeto de estudio sujeto a comprobación. La investigación se desarrolla de lo general a lo particular y vinculando lo teórico con la realidad. En cuestión metodológica, se utilizará el método científico, realizando una investigación documental con fuentes bibliográficas, además de usar técnicas cualitativas y cuantitativas que aportan mayor claridad al objeto de estudio.

A continuación se detalla una breve síntesis de cada uno de los capítulos que aborda la investigación con la intención de ofrecer un panorama general de la misma.

En el primer capítulo se dan a conocer las diversas concepciones teóricas de Estado, gobierno, administración pública, confianza política y confianza en el gobierno. Se analiza la estructura de la administración pública en México,

además de señalar la organización de la administración pública del Distrito Federal y la importancia de la modernización administrativa en la misma.

Se concibe a la confianza desde las ciencias sociales por medio del capital social, donde se puede explicar la importancia de la misma en la conformación de las organizaciones y estructuras sociales. Se desarrolla una definición de confianza en el gobierno, para poder explicar la relación que se establece entre la confianza política y de gobierno para determinar la congruencia que existe entre estos conceptos.

El propósito del segundo capítulo es hacer un diagnóstico sobre las causas de la pérdida de confianza en el gobierno, las acciones emprendidas del GDF para fomentarla y analizar la percepción de la ciudadana. Por ello se estudia al PROIM, ya que es una de las acciones que busca recuperar la confianza por medio de la modernización administrativa e innovación con la ciudadanía; específicamente la estrategia “Gobierno Confiable y de Calidad”.

En el tercer capítulo trata los pronósticos de la confianza en el gobierno utilizando la construcción de escenarios y una matriz FODA prospectiva, estos posibles escenarios son de gran importancia para México, ya que son útiles para la correcta toma de decisiones en la materia. En estos ejercicios prospectivos se considera indispensable recuperar la confianza no sólo en el gobierno, sino también en las instituciones públicas más representativas, dado que es un tema trascendental por lo que puede afectar tanto en la gobernabilidad como en la democracia.

En el capítulo cuarto se muestra un modelo propositivo, donde se desarrolla un análisis de alternativas para contrarrestar la erosión de la confianza, también se busca comprobar las hipótesis establecidas en la investigación, debido a la importancia que posee su comprobación con la realidad. Tratar el tema de <<Confianza en el gobierno>> coadyuva a establecer propuestas vinculadas más con la realidad, pero sin dejar de lado el aspecto teórico. Por consiguiente en primer lugar, se propone un <<Gobierno Fiable>>, donde se plantean varias acciones cuyo objetivo es dotar al gobierno <<Distrito Federal >>de mayor confianza con el ciudadano y recuperar la credibilidad de la sociedad.

Finalmente, se presentan las conclusiones, donde se muestra un aporte personal mediante un enfoque científico social de las evidencias empíricas recabadas a lo largo de los capítulos. También se plantea la comprobación de las hipótesis central y secundaria, confirmadas como corresponde encada capítulo. Al final de la investigación se integra bajo una pretensión heurística, la modesta originalidad de un tema, en sí complicado, y los niveles académicos y espacios analíticos, de discusión crítica y respuestas creativas que éste requiere.

1. MARCO TEÓRICO

1.1 ¿Qué es el Estado?

La importancia del Estado radica en la coexistencia humana organizada, que busca el bien común, por medio de un entorno de seguridad y organización de los bienes de los hombres para su supervivencia, debido a lo cual, a lo largo de la historia de los seres humanos se establecieron diferentes formas para su comprensión. Dicho concepto evolucionó en cada periodo de tiempo determinado para un mejor entendimiento de la realidad.

En la Antigüedad el Estado no se identificó como hoy lo conocemos, se tenía otra visión, Carrillo Landeros, establece:

[...] puede hablar de Estado con toda propiedad a partir del renacimiento. Las formaciones políticas que le precedieron, como el régimen de los faraones egipcios que duró alrededor de 3000 años, y es el de mayor longevidad en la historia de la humanidad junto con la teocracia mesopotámica [...]¹

Lo anterior posee gran importancia en la historia de las agrupaciones humanas, porque estas grandes civilizaciones fueron las pioneras en concebir el mando en función de su entorno y como propone Mario de la Cueva dónde “los atenienses y los romanos sintieron y concibieron a *la polis* y a *la civitas* como comunidades humanas naturales”² porque la organización humana, siempre gesta unión, cooperación y reciprocidad, para sobrevivir en su entorno.

Aristóteles en su libro *Política*³, propuso que los hombres que podían vivir solos eran bestias o dioses, poniendo especial énfasis en que el ser humano era por ende un ser social, es decir, un animal político “ΖΩΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚ”, porque vivía de forma armónica en sociedad era parte de su naturaleza.

¹ Carrillo Landeros, Ramiro, *Fundamentos éticos y epistemológicos de la ciencia política y la administración pública*, Tesis de Doctorado en Administración Pública, UNAM-FCPyS, México, agosto 2005, p. 43.

² De la Cueva, Mario, *La idea del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 17.

³ Cfr. Aristóteles, *Ética Nicomaquea y Política*, México, Edit. Porrúa, S.A., 1989

Los griegos llamaron al Estado polis que era idéntico a *ciudad*, razón fundamental por la cual la ciencia del Estado entre los griegos hubo de construirse sobre el Estado ciudad o sobre la ciudad Estado, y nunca pudo llegar a comprender el Estado como dotado de una grande extensión territorial. Cuando se habla de tales Estados, se les describe únicamente como el conjunto de los habitantes [...]. La terminología política de los romanos corresponde al mismo tipo. El estado es la *civitas*, la comunidad de los ciudadanos, o la *res publica*, esto es, la cosa común al pueblo todo, [...] ⁴

Para Jellinek los griegos alcanzaron una visión importante en la doctrina del Estado, cuya particularidad estaba fundamentada en la comunidad de la *polis* ya que establece “[...] para ellos el Estado no era sólo una comunidad política, sino que lo era también religiosa; por esto, para el griego, las últimas cuestiones morales estaban estrechamente enlazadas con las políticas.” ⁵

Posteriormente a partir de la experiencia griega, los romanos establecieron la *civitas* como la menciona Serra Rojas:

[...] forma de la *res publica*, que consiste en una comunidad jurídicamente organizada, cuyo centro está constituido por una ciudad: asamblea, senado, pueblo. [...] En términos traducidos al latín, por el de *res pública*, significa no el Estado en general, sino lo que era común a un pueblo. ⁶

A partir de la cita anterior, se identifica que se concebía a la ciudad y a sus miembros, como un conjunto de ciudadanos en un espacio determinado bajo normas que les permitían cumplir sus labores para un fin común, además de visualizar su entorno en función del dominio en el poder. En este punto es de gran importancia, el bien común, ya que se deben cumplir las diferentes necesidades en la comunidad en esto radica la sobrevivencia del conjunto de individuos que establecen un aporte, para la organización entre hombres.

En este devenir de la definición del Estado Maquiavelo tiene gran importancia, ya que en su obra *El Príncipe*, lo define como “todos los estados, todas las

⁴Jellinek, Gorge, *Teoría general del Estado*, México, Grandes Clásicos del derecho Vol. 2, Oxford University Press, 1999, p. 75

⁵Ibídem, p. 31

⁶Serra Rojas Andrés, *Ciencia Política. La Proyección Actual de la Teoría General del Estado*, México, Edit. Porrúa, 1985, p 194-195.

dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y serán repúblicas o principados”⁷, de esta forma concibió al Estado, como un conjunto de entes, establecido por la comunidad humana.

Posteriormente los contractualistas propusieron otra perspectiva para visualizar al Estado, Hobbes lo define como:

[...] *una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común.* El titular de esta persona se denomina SOBERANO, y se dice que tiene *poder soberano*, cada uno de los que le rodean es SÚBDITO suyo.⁸

La esencia de la asociación fue abordada por Rousseau, que establece que es importante

Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociación, y por lo cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino así mismo y permanezca tan libre como antes. [...] ‘Cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro considerando como parte indivisible del todo.’ Este acto de asociación convierte al instante la persona particular de cada contratante, en un cuerpo normal y colectivo, compuesto por tantos miembros como votos tiene la asamblea, la cual recibe de este mismo acto de unidad, su yo común, su vida y su voluntad. La persona pública que se constituye así, por la unión de todas las demás, tomaba en otro tiempo el nombre de ciudad y hoy el de república o cuerpo político, el cual es denominado Estado cuando es activo, [...].⁹

Cabe mencionar una diferencia importante de la óptica de entender al Estado los antiguos pensaban que el Estado era una comunidad natural que venía desde la familia y los contractualistas proponen lo contrario que el Estado es artificial creado a partir de un pacto consciente de los hombres, es necesario establecer

⁷Maquiavelo, Nicolás, *El príncipe*, México, Ediciones Coyoacán, 1997, p. 37.

⁸Hobbes, Thomas, *El Leviatán*, México, Gernika, 1994, p. 141.

⁹Rousseau, Jacobo, *El contrato social*, México, Editorial Porrúa, 2004, p. 11-12.

que la formación del Estado tiene gran importancia en el pacto de confianza que surge desde la familia y entre individuos que conforman la armonía entre los hombres.

Es importante la teoría funcionalista y marxista, debido a que aportan un mejor entendimiento de la esencia del Estado, la primera “[...] radica en ubicación del Estado en el sistema social considerado en su conjunto.”¹⁰ En cambio la concepción marxista remite al Estado en función de las “[...] Instituciones políticas, [...] en parte al segundo momento. El momento subyacente que comprende las relaciones económicas, caracterizadas en toda la época por una determinada forma de producción, es el momento determinante aunque no siempre de acuerdo con algunas interpretaciones, dominantes., al contrario, la concepción funcionalista (que postula de Parsons) concibe el sistema global en su conjunto dividido en cuatro subsistemas(patter-maintenance, goal-attainment, adaptación, integración), caracterizados por las funciones igualmente esenciales,[...] subsistema político corresponde la función de goal-attainment, lo cual quiere decir que la función política realizada por el conjunto de las Instituciones que constituyen el Estado es una de las cuatro funciones fundamentales de todo sistema social.”¹¹

Se podría entender la visión de Estado, ya no totalmente como, “[...] mutua transferencia de derechos es lo que los hombres llaman CONTRATO.”¹², sino por medio de “[...] los grupos políticos que a su vez se vuelven estado (en el sentido de ‘Estado Moderno’) cuando están dotados de un aparato administrativo que logra éxito apropiándose del monopolio de la fuerza en un determinado territorio.”¹³ Se busca controlar a la sociedad, ya no con la fuerza, sino teniendo control en la forma de distribución del bien común, la acción del gobierno se divide en funciones a cargo de instituciones públicas especializadas que se vuelven parte indispensable de la vida del Estado.

En general no se concibe al Estado de manera correcta y se confunde con otras cosas que no lo son, hay que tener claro que los ciudadanos forman parte

¹⁰Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 75.

¹¹ *Ibidem*, pp. 75-76.

¹²Hobbes, Thomas, *op. cit.*, p. 109.

¹³Bobbio, Norberto, *op. cit.*, p. 74.

de la vida en la coexistencia humana organizada. Weber concibe como Estado moderno:

[...] una asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación y que, a este fin, ha reunido todos los medios materiales en manos de su dirigente y ha expropiado a todos los funcionarios estamentales que antes disponían de ellos por derecho propio, sustituyéndolos con sus propias jerarquías supremas.¹⁴

Porrúa Pérez, Francisco define al Estado como:

[...] una sociedad humana establecida en territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, que es creado, definido y aplicado por un poder soberano, para obtener el bien público temporal, formando una Institución con personalidad moral y jurídica.¹⁵

Estas concepciones operan de una forma integral para fortalecer sus vínculos con la estructura de poder, donde el “[...] término ‘Estado’ que pasó a través de cambios confusos y además con un significado de posesión permanente y exclusiva de un territorio y de una situación de mando sobre sus habitantes,[...]”¹⁶ al dominio de la ciudadanía cuya responsabilidad está en función del bien común.

1.2 ¿Qué es Gobierno?

El significado de la palabra gobierno a partir de sus raíces etimológicas lo explica Carrillo Landeros de la siguiente forma:

[...] cultura helénica el verbo ‘hago’ significaba conducir, guiar y dirigir, mientras que ‘arjó’ se interpretó como gobernar, mandar y dirigir, y ‘arjés’ como imperio, reino, mando, poder o gobierno. A su vez el vocablo ‘Kybernetes’ correspondía al piloto o timonel de las naves, de ahí derivó el vocablo ‘kibernan – kibernao’ concerniente a la técnica o arte de pilotear las naves, el cual pasó al latín como ‘gubernare’, que

¹⁴Weber, Marx, *El político y el científico*, Madrid, Editorial Alianza, 1979, p. 92.

¹⁵Pérez Porrúa, Francisco, *Teoría del estado: teoría política*, México, Porrúa, 2006, pp. 26-27.

¹⁶Bobbio, Norberto, *op. cit.*, p. 88.

se refiere a guiar, dirigir y regir una cosa o mandar con autoridad, para dar origen en la lengua española a la palabra gobernar. El concepto gobierno, en tanto acción y efecto de gobernar o gobernarse, significa dirigir o administrar los recursos y el destino de una nación mediante la operación de diversas instituciones públicas cuya actuación se sustenta en leyes.¹⁷

En la época helénica, Aristóteles propuso en su obra *La Política* que:

[...] el gobierno es el supremo poder de la ciudad, de necesidad estará en uno, en un poco o en lo más. Cuando, por tanto, uno, los pocos o los más gobiernan para el bien público, tendremos necesariamente constituciones rectas.¹⁸

Es decir, el mejor gobierno estará en función de la constitución que permita que los hombres sean virtuosos, pues tiene la facultad de dirigir a la ciudadanía, gracias a una responsabilidad constante respetuosa de la ley, donde todos los miembros de la organización humana serán parte indispensable para el bienestar.

Los contractualistas concibieron un gobierno fuerte, donde la legitimidad era parte esencial del poder, Hobbes estableció la importancia del gobierno en el pacto de confianza,

[...] de acuerdo con ellas es el acto de cada uno de los representados: porque del acto del soberano cada uno de ellos es autor, ya que el soberano es su representante ilimitado, y del acto del representante que no se aparta de las cartas del soberano, es el acto del soberano, y, por consiguiente, cada miembro de la cooperación es autor el.¹⁹

La forma de gobernar es una parte esencial para determinar que el gobierno instaure al hombre en función de sus necesidades de bien común, que recaen en la cooperación y confianza de dirigir un Estado.

El gobierno es de la sociedad y de la forma de administrar que hace prevalecer el orden y la distribución de los bienes, Rousseau señala a los agentes que atienden a la sociedad y dice que “[...] es un cuerpo intermediario entre los

¹⁷ Carrillo Landeros, Ramiro, *op. cit.*, p. 61.

¹⁸ Aristóteles, *Ética Nicomaquea y Política*, México, Edit. Porrúa, S.A., 1989, p. 271

¹⁹ Hobbes, Thomas, *op. cit.*, p. 185.

súbditos y el soberano para su mutua comunicación, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad civil y política”²⁰, también, añade que:

[...] por consiguiente los que niegan el carácter de contrato á la sumisión prestada por un pueblo á sus jefes. En rigor, esto desempeña los cargos, un empleo en el cual, simples funcionarios del cuerpo soberanos, ejercen en nombre de éste el poder depositado en ellos y que aquél mismo puede limitar, modificar ó recobrar cuando le plazca. La enajenación de este derecho es indiscutible con la naturaleza del cuerpo social y contraria á los fines de la asociación. Llamo por consiguiente Gobierno ó administración suprema, al ejercicio legítimo del Poder ejecutivo., y Príncipe ó Magistrado á la persona ó cuerpo encargados de esta administración.²¹

El poder del gobierno es lo público que determina el comportamiento del ciudadano, atiende necesidades y su aparato administrativo permite que la sociedad ordene su existencia. Donde las “[...] organizaciones estatales pueden ser clasificadas en dos grandes categorías según el principio a que obedezcan. En una, el equipo humano (funcionarios o lo que fueren) con cuya obediencia ha de contar el titular del poder posee en propiedad los medios de administración [...]”²², según Weber el gobierno son “las `oficinas´ (bureaux), es decir, las organizaciones estatales formadas por funcionarios nombrados y jerarquizados, que dependían de una autoridad central todopoderosa”²³

Guillermo Haro propone una definición más actual, ya que define al gobierno como:

[...] al ente político-jurídico-administrativo que realiza un conjunto de actos, acciones y decisiones de interés público, en virtud de las atribuciones que la Constitución Política y diversas leyes le otorgan, a través de los servidores públicos que lo integran en razón de ocupar un cargo mediante nombramiento o por elección popular en los ámbitos federal, estatal o

²⁰Rousseau, Jacobo, *op. cit.*, p. 39

²¹*Ibidem*, p. 40.

²²Weber, Marx, *op. cit.*, p. 89.

²³Castelazo, José R., *Apuntes sobre la teoría de la Administración Pública*, México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración, 1977, p. 93.

municipal y en cualquiera de los poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial.²⁴

A partir de la cita anterior, se observan puntos importantes donde el gobierno en la actualidad no solamente se considera como un conjunto de personas que ostentan el poder y administran los objetivos del Estado; sino que también se observa la necesidad de instituciones legítimas que ejerzan sus fines y de organizaciones estructuradas y jerarquizadas.

1.3 ¿Qué es la Administración Pública y las instituciones públicas?

La importancia de la administración pública radica en la interacción de la relación entre individuos, ya que el Estado capta la esencia de la asociación en su forma de organización humana, cuyo poder es establecido en forma de norma, dirección y vigilancia, que se materializa como gobierno, por medio de una constitución, instituciones públicas y la distribución de bienes entre los gobernados, tiene como objetivo cumplir con las necesidades primordiales de la ciudadanía por medio de los servidores públicos e instancias gubernamentales, las cuales buscan el bien común; sin embargo, es indispensable entender de dónde proviene la palabra administración pública.

El origen etimológico de la palabra administración primordialmente,

[...] procede de la voz latina **administratio-tionis**, derivada de administrare, que se forma con la preposición **ad** interpretada como a o hacia y al ser utilizada como prefijo proporciona énfasis, encarecimiento o mayor proximidad a la palabra a que se antepone, y el verbo **ministrare** que significa servir o ayudar, también lo que enfatiza o se encausa para servir a otros. Pasa al español como administrar o administrarse., o acción de servir, ayudar, atender o ejercer mediante cargos especializados una serie de labores en beneficio propio o de otros.²⁵

La explicación etimológica ayuda a entender mejor la concepción de administración pública, cuya esencia es servir a otros individuos con beneficios comunes brindándoles la mejor atención.

²⁴Haro Bélcher, Guillermo (Coord.): *Cómo servir mejor a los ciudadanos*, México, INAP,1999, p. 37

²⁵Carrillo Landeros, Ramiro, *op. cit.*, p. 72.

Según Woodrow Wilson la importancia del estudio de la administración es, saber que acciones pueden tener éxito para el gobierno y repercutir favorablemente ante la sociedad, por medio de hacerlo con el menor tiempo y costo posible tanto humano como de capital; ya que la parte más obvia y visible del gobierno es la administración, pero más aún los servidores público, cuyo actuar puede afectar la credibilidad o estabilidad de la sociedad en sus decisiones.²⁶

Carrillo Landeros pone énfasis en el carácter público de la administración pública ya que establece que:

[...] Es público lo manifiesto, común, notorio, visto, conocido o sabido por todos, pero fundamentalmente aquello que se relaciona con el quehacer estatal propio de la administración pública, cuya razón de ser se encuentra en la promoción y prestación de bienes y servicios en pro de la comunidad, mediante numerosas acciones e instituciones que responden a un mandato constitucional del que derivan diferentes leyes, reglamentos y disposiciones de variada índole para orientar y regular su actuación.²⁷

Lo público constituye lo concerniente al pueblo, éste emana del poder de la cooperación de cada individuo y lo constituye una autoridad legítima, que es representada por servidores públicos.

En los Estados modernos, Weber considera de tal importancia a la administración pública que:

[...] señaló distintas características que determinan la naturaleza jurídica del funcionario o empleador, en el desempeño de su cargo, señalándose entre otras cosas las siguientes: a) que el funcionario se debe únicamente a la realización de los cometidos de su cargo, b) que está ubicado en la escala jerárquica de la administración., c) que la jerarquía que ostenta su cargo, determina su competencia., d) que tiene deberes y derechos, que son de carácter contractual., e) que su nombramiento se fundamenta sobre su calificación

²⁶ Cfr. Woodrow, Wilson, "El estudio de la administración Pública" en *Encrucijada Revista de Administración Pública*, Revista Electrónica del Centro de Estudios de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Los Clásicos, abril- julio 2009, p. 1.

²⁷ Carrillo Landeros, Ramiro, *op. cit.*, p. 724.

profesional., f) que su retribución está en relación de la autoridad y responsabilidad de su puesto, que ésta es su única profesión., g) que existe la posibilidad de una carrera administrativa que significa ascenso y promociones., h) que los funcionarios desempeñan sus cargos con rigurosa disciplina.²⁸

Esto sustenta que el servidor público sirve a las necesidades de la ciudadanía, lo que tiene gran importancia, para atender las demandas de la sociedad, por medio de su interacción, responsabilidad y confianza, para un mejor desarrollo del interés común.

Peter Drucker sustenta que:

[...] la administración es un órgano de la Institución. [...] Ante todo debemos definirla a través de sus tareas. [...] deben ser ejecutadas por la administración para que la institución a su cargo pueda funcionar y realizar el aporte que le corresponde:

- el propósito y la misión específica de la institución, tratándose de una empresa comercial o industrial, un hospital o una universidad.,
- obtener un trabajo productivo y lograr que el trabajador consiga resultados.,
- encauzar las influencias y las responsabilidades sociales.²⁹

Como ejemplo de este fenómeno, la administración pública en México se lleva a cabo en instituciones que atienden a la ciudadanía con diversas tareas para satisfacer sus demandas, por tanto es parte indispensable del “deber ser” para el bienestar de la sociedad, y es esta característica la que la lleva a diferenciarse de una empresa privada, por ello las instituciones gubernamentales son de interés público, cuya finalidad es servir y atender las demandas, esto es, que los servidores públicos respaldarán a la sociedad misma que: “[...] constituye poderes públicos cuya esencia es el ejercicio de la autoridad que les ha sido conferida por la sociedad.”³⁰, por medio de su ética

²⁸ Camacho, Miguel, *Teoría de la Administración Pública*, México, Porrúa, 2000, p. 53.

²⁹ Drucker, Peter F., *La Gerencia. Tareas, responsabilidades y prácticas*, Buenos Aires, Editorial El ateneo, 1990, p. 29.

³⁰ Losada i Marro, Carlos, *¿De burócratas a gerentes? La ciencia de la gestión pública aplicada a la administración del Estado*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1999, p. 22.

profesional, responsabilidad ante la ciudadanía y ante todo su óptimo desempeño público.

La confianza en el gobierno y su acción; se puede entender por sus instituciones públicas que se comprenden como formas de organización humana donde hay normas, además se establecen bienes, servicios y capital (humano, de conocimiento y económico), los cuales están jerarquizados para que su desempeño sea el más adecuado según las demandas de la ciudadanía.

Según Douglas North las instituciones son:

[...] las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico.³¹

Por tanto, las limitaciones representan la práctica de las reglas formales e informales, a las cuales está sometida la sociedad. Por ello, la función pública representada por los servidores públicos, se encuentra determinada en la legislación, que delimita su actuación.

Como ejemplo de este fenómeno Drucker, sostiene que:

[...] las instituciones de servicios no representan un lujo o un adorno. Son los pilares de una sociedad moderna, los sostenes de la estructura principal. Tienen que rendir si se quiere que la sociedad y la empresa funcionen.³²

Si bien, para Drucker las instituciones de servicios son parte de gran interacción que buscan el rendimiento y la efectividad ante los usuarios, es decir son aquellos organismos que atienden al interés del bien común, además el “rendir”, es fomentar una efectividad en los servicios, cuyos resultados son indispensables, para una retroalimentación.

Partiendo de lo anterior podemos interpretar que una institución pública es aquella que establece reglas formales e informales dándole certidumbre al

³¹North, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 13.

³² Drucker, Peter, *op. cit.*, p. 92.

actuar del ciudadano, por lo tanto son aquellas que estructuran lo público, entendiendo como público “[...] lo que es de interés o de utilidad común a todo lo que atañe al colectivo, lo que concierne a la comunidad y por ende, la autoridad de allí emanada, en contraposición a lo privado, entendiendo como aquello que se refiere a la utilidad o el interés individual”³³.

Por tales motivos no se pueden confundir a las instituciones públicas con empresas privadas, sin embargo, se determina que sus funciones deben ser las mismas, pero hay una pequeña diferencia que la “[...] administración en vista del rendimiento es el área en que la institución de servicios se diferencia significativamente de una empresa.”³⁴ Además en la empresa no se fomentan las teorías sobre instituciones, y por otro lado, la administración pública, procura el bien común que se contrapone con el fin particular de lucro.

De manera similar, hay que precisar la relación entre organizaciones e instituciones ya que éstas son las que fomentan confianza ante el ciudadano, dado que se establece una transformación mutua.

Según Douglas North establece que:

[...]Las organizaciones u organismos son creados para aprovechar esas oportunidades y, conforme evolucionan los organismos, alteran las instituciones. La vía resultante del cambio institucional está conformada por 1) el entrelazamiento que es producto de la relación simbiótica entre las instituciones y las organizaciones que se han creado por evolución como consecuencia de la estructura incentivadora que proporcionan esas instituciones., y 2) el proceso de retroalimentación por medio del cual los humanos percibimos y reaccionamos a los cambios que se dan en el conjunto de oportunidades.³⁵

Las instituciones, como las organizaciones son casi sinónimas, debido que las primeras se constituyen con servidores públicos que ejercen su labor en favor de la ciudadanía, bajo normas establecidas, tanto en una ley, como de conductas y responsabilidades que determinan la forma de vida de la sociedad y las segundas son creadas para potencializar el buen desempeño de la

³³Rabotnikof, Nora, *En busca del lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, México, UNAM, 2005, p. 28.

³⁴*Ibidem*, p. 94.

³⁵North, Douglass C., *op. cit.*, pp. 18-19.

institución, cabe mencionar que tanto las organizaciones como instituciones públicas son parte indispensable para recuperar la confianza desde el interior, por medio de detectar las debilidades y potencializarlas por medio de innovación y modernización.

1.4 Cómo se entiende la Administración Pública en México

México es una República Federal, conformada por Estados federados que se organiza por medio de una constitución:

[...]lo que lleva un reparto de competencias entre órganos federales y de las entidades federativas, depositarios del poder público.[...] En México, la forma federal de Estado se adoptó formalmente a través del Acta Constitutiva de la Federación y se detalló en la constitución de 1824, impulsada por quienes pugnaban por la reestructuración de la sociedad[...] por considerar que tal forma de Estado, con su intrínseca descentralización política, propiciaría un resquebrajamiento de la monolítica estructura socioeconómica de la época colonial que permanecía imperturbable en 1823; era, pues, la forma federal de Estado un medio, no un fin, para los promotores del cambio.³⁶

El Estado mexicano busca un poder supremo que contribuya al mejoramiento del bien de la sociedad, pero asombrosamente deriva de una carencia de las clases más desprotegidas y grandes objeciones de un interés común, donde la verdadera intención es buscar la apropiación de poder de todos aquellos que son parte de la asociación, cuya esencia es que el individuo participa ante la autoridad soberana, pero en nuestro país pareciera que somos súbditos por estar sometidos a las leyes del Estado y de los gobernantes.

Como ya se había mencionado la importancia de la cooperación en las teorías contractualistas, específicamente la de Rousseau con el acto de asociación, convierte a la persona particular contratante en parte de un cuerpo colectivo³⁷. Esto lleva a que la cooperación se vuelva un punto focal, para la creación de un órgano eficaz, concebido por medio de la unión de diversos integrantes en una asociación, y por lo tanto, se desarrollan la reciprocidad y la

³⁶Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, México, Editorial Porrúa, 2006, p. 42.

³⁷Rousseau, Jacobo, *op. cit.*, pp. 11-12

confianza, donde la colaboración es importante para el desarrollo y pertenencia al bien común. En ese sentido la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917 en su art. 40° establece que es:

[...] voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, laica, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.³⁸

Con el propósito de determinar, como se entiende la Administración Pública en México se debe considerar que el Estado mexicano está formado por tres poderes fundamentales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Los cuales conforman el Supremo Poder de la Federación³⁹, siendo un mecanismo de pesos y contrapesos para garantizar el ejercicio del poder del Estado de una forma democrática, libertaria y legítima ante la sociedad, para hacer valer el pacto federal, donde la acción de cada uno de los órganos de poder, fortalecen la acción del poder público⁴⁰. En este diseño de equilibrio de poderes Miguel Camacho menciona que:

[...] la administración pública está consignada como parte de las facultades del órgano ejecutivo [...], con su titular el Presidente de la República en materia Federal y sus órganos derivados solamente puede cumplir y llevar a cabo los actos a que se refiere las facultades que la Constitución y sus leyes reglamentarias les otorgan y que éstas no pueden concederles facultad que la primera les prohíbe.⁴¹

Cabe reconocer, que los organismos tanto legislativo, como judicial, también realizan la acción del Estado, pero los actos concretos se presentan en la deposición de la administración pública, están en función del ejecutivo, cuyo funcionamiento se plasma en una constitución, la cual legitima el poder del pueblo. Mediante un régimen presidencial, donde el: “[...] puesto que el presidente de la República, a la vez, jefe de Estado y jefe de gobierno; además,

³⁸ Artículo 40° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁹ Artículo 49° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

⁴⁰ Con el objetivo de observar este mecanismo de equilibrio de poderes se realizó un cuadro donde se explica gráficamente en el Anexo I.

⁴¹ Camacho, Miguel, *op. Cit.* p. 96.

es el jefe de la Administración Pública y jefe supremo de las fuerzas armadas.[...] La división de poderes en el sistema presidencial es profunda. Ni el titular del Poder Ejecutivo ni sus colaboradores pueden formar parte de los otros poderes y viceversa; los secretarios del despacho son políticamente irresponsables, el órgano legislativo no puede obligarlos a renunciar y menos al Titular del Poder Ejecutivo, quien no precisa de la confianza de las cámaras legislativas, que por cierto, no puede disolver. ”⁴²

Por lo tanto el poder Ejecutivo tiene a su cargo la Administración Pública, ésta a su vez, se encuentra especificada en el artículo 90 que establece:

La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación⁴³.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sostiene “[...] las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal. La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.”⁴⁴ A continuación se formula una matriz, para el análisis de cada una de las partes de la administración pública, a fin de tener una mayor claridad de cada una de las partes con que se estructura. (Ver anexo 2).

Esto lleva a entender mejor qué significa la centralización administrativa donde “[...] toda acción proviene del centro, el órgano central monopoliza las facultades de decisión; los asuntos administrativos, salvo escasas excepciones, los resuelven los órganos superiores o centrales, y cuando lo hacen los

⁴² Ruiz, Jorge, *op. cit.*, pp. 48-49.

⁴³ Artículo 90° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

⁴⁴ Artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

periféricos, el órgano central, dada su superioridad, está facultado para revocar tal resolución.[...] La centralización administrativa cuenta entre sus ventajas el beneficio de unidad de dirección, de impulso y de acción, lo cual redundará en una administración uniforme, coordinada y fuerte.”⁴⁵

En cambio se entiende a la desconcentración administrativa como aquello que “disgrega o dispersa el ejercicio de las facultades decisorias de la administración pública, mediante su asignación a órganos inferiores de la misma, por lo que implica una transferencia interorgánica, o sea, de un órgano superior a otro inferior, de tales facultades; a diferencia de la descentralización administrativa que entraña una transferencia de facultades y atribuciones de una persona de derecho público a otra.”⁴⁶

1.5 Gobierno del Distrito Federal y su Administración Pública

La composición del Gobierno del Distrito Federal es parte esencial del Gobierno Federal, ya que es considerado la Capital Federal y sede de los poderes de la unión en el art. 44° de la CPEUM⁴⁷. Lo anterior tiene como consecuencia de que el estatus legal del D.F. sea *suis generis* ya que es una entidad federativa pero no cuenta con todas las prerrogativas con las que cuenta los Estados federados y hay proceso donde existe una intervención del Gobierno Federal sobre esta demarcación, así mismo no está dividido en municipios libres sino en dieciséis delegaciones políticas.

El Poder Ejecutivo local recae en el Jefe de Gobierno del D.F., quien tiene a su mando la administración pública centralizada local que de acuerdo al artículo 2° de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (LOAPDF) establece que se integra por las siguientes dependencias de gobierno: La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías⁴⁸, la

⁴⁵Ruiz, Jorge, *op. cit.*, pp. 280-281.

⁴⁶*Ibidem*, p. 433.

⁴⁷Art. 44°.- La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos [...]. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁸Las Secretarías de gobierno del Gobierno del Distrito Federal se establecen en el art. 15° de la LOAPDF son: Secretaría de Gobierno; Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; Secretaría de Desarrollo Económico; Secretaría del Medio Ambiente; Secretaría de Obras y Servicios; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Salud; Secretaría de Finanzas; Secretaría de Transportes y Vialidad; Secretaría de Seguridad Pública; Secretaría de Turismo; Secretaría de Cultura; Procuraduría General de Justicia del

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales.⁴⁹

El Gobierno del Distrito Federal, como garante del bien público, otorga bienestar a la ciudadanía, satisfaciendo las demandas y las necesidades primordiales de la sociedad, mediante bienes y servicios; esto se lleva a cabo la modernización administrativa,

[...]se entiende como una serie de procesos incrementales que se dan a lo largo del tiempo, a través de los cuales los entes que conforman el sector público se actualizan e incorporan nuevas formas de organización, tecnologías tangibles e intangibles y cambios en la cultura administrativa que permiten alcanzar los objetivos de manera más eficaz y eficiente.⁵⁰

Esto es un medio que tiene como objetivo generar confianza en el ciudadano hacia su gobierno, además el reconocimiento de las acciones gubernamentales en beneficio de la sociedad fortalece la relación que existe entre los actores tanto sociales como del ente público.

En la Ciudad de México la modernización administrativa es un punto importante para el desarrollo de la capital, tanto en el aparato administrativo organizacional como en la sociedad, por medio de mejora en la calidad de los trámites, fortaleciendo las tecnologías de la información, combatir la corrupción.

Además de fomentar la participación ciudadana, ésta última se entiende “[...] como la comunicación abierta de los ciudadanos no sólo con relación a sus demandas y expectativas, sino que además estos canales de comunicación permiten el trabajo conjunto y corresponsabilidad gobierno ciudadano para la

Distrito Federal; Oficialía Mayor; Contraloría General del Distrito Federal; Consejería Jurídica y de Servicios Legales; Secretaría de Protección Civil; Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo; Secretaría de Educación y Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades.

⁴⁹Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

⁵⁰Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal, 17 de noviembre de 2010, p. 17.

toma de decisiones y construcción de políticas públicas acordes a los requerimientos reales de la sociedad.”⁵¹,

La vocación primordial del gobierno del Distrito Federal, se cumple por medio del Programa General de Desarrollo del Federal, para el objeto de estudio es necesario analizar el PGDDF del año 2007-2012 donde se diseña un programa de innovación ciudadana y modernización gubernamental, enfocado en la aprovechar las tecnologías de la información (TIC) ⁵² y la participación ciudadana para modificar los servicios otorgados y con ello fomentar un gobierno confiable.

1.6 ¿Qué es la confianza y cómo entenderla en las Ciencias Sociales?

Para esta investigación es pertinente explicar cómo se concibe la confianza desde la Ciencias Sociales, en este sentido se aborda la perspectiva de capital social, ya que se ha permitido desarrollar con mayor claridad una definición de confianza, siendo el centro de estudio de la investigación. Además, de enriquecer y precisar su importancia para el bien público, ya que forma parte importante de los componentes que constituyen dicho concepto, hay que tener en cuenta que cuando se aborda el tema de confianza lo podemos realizar desde diversas ópticas siempre y cuando tenga un sustento teórico y metodológico.

En un primer ámbito, para la investigación es pertinente mencionar y dar una explicación para entender el capital social y la importancia que tiene en el ámbito público, en ese sentido, cabe mencionar que la noción trae consigo diversos componentes que lo constituyen como son: reciprocidad, confianza y cooperación. El capital social es muy importante y relevante tanto en sociedad, en gobierno y en lo privado, ya que sirve de incentivo para generar un mejor desarrollo de vida entre individuos comunes.

⁵¹ *Ibidem*, p .24.

⁵² Las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) son herramientas que contribuyen a la eficiencia gubernamental. Su correcto uso y aprovechamiento se traduce en innovación, beneficios al ciudadano.

Bajo la percepción de capital social de Coleman, Lin, Ostrom y Durston, todos tienen una forma de percibir el concepto, cabe reconocer, que unos remiten a la estructura social por medio de la acción, otros no mencionan la interacción individuales y cómo se formaliza la cooperación comunitaria, además, mencionan la importancia de fomentar recursos en la relaciones sociales por medio de los bienes comunes.

Coleman establece que:

Social capital is defined by its function. It is not single entity, but a variety of different entities having two characteristics in common: They all consist of some aspect of a social structure, and they facilitate certain actions of individuals who are within the structure.⁵³

Hay que tener presente que para poder desarrollar un bienestar social, debemos procurar tener diversas funciones tanto individualmente como de forma colectiva, para tener un impacto en la estructura social, todo esto se da por medio de la cooperación, reciprocidad y confianza.

Por otro lado Durston lo concibe como “[...] un fenómeno comunitario porque las instituciones locales de cooperación y cogestión emergen como resultado frecuente de la interacción de estrategias individuales.”⁵⁴, en este sentido podemos tener presente que la necesidad de cooperar y participar de forma colectiva e individual son necesarios para un bien social, y que éstas pueden tener un impacto para el beneficio de la sociedad, ya que se materializan en instituciones sociales, por ello es necesario identificar cómo Durston concibe y clasifica el capital social tanto individual como comunitario:

[...] el capital social individual se manifiesta principalmente en las relaciones sociales que tiene la persona con contenido de confianza y reciprocidad, y se extiende a través de redes egocentradas. El capital social colectivo o comunitario, en

⁵³ “El capital social se define por su función. No es una sola entidad, sino una variedad de diferentes entidades que tienen dos características en común: Todos ellos consisten en algún aspecto de la estructura social, y facilitan ciertas acciones de los individuos que están dentro de la estructura” (Traducción propia). Coleman, James, *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Massachusetts y Londres: The Belknap Press of Harvard University Press, 1990, p. 302.

⁵⁴ Durston, John, *¿Qué es el capital social comunitario?*, CEPAL- SERIE Políticas Sociales N° 38, junio, Santiago de Chile, 2000, p. 25.

contraste, se expresa en instituciones complejas, con contenido de cooperación y gestión.

El capital social individual consta del crédito que ha acumulado la persona en la forma de reciprocidad difusa que puede reclamar en momentos de necesidad, a otras personas para las cuales ha realizado, en forma directa o indirecta, servicios o favores en cualquier momento en el pasado. Este recurso reside no en la persona misma sino en las relaciones entre personas.

El capital social colectivo o comunitario, en cambio, consta de las normas y estructuras que conforman las instituciones de cooperación grupal. Reside, no en las relaciones interpersonales diádicas, sino en estos sistemas complejos, en sus estructuras normativas, gestionarias y sancionadoras.⁵⁵

En cambio Lin postula en relación al capital social que:

In the conceptualization, social capital may be defined operationally as resources embedded in social networks accessed and used by actors for actions. Thus, the concept has two important components (1) it represents resources embedded in social relations rather than individuals, and (2) access and uses of such resources reside with actors.⁵⁶

A partir de la cita anterior, según Lin el capital social radica en la capacidad de confiar, cooperar y reciprocidad para el desarrollo de un bien común, y esto solo se puede dar primero desde un sentido de necesidad tanto individual, como social, para así poder impactar en el bienestar y desarrollo de vida de nuestras necesidades.

Por otro lado Ostrom, concibe el capital social en dos tendencias: “minimalista” y “expansionista”. La primera la comprende, como “[...] con mayor frecuencia en el análisis de redes sociales en las que el capital social se entiende como el

⁵⁵ *Ibidem*, p. 21.

⁵⁶ “En la conceptualización, el capital social puede ser definido operacionalmente como recursos incrustados en redes sociales consultadas y utilizadas por los actores para las acciones. Así, el concepto tiene dos componentes importantes (1) Representa los recursos incrustados en las relaciones sociales en lugar de individuos, y (2) el acceso y la utilización de esos recursos residir con los actores.” (Traducción propia). Lin, Nan, *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*, Nueva York, Cambridge University Press, 2001, pp. 24-25.

acceso de las personas a redes personales favorables.”⁵⁷ y donde “[...] pertenece a cada individuo, a veces a costa de los demás.”⁵⁸ En esta visión el individuo forma parte de una conexión entre personas, donde tendrá que cooperar, confiar y tener comunicación para obtener un beneficio tanto individual como colectivo; el objetivo primordial de esta visión es el nivel de individualismo, a tal grado donde el capital, social lo aprovecha para beneficio propio, pero sin ser parte del propio capital social.

En cambio la visión “expansionista” se refiere a un sentido más colectivo, Ostrom establece que a partir de la visión minimalista del capital social llega un punto donde los individuos tendrán que ser parte la sociedad por lo que forman

[...]normas compartidas y los patrones de comportamiento que los propietarios desarrollan con el tiempo, son formas de capital social con las cuales pueden construir arreglos institucionales para resolver dilemas relacionados con los recursos de un acervo común.⁵⁹

Es importante mencionar, que en una sociedad egoísta la situación de cooperación; se vuelve difícil de construir afectando así, la convivencia y la confianza; por los beneficios que algunos individuos puedan obtener si haber cooperado produciendo una apatía y reclamo ante los individuos que cooperan para el bien común; pero resaltan los esfuerzos de la acción colectiva, para la resolución de problemas en la coexistencia humana organizada. Todo esto, debido a que se conforma de diversas variables (confianza, reciprocidad y cooperación) del capital social que ayudan a entender el beneficio de una sociedad en el avance económico de un país, además de la gobernabilidad en un sistema democrático.

La importancia del capital social en la confianza hacia el gobierno radica en la relación que existe entre el ciudadano incluyendo los incentivos institucionales que se proporcionan para la participación y la relación de compromiso cívico, lo cual trae como consecuencia el cumplimiento de los objetivos del Estado y el

⁵⁷Ostrom, Elinor, *Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva*, Revista Mexicana de Sociología, año 65, núm. 1, enero-marzo, Instituto de Investigaciones Sociales, 2003, México, p. 160.

⁵⁸*Idem*

⁵⁹*Ibidem*, p. 164.

bienestar del mismo ciudadano. Por tales motivos es necesario analizar el fenómeno de la confianza, para poder llegar a comprenderla y poder determinar su mejor desarrollo en la sociedad.

La vinculación de capital social con el gobierno radica, en primera parte en la relación que exista con la ciudadanía en función de volverlo participe en los asuntos públicos, en segundo parte, la cooperación en la administración pública, tanto en el ámbito organizacional e institucional, ya que el funcionamiento de producir bienes colectivos, innovación y modernización; se lleva a cabo de manera recíproca entre entes públicos, pero cabe resaltar que en lo fáctico hay una inconcurrencia de falta de capital social, esto quiere decir que los funcionarios públicos solamente buscan su interés individual y no el bienestar social.

Perseguir sus propios intereses puede o no generar bienes públicos netos, dependiendo de cómo ayuden las reglas que afectan sus incentivos a producir un trabajo de buena calidad. De este modo, encargarle a la burocracia pública la tarea de crear el capital social para que el capital físico y humano sea más efectivo, puede no generar los resultados planeados, a menos que los funcionarios tengan una fuerte motivación dirigida a facilitar el crecimiento y empoderamiento de los demás. En vez de ello, el capital social creado puede ser la organización de redes limitadas de individuos, o camarillas, que se ayudan mutuamente a expensas del grupo mayor al que se supone deben servir.⁶⁰

Esto quiere decir, que la labor de fomentar capital social en el gobierno es algo complicada ya que puede resultar contraproducente, pero existe la posibilidad de que el capital social sea óptimo para el desarrollo de la sociedad siempre y cuando los servidores públicos velen por el bienestar público y no por intereses particulares, además se debe tener en cuenta que la ciudadanía sea responsable de sus acciones y de esta forma se genere un grado de confianza y aceptación por las acciones de gobierno, donde éste se focalice en beneficio de la estabilidad social.

⁶⁰*Ibidem*, pp. 175-176.

Siendo así, se puede considerar que el capital social se compone de tres aspectos importantes como son: confianza, reciprocidad y cooperación; que ayudan al desarrollo de un buen gobierno como de una sociedad. Para este estudio, la confianza se vuelve indispensable para identificar la efectividad de las acciones gubernamentales y su impacto en la sociedad, además es un vínculo de interacción importante que se presenta entre el gobierno y la ciudadanía para coadyuvar.

La confianza se podría entender, según Luhmann, como:

[...] un mecanismo que permite a los actores reducir la incertidumbre a través de adoptar expectativas específicas sobre el comportamiento futuro del otro y predecir en alguna medida sus acciones, de manera rutinaria, no necesariamente producto del cálculo⁶¹

Esto “[...] implica siempre un aspecto de incerteza, de riesgo y la posibilidad del desengaño [...]”⁶² por parte del otro individuo o de la misma sociedad, la cual establece parámetros de interacción muy débiles para tener certeza y no tomar riesgos, esto genera que el individuo, al carecer de información suficiente, tiene poca capacidad para prever lo que se puede suscitar en un tiempo determinado, en función del interés personal.

Para fomentar confianza es necesario, creer y tener seguridad de nuestras acciones y las respuestas del otro individuo, por ello la seguridad es un factor indispensable porque reduce la incertidumbre, ya que “[...] las experiencias adquiridas en anteriores situaciones dan lugar a modelos de actitud, de esperanza e influye en el aprendizaje de nuestras actitudes”⁶³. Pero, qué pasa cuando esa seguridad se transforma en factor detonante de lo que se piensa que era y no es, la seguridad se vuelve en inseguridad, porque es un detonante que no se conoce y por lo tanto el actuar es un riesgo. En este sentido, la certeza que se tenía al principio se torna un riesgo que es necesario tomar,

⁶¹Lane, Christel, *Trust within and between organization. Conceptual Issues and Empirical Applications*, Oxford, Basil Blackwell, 1998, citado por Gordon, Sara, “Confianza, capital social y desempeño de organizaciones. Criterio para su evaluación” en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, número 193, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2005, p. 44.

⁶²Peterman, Franz, *Psicología de la confianza*, Barcelona, Editorial Herder, 1999, p. 10.

⁶³*Ibidem*, p. 12.

este proceso de reconstrucción de confianza es lento y puede no llegar a consolidarse en la sociedad.

La confianza se podría definir como, la experiencia de actuación donde la relación de un individuo, grupo o sociedad establecen expectativas de reciprocidad de todas las formas posibles, donde el riesgo siempre va existir con sus consecuencias ante el individuo, grupo o sociedad. La confianza está determinada según Valerie Braithwaite and Margaret Levi como:

At the individual level, trust is a three-part relation: A trusts B (or with respect to matters x). If, in the vernacular, I merely say that I trust you, it is commonly understood that there are limits to my trust of you. I might trust you to keep various promises or to act as an agent on my behalf on certain matters even though [...] I wish further to stipulate that it is trust I have and not merely inductive expectation if I think you have a reason in some way in me for fulfilling my trust. [...] I trust you with respect to some action if your reason for doing it is to take me into account in some relevant way. Typically your reason will be that it is your interest to maintain our relationship. Hence, my trust in you is typically encapsulated in your interest in fulfilling my trust.⁶⁴

La confianza puede tener un grado de interés en aquellas personas e instituciones que cumplan con la estabilidad de mantener la certidumbre y no se perjudique de manera directa a la persona que encomienda la confianza, es decir la confianza es la acción y razón; que se adquiere en un grado de responsabilidad e interés de poder interactuar con otros individuos fomentando un lazo de ayuda, reciprocidad y de gratitud frente a la otra persona.

Cabe reconocer, que existen dos grupos de comportamiento en la sociedad, los que tienen desconfianza y los que poseen confianza, a continuación se

⁶⁴ “A nivel individual, la confianza es una relación de tres partes: A confía en B (o con respecto a asuntos x). Si, en la lengua vernácula, simplemente diré que confío en usted, se entiende comúnmente que hay límites para mi confianza. Podría confiar en usted para guardar varias promesas o servir de un agente de mi parte sobre ciertos asuntos aunque [...] Deseo además estipular que es tener confianza y no meramente inductiva expectativa sí creo que tener una razón de alguna manera en mí para el cumplimiento de mi confianza. [...] confío en usted con respecto a un poco de acción si razona para hacerla me debe tomar en cuenta de algún modo relevante. Típicamente su razón consistirá en que es su interés en mantener nuestra relación. Por lo tanto, mi confianza en usted normalmente es encapsulada en su interés en el cumplimiento de mi confianza.” (Traducción propia). Valerie Braithwaite and Margaret Levi, Editors, *Trust&Governance*, Volume I in the Russell Sage Foundation Series on Trust, Russell Sage Foundation, New York, 1998, p12.

establece un cuadro, en el cual se determina un análisis de los anteriores comportamientos tanto individual como socialmente.

TABLA 1.1 Comportamiento del individuo	
Confianza	Desconfianza
Establece un alto crédito personal	Establece un proceso de confirmación de la credibilidad
No hay conflictos	Son precavidos
Hay afectos muy fuertes	Pérdida de lazos fuertes
Predisposición de su semejante	Intentan asegurar sus propios beneficios
Existe la posibilidad del engaño	Buscan ser críticos ante sus semejantes
Una interacción igualitaria con su semejante	Son más sensibles a los riesgos
Llegan a formar lazos fuertes	Decepciones, traiciones y fiabilidad de su semejante
Establecen credibilidad y seguridad	Establecen miedo y sospecha
<small>Fuente(Creación propia del cuadro):Franz Peterman, "psicología de la confianza", Barcelona, Editorial Herder, 1999, , pp.72- 74</small>	

La falta de información en un individuo, provoca que la interacción pueda producir abusos por parte de aquel que maneja su mejor interés, esto produce una forma egoísta de aprovechamiento y de superioridad por parte de un individuo, el primer contacto con "[...] la confianza está en función de estimulación verbal y elogios intencionados, el contacto visual y corporal [...]"⁶⁵, donde se formula ideológicamente un persona según parámetros de convivencia.

La construcción de la confianza se establece por diversos actores y acciones, como por ejemplo:la sinceridad, argumentación y del riesgo tomado, pero puede ocasionar un desequilibrio tanto emocional como psicológico ante otras personas. La pérdida de la confianza se da por falta de comunicación, de cooperación y de credibilidad, donde la libertad se ve restringida en una esfera de limitantes, a tal grado que el miedo empieza a formular una pérdida de la relación social por carencia de acciones que busquen reciprocidad.

⁶⁵Op. cit., p. 154.

Según Luhmann “[...] la base de toda confianza es la presentación del propio individuo como un identidad social, que construye por si sola a través de la interacción y que corresponde a su entorno [...]”⁶⁶, esto es, que cada individuo forma parte de un organismo social, por tal motivo forma una organización con la cual se identifica y por lo tanto cooperan, para el bienestar de su interés individual, pero alineado con el interés común.

Luhmann sostiene que la confianza “[...] requiere de numerosos mecanismos auxiliares de aprendizajes, simbolización, control y sanción [...]”⁶⁷, por parte del individuo como de la estructura de poder, donde “[...] diversos mecanismos que van a ser aumentados, su combinación debe asegurarse independientemente de las estructuras motivadoras personales y de la inclinación al riesgo [...]”⁶⁸, esto lleva a que la eficacia está en función de la corresponsabilidad de los individuos para coadyuvar a la integridad de la organización

A partir de la confianza se construyen vínculos y redes sociales duraderas, donde las conductas con los otros buscan crear compromisos indispensables para tener una relación recíproca y de retroalimentación, tanto para una institución pública, como una privada, como la familia, las cuales en lugar de buscar competir tanto económica, como personalmente apuestan por cooperar entre ellos, para conseguir un bienestar común.

En sintonía de lo anterior, Ostrom establece que “[...] cuando la confianza se define como una creencia subjetiva acerca del *comportamiento* no observable o no observado todavía de la persona en la que se confía, es posible que un individuo no confiable confíe en otro agente.”⁶⁹, en ese aspecto es posible identificar un grado de inseguridad de un individuo sobre otro. Además, es necesario determinar los factores que influyen para la generación de confianza, la misma Ostrom analiza que:

[...] la confianza es una parte integral de la reciprocidad. Una persona que cumple con la norma de la reciprocidad es confiable. La información acerca de la confiabilidad de los

⁶⁶Luhmann, Niklas, *Confianza*, Barcelona, Anthropos, 1996, p. 107.

⁶⁷*Ibidem*, p. 155.

⁶⁸*Ibidem*, p. 162.

⁶⁹Ostrom, Elinor, *op. cit.*, p. 183.

demás es un aporte esencial para la decisión que tomará un individuo recíproco sobre si coopera o no. Cuando la norma de la reciprocidad prevalece en una sociedad, esto implica que una proporción importante de los individuos de la sociedad son confiables.⁷⁰

Como lo señala la cita anterior, la importancia radica en que los individuos cumplan las normas establecidas por todos, es entonces se tendrán un grado de confianza, a partir de la información que se tenga sobre el otro individuo siendo de importancia la calidad de la misma y el entorno en el que se vive. Por ello la confianza es el grado de incertidumbre que se tiene sobre otra persona, pero esta puede ser influida en el grado de relación que se haya tenido anteriormente con las normas establecidas, es decir, el grado de reciprocidad en una sociedad.

Otra visión de la confianza desde la economía la propone Fukuyama al especifica que la confianza “[...] es la expectativa que surge dentro de una comunidad de comportamiento normal, honesto y cooperativo, basada en normas comunes, compartidas por todos los miembros de dicha comunidad.”⁷¹ Ya que la primera institución con la que está en contacto el ser humano es la familia, la confianza se da en un primer término en la misma, de tal forma al fortalecer trae consigo un bienestar hacia la misma sociedad no obstante es necesario mesurar dicha afirmación ya que estas normas y valores que se llegan a compartir se empiezan a perder ante una sociedad muy individualizada.

En este sentido Fukuyama sostiene que la forma de crear confianza es por medio

[...] cuanto más exigentes sean los valores del sistema ético de la comunidad, y cuanto más altas sean las calificaciones necesarias para el ingreso en ella, tanto mayor será el grado de solidaridad y confianza mutua entre los que la integran [...]⁷²

⁷⁰*Ibidem*, p. 186-187.

⁷¹Fukuyama Francis, *Confianza. Las virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad*, Buenos Aires, Editorial Atlántida, 1996, p. 45.

⁷²Fukuyama, Francis, *op. cit.*, p. 178.

Cabe reconocer que los valores son instaurados por la cultura, esta se establece como “[...] signos y símbolos, en cuanto a su contenido, se refieren a: 1) conocimiento e información, 2) valoraciones, 3) emociones y sentimientos, 4) ilusiones y utopías., Ahora bien una cosa es compartir en el sentido de aprobar, consentir, aceptar sentir, experimentar y otra en el sentido de conocer, interpretar, saber, entender, comprender [...]”⁷³

Los objetivos de la confianza se determinan según Fukuyama por medio de

[...] los grupos que pretendan un alto grado de confianza y solidaridad puedan ser económicamente más eficientes que aquellos que carecen de esos atributos, no todas las formas de confianza y solidaridad son necesariamente ventajosas. Si la lealtad va más allá de la racionalidad económica, la solidaridad comunitaria sólo conduce al nepotismo o al amiguismo [...]”⁷⁴

Esto es, si se emplea la confianza de manera adecuada puede llegar a afectar la economía de una organización, siempre y cuando se establezca el beneficio para el bien común, por medio de una competitividad que se desarrolla por medio de la confianza, donde cada individuo opere de manera racional para el desarrollo del beneficio social.

Se puede establecer que existen diferentes clasificaciones de confianza, las cuales son de importancia para llegar a tener un mejor entendimiento de ella en general. Sin embargo, hay que considerar que es subjetiva y puede ser interpretada de diversas formas, según el estudio que se le quiera dirigir.

Se observó que existen varias ópticas para comprender el fenómeno de la confianza. Por ello se entenderá a la confianza como la forma de actuar libre entre individuos que buscan minimizar la incertidumbre en sociedad, individuos e instituciones públicas.

1.7 ¿Qué es la confianza política?

La confianza política puede ser comprendida como la actuación del poder que se delega a un gobernante o un sistema político, donde el individuo hace valer

⁷³Domingo, Pablo (coord.), *Cultura política, participación y relaciones de poder*, México, UAM-Iztapalapa, CONACYT, 2005, p. 33.

⁷⁴Fukuyama Francis, *op. cit.*, p. 181

su decisión por medio de su voto para delegar poder al mejor aspirante del poder público, para que cumpla con sus mayores expectativas. Cabe aclarar que ésta es cambiante debido que la acción en el poder puede favorecer o no a la ciudadanía, además reduce la incertidumbre en un momento determinado en el sistema político, ya que “[...] la legitimidad ayuda a consolidar un fundamento ético del actuar del gobierno antes sus gobernantes. Es decir, actuar legítimamente es hacerlo conforme a la ley.”,⁷⁵ más no favorece a crear redes de cooperación para el bienestar de las necesidades prioritarias de los interés comunes.

Luhmann sostiene que la confianza política

[...] se da en dos niveles diferentes de generalización. Por un lado, el ciudadano abriga ciertas expectativas acerca de lo que se decidirá, posiblemente de lo que le interesa a él mismo, o del estilo de la política que apoya y puede usar su voto como una expresión de total disolución o satisfacción. Por otro lado, otorga su confianza al sistema político como tal, quedándose en el país y confiando en poder llevar una vida razonable.⁷⁶

Como ejemplo de este fenómeno, la confianza se deposita a través del voto, tanto al gobernante como al sistema político, con el objetivo de obtener un bien común, que muchas veces no se cumple, porque el delegar poder, no significa que cumplan con sus promesas.

Morales Agustín establece que:

[...] La confianza política es un actitud, expectativa y orientación hacia el futuro, fundadas en el pasado, en aspectos tanto racionales como subjetivos hacia un sujeto, institución o grupo de interés en el ámbito de las relaciones de poder. Al ser producto de la experiencia, razones y sensaciones, es dinámica, pues cambia de acuerdo a las circunstancias. [...] la confianza política cumple con dos funciones en la relaciones de poder. Primero, reduce la complejidad y la incertidumbre en los procesos de socialización política, es decir, en la interiorización

⁷⁵ Pérez, Germán, *Los límites de la política en la globalización*, México, UNAM, 2009, p. 93.

⁷⁶ Luhmann, Niklas, *op. cit.*, p. 95.

de valores y normas que hacen posible la interacción social y política de un sistema.⁷⁷

Como se observa en la cita anterior, la confianza política se establece por medio de la reciprocidad de fomentar un bienestar para la democracia y legitimidad tanto en los actores políticos en instituciones políticas coadyuvando al bienestar del bien público; en el cual cada individuo interactúa de forma armónica, laboral y de interés comunes, en que la esfera de interacción fomente en su entorno una democracia efectiva, en el cual la participación social no se fomente por compromiso, interés partidistas y apoyos económicos, sino por el verdadero y único beneficio de bienestar de la ciudadanía, esto se fomentará por medio de coadyuvar lazos de redes de confianza, tan fuertes que sean capaces de tener responsabilidades y fomentar soluciones eficientes a todo sistema político y gobernantes.

1.8¿Qué es la confianza en el gobierno?

Para los propósitos de este trabajo, será necesario definir qué es la confianza en el gobierno, a partir del recorrido conceptual se determina como el lazo de reciprocidad que hay dentro de los servidores públicos de una institución pública y externamente por parte de la relación que fomenta la institución con la propia ciudadanía. También se puede definir como aquel conjunto de acciones de cooperación para atender las demandas del bien común, conforme a la ley, debido que implica mayor confianza; cuanto mayor sean las redes de cooperación y compromiso, por parte de los ciudadanos y servidores públicos mayor será la corresponsabilidad, fomentando gobernabilidad⁷⁸, legitimidad, buena imagen pública y prestigio de sus acciones.

⁷⁷Morales, Agustín, *La desconfianza política en sistemas democráticos: la desconfianza política en México*, Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM-FCPyS, México, 2008, p. 8-9.

⁷⁸Se entenderá como gobernabilidad “[...] un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental. Esta definición, aun en su brevedad, nos permite articular los principios de eficacia, legitimidad y estabilidad presentes en los distintos análisis del tema de la gobernabilidad. Asimismo, permite ubicar a la gobernabilidad en el plano de la relación entre el sistema político y la sociedad, evitando cargar a uno solo de los términos de la relación de gobierno la responsabilidad de mantener adecuadas condiciones de gobernabilidad.”, Camuó Antonio, *Gobernabilidad y Democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No 6, México, I.F.E, 2001, pp.22-23.

La confianza en el gobierno radica en construir lazos de credibilidad y cooperación, entre la sociedad y las instituciones públicas, ya que son claves para poder comunicar bien y tener relaciones congruentes con el gobierno. La esencia de la confianza se basa en el respeto entre los individuos, está se fundamenta por medio de que la sociedad tome en cuenta las acciones tanto personales, como de los gobernantes, es decir que haya una revalorización del actuar público tanto de forma externa (para con la sociedad) como interna (dentro de la misma administración pública), donde se adquiera respeto por los servidores públicos que son la cara del gobierno; además de fomentar la mejor atención posible, sin discriminaciones, abuso de autoridad, y que tenga buenas condiciones de valores etc.

Los servidores públicos representan una parte importante de la aptitud y actitud⁷⁹ para la administración pública para incidir en la confianza en la misma por medio de reciprocidad, correlación entre los individuos, y, por lo tanto en las instituciones públicas donde se proyecta la condición de integridad, solidaridad y cooperación. De forma contraria si ésta se desempeña de forma de negativa contribuirá al desprestigio, por lo tanto fomentará ilegitimidad e ingobernabilidad.

La gran esfera de la confianza, cuando es afectada produce un desequilibrio, llamado descontento, en cualquier ámbito tanto individual, como social y organizacional. La confianza produce una interacción, de lazos estrechos entre los propios individuos, donde siempre se busca el bienestar, sin tener un interés establecido de por medio; pero cuando la propia organización crea confianza entre sus miembros, ésta genera confianza en su entorno que proyecta como resultado una competencia favorable para su beneficio.

En aras de generar gobernabilidad o una legitimidad mínima a partir de impulsar la confianza en ocasiones el gobierno fuerza a los ciudadanos a establecer una relación de cooperación, por ejemplo en la disposición de las

⁷⁹ “[...] las primeras son potenciales y cuando se desarrollan y se convierten en acción dan resultado las segundas. Estas actitudes, según sean positivas o negativas, promotoras del cambio favorecedoras del mantenimiento del statu quo, condicionará el proceso de desarrollo, a través de la Administración Pública, puesto que ella tendrá que adaptarse constantemente a la realidad social por estar sometida a un proceso de presiones [...]”. Wilburg, Castro, *Administración Pública para el desarrollo integral*, México, Fondo de Cultura Económica, 1971, p. 203.

leyes sin prever los beneficios ante la sociedad e intentar buscar un control ciudadano por medio de los programas sociales y de gobierno. Lo anterior produce que la confianza no se lleve a cabo de manera voluntaria y perjudica la credibilidad de las acciones del propio gobierno, cabe mencionar que en lo factico la coerción es la única vía que posee el gobierno para que la ciudadanía tenga cooperación y reciprocidad debido a la gran apatía política de la ciudadanía en participar

La confianza en el gobierno, no solamente está en función de los servidores públicos, sino también en el ciudadano que comparte responsabilidades para el bien común, es decir, es una tarea conjunta de ciudadanía-gobierno. En este sentido es importante aclarar que la incorporación de mecanismos (trasparencia, rendición de cuentas, acceso a la información, profesionalización de servicio público, tecnologías de la información, etc.) obedece al “deber ser” de la administración pública, para que sus prácticas, procedimientos, control, dirección y planeaciones, fomenten una legitimación y gobernabilidad. Por ello se busca proteger y promover las relaciones de responsabilidad entre gobernantes y gobernados, a través de las redes de cooperación, ya que fomentará una mayor solidaridad e integración, debido a que las instituciones públicas en la actualidad en México son muy débiles.

La confianza en el interior de las estructuras y organización de las instituciones públicas, provoca que las respuestas a las demandas de la ciudadanía no sean eficientes, y empiezan a carecer de un valor ante la sociedad, provocando poco prestigio, y el nulo fortalecimiento de las instituciones públicas. Cabe mencionar que la sociedad fomenta confianza desde diferentes aspectos tanto psicológico, económico, cultural, ético y jurídico, los cuales son de importancia para el gobierno, ya que su acción es multidisciplinaria, la participación de todos fortalecerá los tiempos de incertidumbre, desilusiones, complejidad, pero lo importantes es crear confianza y aprovechar los focos de oportunidad tanto en el gobierno como en sociedad para reconstruir y revalorizar la confianza.

1.9.Importancia de la conversión entre confianza política a confianza en el gobierno y la administración pública

En un primer momento el ciudadano deposita una confianza política, donde se delega poder a un individuo o mejor dicho a un sistema de poder. Asimismo, se da por medio de promesas, persuasiones y artificios de candidatos que buscan el poder a través del voto ciudadano.

Cabe mencionar que como ejemplo de confianza política se puede establecer en la alternancia del año 2000, donde la gente presentó un alto índice de confianza política, debido a que las expectativas que se esperaban en la alternancia del gobierno podrían ser distintas; pero no se tomó en cuenta que el sistema político mexicano y la acción en el poder, no podían tener modificaciones drásticas, era necesario entender que estos procesos no se darían automáticamente con el cambio de partido político, pero al transcurrir el periodo de administración en turno la confianza empezó a deteriorarse de una forma gradual, tanto que empezó a presentarse ingobernabilidad.

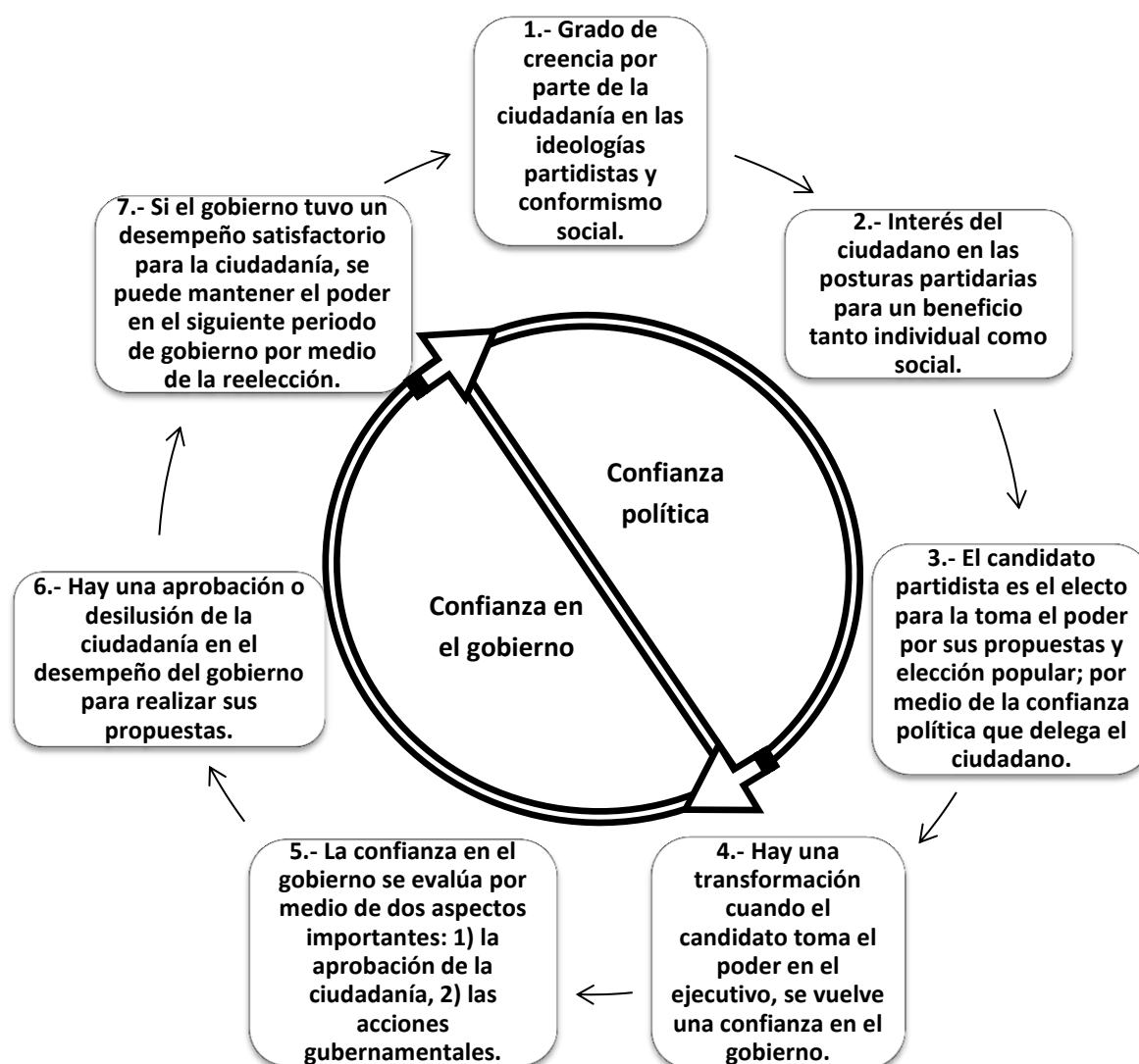
Además, en las elecciones del 2006, se presentó un desorden en el sistema político mexicano, que tuvo como resultado, una pérdida de confianza y un deterioro de la misma, por los resultados que presentó el gobierno en su ejercicio para lograr el bien común, no fueron funcionales ni eficaces. Por ello la recuperación de la confianza en el gobierno se vuelve más complicada ante nuevos actores que buscan el poder en el aparato administrativo, como político y no el bienestar de la ciudadanía, cuyas demandas no son atendidas debidamente.

En un momento, en el cual el ciudadano ya es gobernado por el gobernante elegido mayoritariamente, entonces el candidato de un partido político se convierte en gobernante para todos los ciudadanos, hayan votado por él o no, al mando de la administración pública para ejecutar y materializar las promesas de campaña en acciones de gobierno. En este sentido, existe una relación compleja entre confianza política y confianza en el gobierno, en la cual la primera afecta a la segunda, a pesar que el gobierno ya se debe evaluar como una institución a partir de su desempeño y en la calidad de los servicios que

proporciona la administración pública. Por ello, mientras que la confianza política se queda a nivel personal de los actores de la clase política la confianza en el gobierno trasciende a un plano más institucional.

En este sentido la conversión de confianza política a gobierno, se visualiza en el siguiente esquema, donde radica en un proceso que se repite cada vez que se transfiere el poder, además se muestra la incertidumbre que implica las acciones políticas (propuestas e iniciativas) como de gobierno (desempeño en la calidad gubernamental).

Tabla 1.2 -PROCESO DE CONVERSIÓN ENTRE CONFIANZA POLITICA A CONFIANZA EN EL GOBIERNO



FUENTE: Elaboración propia

La confianza tanto en el gobierno permite a las autoridades tener una mejor visión de que acciones pueden mejorar la credibilidad de la ciudadanía, siempre y cuando sus instituciones públicas posean buenos incentivos para con la sociedad. Cabe mencionar que la confianza puede ser muy frágil, debido a que un escándalo de corrupción, una mala actuación o decisión de gobierno, puede llevar a un declive de confianza con la ciudadanía.

Por lo anterior, es necesario considerar el comportamiento de la confianza en las instituciones públicas, para poder analizar la confianza en el gobierno. En ese sentido, se puede decir que la confianza del ciudadano hacia las instituciones públicas está muy deteriorada en cualquier nivel de gobierno.

Para concluir este primer capítulo se llega a comprobar de manera teórica la importancia que posee la confianza en la convivencia entre ser humanos organizados, donde son capaces de conformar un Estado, además se retoma una idea conceptual de confianza desde el ámbito de capital social,

Se analizó la relación que existe entre la confianza política que conlleva a una confianza en el gobierno, dicho análisis arrojó que si se posee una confianza política aceptable puede afectar a una mayor aceptación para el gobierno, lo cual produce que en la próxima toma de decisiones se produzca una mayor aprobación para su próximo gobernante, siempre y cuando haya tenido un nivel de confianza admisible y satisfactorio con el ciudadano.

2. DIAGNÓSTICO

2.1 La confianza en las instituciones públicas, un comparativo internacional.

En los últimos años la confianza se ha posicionado como un factor importante a nivel mundial, ya que forma parte esencial de la modernización administrativa, en relación a la participación ciudadana y la gobernabilidad, por lo que es un tema importante en la agenda política de gobierno. Sin embargo, los cambios producidos por los gobiernos para un mejor desarrollo en la confianza no toman en cuenta a la participación ciudadana, como una variable que puede producir una dinámica de mejora en el bienestar de la población y coadyuvar a una corresponsabilidad en los asuntos públicos, sino que se centra en la calidad de los servicios.

Como se estudió en el capítulo precedente, la confianza en el gobierno tiene la capacidad de generar una interacción entre el gobierno y la ciudadanía, reconociendo las responsabilidades en que puede incurrir un empleado público en el desempeño de sus funciones, conjuntamente ayuda a la reciprocidad y cooperación, por parte de la ciudadanía, fomentando prestigio institucional y buena comunicación.

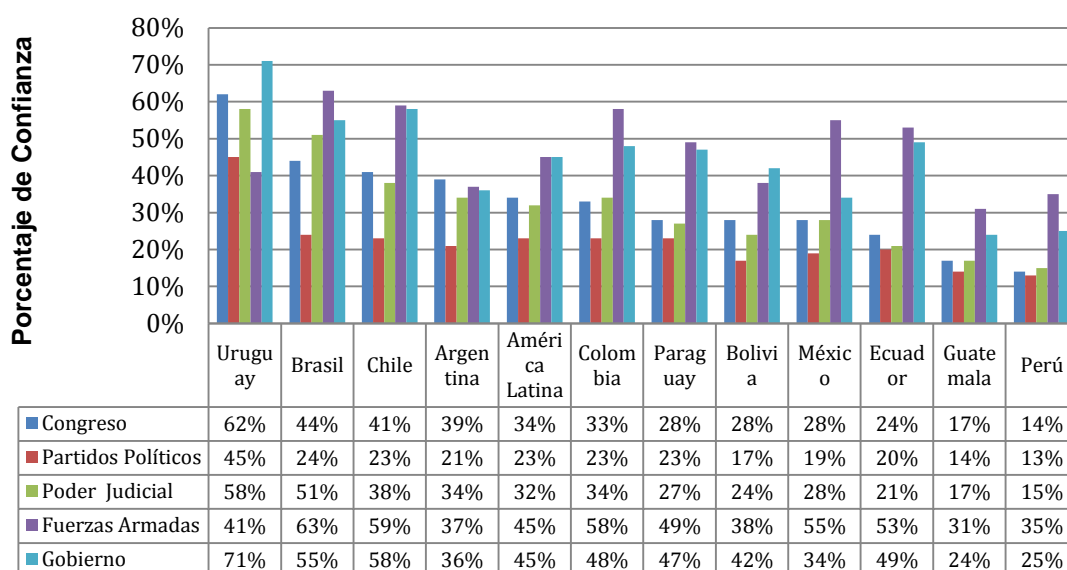
Para tener una visión más completa de la realidad mexicana en el tema de confianza es necesario remitirse a las mediciones internacionales. De acuerdo a los datos recabados por Latinobarómetro⁸⁰ se puede afirmar que México se encuentra dentro de los países más bajos de confianza hacia las instituciones públicas, además se visualiza el gran déficit de confianza en las instituciones políticas siendo una constante de diez años. No obstante la falta de atención en el problema en el aspecto de confianza tanto política como de gobierno, no es exclusiva de nuestro país sino a nivel latinoamericano, creando un círculo vicioso donde se produce ingobernabilidad y falta de interés en los aspectos público por parte de la ciudadanía.

⁸⁰Ver anexos 3 y 4

En la gráfica 2.1 se observa que los datos que presenta México para reportar la confianza en las instituciones, se encuentran por niveles debajo de la media está se representa por los porcentajes que se establecieron para Latinoamérica. Se reconoce que el país con mayor confianza en sus instituciones fue Uruguay y el que posee menor confianza es Perú.

Es decir que las instituciones públicas en México reportaron que poseen un porcentaje mínimo de confianza como son: el Congreso con un 28%, partido políticos con 19%, poder judicial con 28% y gobierno con 34%, cabe resaltar que la única institución que se encuentra a niveles aprobatorios es la fuerza armada que posee un 55 % de confianza. Es importante evidenciar también, que la confianza debe ser retomada como un aspecto primordial en la agenda gubernamental para fortalecerla a las instituciones públicas.

Gráfica 2.1.- Comparativo de la Confianza en las Instituciones de la Democracia en Latino América 2010 (%)



La tabla anterior señala a la confianza como un punto focal pendiente en la agenda gubernamental, como asunto público prioritario a nivel tanto nacional, estatal y municipal. Esto podría ayudar a que México busque ascender a niveles positivos de confianza en sus instituciones, sin embargo, es importante subrayar que la mayoría de los países de la región de Latinoamérica se encuentran en una situación de permanente desconfianza. Esto se puede

visualizar en el promedio de confianza de 1996 a 2011 hacia las instituciones⁸¹, en donde la mayoría de las instituciones públicas a nivel América Latina no superan el promedio de aprobación con la ciudadanía, produciendo una apatía en la participación en los asuntos públicos y ante el aparato administrativo.

Por otra parte las instituciones políticas (Congreso, Presidencia y Poder Judicial registran menores niveles de confianza que las instituciones públicas (el gobierno y las fuerzas armadas), esto puede tener ciertas ventajas ya que la ciudadanía puede distinguir entre las instituciones públicas y los actores políticos. En otras palabras, puede ser un índice el cual reporta que la ciudadanía sabe reconocer la distinción entre el ámbito político y el gubernamental.

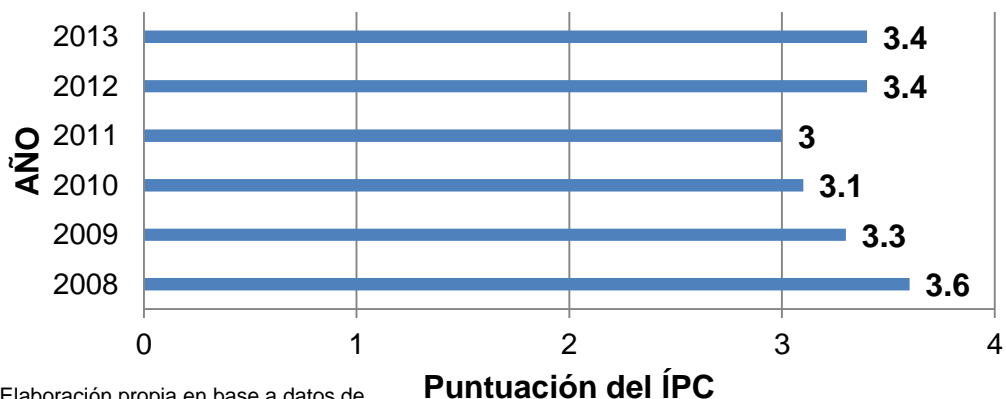
Es importante reconocer que las consecuencias del déficit de confianza es que conlleva a un nivel más alto de corrupción e ingobernabilidad por lo tanto, también se puede determinar la realidad mexicana a través de estas variables que ayuda a entender cómo se comporta la confianza del gobierno.

De manera que a nivel mundial la Organización No Gubernamental “Transparencia Internacional” se dedica a recabar datos sobre corrupción para realizar un análisis comparativo, por ello construyeron el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC)⁸². En la siguiente gráfica 2.2 se observa la tendencia del índice para México del año 2008 al 2014 en la cual se analizar que es necesario buscar un mejor impacto para luchar contra la corrupción, debido a que en estos últimos años México se mantiene dentro de los países más corruptos del mundo, ocasionando una pérdida de credibilidad de las instituciones públicas.

⁸¹Ver anexo 4

⁸²Ver anexo 5

Gráfica 2.2 .-Índice de Percepción de la Corrupción 2008-2013 en México de Transparencia Internacional



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Índices de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional.

En dicho análisis del 2013 México aparece en el lugar 106 con una puntuación de 3.4, donde el 100 es el menos corrupto a nivel mundial, en el año 2012 aparece en el lugar 105 con un puntaje de 3.4, en el año 2011 aparece en el lugar 100 con un puntaje de 3.0, en el año 2010 aparece en lugar 98 con una puntuación de 3.1, en el año 2009 aparece en el lugar 89 con un puntaje de 3.3; y en el año 2008 aparece en el lugar 72 con un puntaje de 3.6. Esto significa que la corrupción en nuestro país tuvo un ligero aumento. Recordemos que este índice evalúa la percepción ciudadana; es decir, no reporta el fenómeno en sí; pero sí es útil para visualizar la desconfianza que propician las instituciones ante los ojos de los gobernados, generando un círculo vicioso de mayor corrupción es igual a mayor desconfianza.

Cómo se desprende del índice antes transcrito, podemos concluir que es preocupante la situación de la desconfianza y la corrupción en México, es de forma negativa, ya que ni siquiera se llega a superar el promedio de 5 a nivel mundial. Recogiendo lo más importante, no solamente cuenta el posicionamiento a nivel mundial, sino que las acciones deben ser enfocadas a prevenir la cultura de la corrupción en toda la administración pública, esto impacta tanto en la confianza, como en la gobernabilidad, en el cual todavía falta mucho por hacer, para estar en niveles aprobatorios.

2.2 La confianza en las instituciones públicas en México

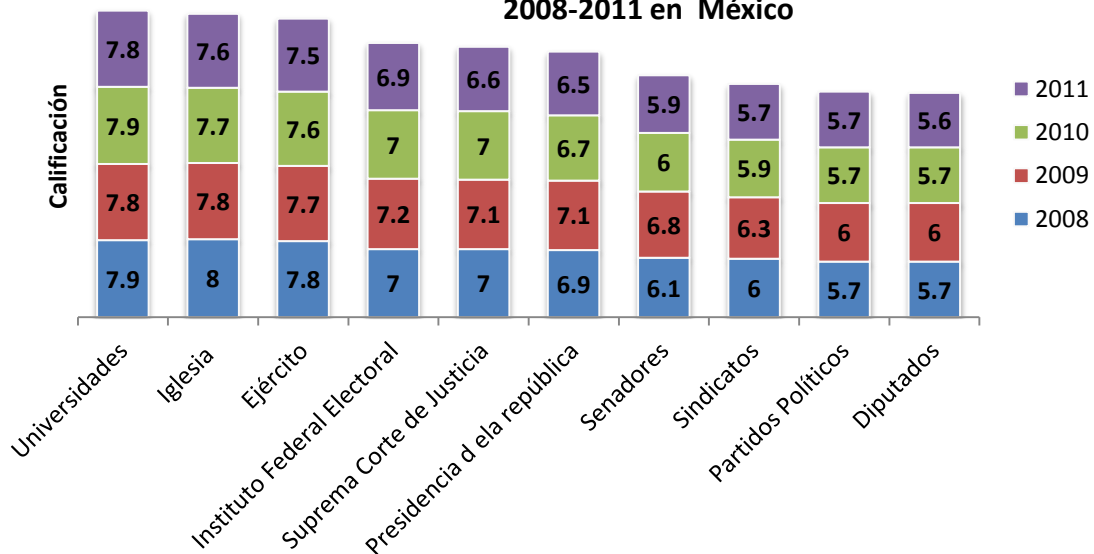
La confianza es importante para el gobierno, ya que tiende a incentivar una cooperación entre las instituciones públicas y la ciudadanía, pero en la práctica no puede llevarse a cabo porque hay una carencia de ella, ya que se busca sobrevivir sin cooperar por parte de la misma estructura administrativa y de los individuos que cada vez están más individualizados en una sociedad de consumo. En México, es importante evaluar la confianza en el gobierno, debido que es un detonante para fortalecer la participación ciudadana en los asuntos públicos, ya que se deposita en diversas instituciones fortaleciendo, no solamente a la democracia, sino para el desarrollo del aparato administrativo, al mismo tiempo de ser un pilar importante para retomar a la confianza como una fuente que generará el interés en los asuntos públicos y políticos, para el bienestar común.

Una vez ya analizado en el capítulo anterior la definición de confianza en el gobierno, se puede retomar para entender mejor la relación de cooperación por parte de los trabajadores al servicio del Estado con la ciudadanía, donde se crean redes de reciprocidad, para resolver los problemas que les atañe en el ámbito público y culmine en la disminución de la incertidumbre en el actuar público. Esto es, que la ciudadanía al tener confianza en sus instituciones, tiene la certeza que la van atender de manera correcta, además, que las reglas establecidas son cumplidas tanto por el ciudadano como por el servidor público. Además de generar relaciones de cooperación que fortalecen el bien común, para proyectar una mejora en el aparato administrativo.

Es necesario tomar en cuenta que los indicadores de cómo se muestra la confianza en las instituciones en nuestro país, ya que juegan un papel importante para el desarrollo de un buen gobierno y de la política. En la siguiente gráfica 2.3 se detalla las instituciones poseen mayor confianza y aquellas presentan una pérdida de confianza del año 2008 al 2011⁸³.

⁸³Ver anexo 6

2.3.- Índice de Evaluación de la Confianza en las Instituciones 2008-2011 en México



Fuente: Elaboración propia en base a datos Consulta Mitofsky, monitoreo mensual de consulta, Economía Gobierno y Política, Agosto 2011, <consultado en internet el 27 de septiembre 2012> en: http://www.consulta.mx/Docs/FusionCharts/EPG_Agosto.pdf.

En el primer indicador se puede determinar que la sociedad tiene mayor confianza en aquellas instituciones como las universidades, la iglesia y el ejército. Y las que carecen de confianza son: la policía, partidos políticos y los diputados. Esto solamente refleja un malestar por parte de la sociedad ante las instituciones tanto públicas como políticas, produciendo un carencia de sustento de confianza.

La tabla muestra que los mexicanos tienen más confianza en instituciones sociales como las Universidades y la Iglesia, mientras que las relacionadas directamente con los representantes populares (diputados y partidos políticos) son las que menos aprobación tienen. En este sentido, las instituciones públicas más alejadas del ámbito de la “política” (Ejército, IFE, SCJN) tienen una aprobación media, en este sentido llama la atención el caso del ejército pues es parte de la APF y le gana en credibilidad al IFE y la SCJN, actores que se posicionan como imparciales y apolíticos.⁸⁴

Los bajos niveles de confianza que reflejan los datos ya mencionados, iluminan al problema y representan que al carecer de tal confianza no existe la posibilidad que la ciudadanía participe en la ejecución de las políticas. Al mismo tiempo lo anterior perjudica a la imagen de la propia institución

⁸⁴ Es importante este dato ya que estudiando la razón por la cual la ciudadanía confía más en esta institución ayudará a recopilar esta valiosa información.

degradando la relación de gobernantes y gobernados trayendo como consecuencia mayor corrupción, menor calidad en los servicios públicos y mayor opacidad en el ejercicio del gobierno.

2.3 Análisis de la confianza en el Gobierno del Distrito Federal

En el Gobierno del Distrito Federal del Lic. Marcelo Ebrard tenía diversas acciones para fomentar confianza entre la ciudadanía, éstas se encuentran en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (2007-2012), donde las gestiones tienen un impacto en los ciudadanos; ya que es un pilar importante para las diversas dinámicas y acciones que se emprenden dentro del gobierno, para generar confianza por medio de la credibilidad en sus acciones, pero carece de la percepción de los ciudadanos para evaluar el desempeño de su gobierno.

Para poder comprobar lo anterior, es decir, si las acciones gubernamentales impactaron en la credibilidad y satisfacción del ciudadano me basaré en la base de datos de la “Encuesta de Percepción de la Calidad de Vida en el Distrito Federal”(ENCAVI) 2012 Base (Archivo en SPSS)⁸⁵ para realizar gráficas que representen la apreciación de la confianza de los habitantes del Distrito Federal.

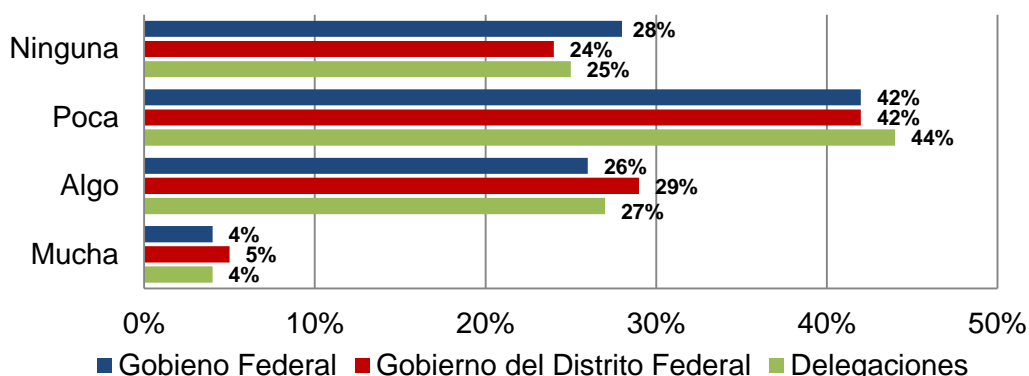
Cabe mencionar que para esta investigación es importante el aspecto de la percepción social ante el gobierno del D.F., para identificarla confianza en cuatro aspectos importantes: 1) en los diferentes niveles de gobierno, 2) rango de edad, 3) por género y por último 4) por nivel de estudios.

En la siguiente gráfica 2.4 se visualiza un comparativo de confianza entre los diferentes niveles de gobierno, se analiza que la percepción de los habitantes del Distrito Federal presenta poca confianza y se detecta que en los tres niveles de gobierno no se reporta un resultado aprobatorio, esto representa que

⁸⁵Disponible en internet URL= <http://www.evalua.df.gob.mx/encuestas.php> , [consultado 30 de enero de 2014]

la sociedad demuestra una inconformidad antes las acciones de sus gobiernos.⁸⁶

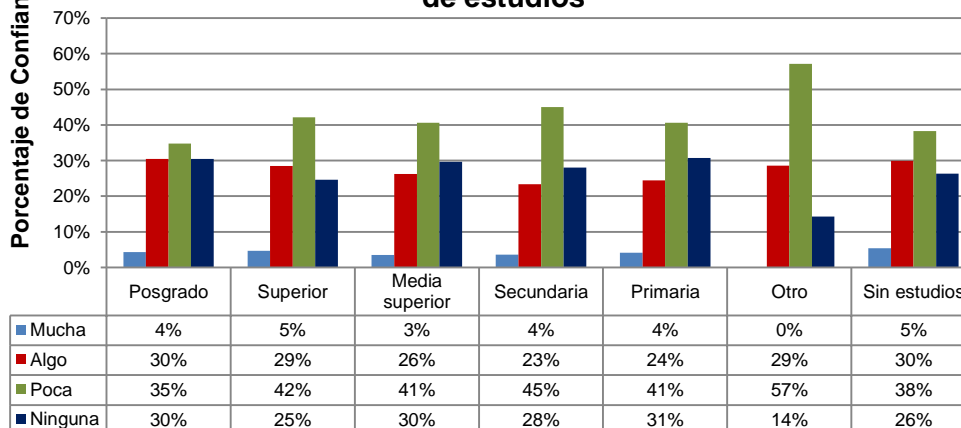
Gráfica 2.4.- Comparativo de Confianza en el Gobierno



Fuente: Elaboración propia en base de datos de SPSS de la "Encuesta de Percepción de la Calidad de Vida del Distrito Federal", publicado por Raúl Hernández Medina < consultado en internet el 31 de marzo de 2014>, Para datos URL= <http://www.evalua.df.gob.mx/encuestas.php>

El gobierno del Distrito Federal muestra un incremento mínimo de confianza del 1% en comparación con otros niveles de gobierno ante sus habitantes, quizás se deba al impulso de desarrollo de programas que promueva la modernización administrativa por medio de la innovación y calidad; además de impulsar la transparencia en la gestión gubernamental y participación ciudadana, para un mejorar en la confianza en el gobierno.

Gráfica 2.5.- Confianza en el Gobierno del D.F. por nivel de estudios



Fuente: Elaboración propia en base de datos de SPSS de la "Encuesta de Percepción de la Calidad de Vida del Distrito Federal", publicado por Raúl Hernández Medina < consultado en internet el 31 de marzo de 2014>, Para datos URL=<http://www.evalua.df.gob.mx>

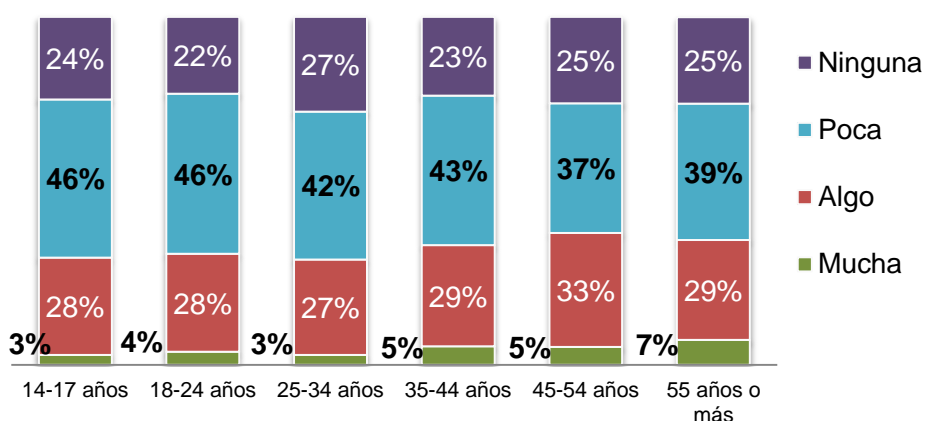
Por otro lado, en la gráfica 2.4 anterior de confianza en el Gobierno del D.F. por nivel de estudios⁸⁷, se puede observar, en primer lugar que las personas de

⁸⁶ Ver anexo 7

nivel con posgrado son los que presentan mayor desconfianza en el gobierno, además hay una tendencia general en la mayoría de los niveles de educativos a presentar poca confianza. En segundo lugar se puede visualizar que cuanto mayor sea el nivel de educación de los habitantes mayor será el déficit de confianza.

En cuanto a la gráfica 2.6, es importante observar que el grupo de rango de edad de 55 años o más, posee el mayor grado de confianza con un 7% para el gobierno del D.F., sin embargo se detecta el grupo que posee menos confianza en el gobierno es el de 25 a 34 años con un 27%, la tendencia es que el gobierno demuestra un grado de confianza mínima, lo cual representa la importancia de atender a los grupos más jóvenes para que posean más información para evaluar el desempeño de gobierno.

Gráfica 2.6.- Confianza en el Gobierno del D.F. por rango de edad



Fuente: Elaboración propia en base de datos de SPSS de la "Encuesta de Percepción de la Calidad de Vida del Distrito Federal", publicado por Raúl Hernández Medina < consultado en internet el 31 de marzo de 2014>, Para datos URL=<http://www.evalua.df.go>

Todos los datos anteriores indican en términos generales tres aspectos importantes: 1) un descontento de la sociedad ante el actuar de su gobierno, 2) que el propio gobierno no genera ni estimula la confianza hacia ellos mismos y 3) se presenta un aumento de la desconfianza como una forma de protección de los ciudadanos ante su gobierno.

⁸⁷ Ver anexo 8

Se encontró efectivamente que la percepción de la sociedad refleja un alto grado de desconfianza para el gobierno, produciendo una limitación para la gobernabilidad y legitimidad. Por tal motivo, es necesario identificar las causas que producen la desconfianza y poder contribuir a restaurar la confianza.

2.4 Factores que determinan un deterioro de la confianza en el gobierno⁸⁸

Al visualizar el nivel de confianza en las instituciones públicas y en el gobierno es necesario plantear en primer lugar que el panorama actual en nuestro país es que en las instituciones públicas y el aparato administrativo posee gran incertidumbre ante la sociedad debido a que la credibilidad está resquebrajada ante la ciudadanía. Esto se debe al actuar diversos actores políticos, que ve a una institución como un beneficio propio y no como medio para un bienestar común, a tal grado que llegan a poner en peligro a la misma.

En segundo lugar las instituciones públicas velan por el gobierno y no por el ciudadano, esto fomenta que la relación de reciprocidad se hace casi nula y que la participación no se llegue a fomentar ante un instancia de gobierno.

Por ello, Germán Pérez estipula que las instituciones públicas deben:

[...] construir una visión desde la esfera de lo social con instituciones que tienen como referente al ciudadano y no al gobierno, impulsar una fuerte vida institucional que redefine desde la noción de lo público la construcción de una nueva revaloración del sujeto en cuanto proveedor de legitimidad ciudadana artífice de un identificación política[...]⁸⁹

Así se demuestra que las instituciones les preocupan la sociedad y sus demandas, generando condiciones adecuadas para que la ciudadanía interactúe de forma que ayude a crear redes de compromiso cívico.

⁸⁸Par conocer el proceso por el cual se escogieron estos factores (variables motrices y de enlace), véase el apartado de análisis estructural en el capítulo siguiente.

⁸⁹Pérez, Germán, *El léxico de la política en la globalización, nuevas realidades, viejos referentes, México*, UNAM, 2008, p. 225-226.

Ahora bien, cuando existe una menor interacción entre la sociedad e instituciones, tienden a generar apatía política y no optimiza los objetivos de gobierno. Esto puede llegar a generar bajo rendimiento en resolución de las demandas y el incremento de la insatisfacción con la ciudadanía, además llega a producir incredulidad en las acciones tanto de un actor político como de una institución pública.

Así, podemos entender que la alta desconfianza de la ciudadanía ante el gobierno tienen que ver con el interés público, pues su crisis se ha hecho presente no solamente en el gobierno, sino en la sociedad, fomentando un resquebrajamiento del prestigio, de la mala imagen pública, y de no creer en las acciones que llevan a cabo las instituciones públicas. Por lo anterior, se pueden resolver que los factores que determinan la confianza en las instituciones públicas son los siguientes⁹⁰:

- Mala calidad de los servicios públicos
- Altos niveles de corrupción en el gobierno
- Mecanismos de redición de cuentas y transparencia poco institucionalizados

Respecto a la corrupción, se podría decir que es un fenómeno cultural producido por bajos sueldos, pobreza, niveles bajos de crecimiento económico. Sumado a ello la falta de una administración eficiente, esto daña de manera íntegra los servicios que se otorgan a la ciudadanía generando un círculo vicioso para el buen funcionamiento del gobierno y genera un entorno de carencia de la solidaridad social.

Otro punto es la mala calidad en los servicios proporcionados a la ciudadanía, cuya atención es de manera engorrosa e ineficiente por parte de los servidores públicos, esto es producto de una falta de creación de valor público y de profesionalismo. Cabe reconocer que la atención al ciudadano se está fortaleciendo de manera efímera, por medio de módulos, por vía telefónica, pero es necesario aclarar que esto sólo está enfocado en la modernización del

⁹⁰Establezco una introducción general de los factores, cada uno tienen su propio apartado con un análisis más profundo.

aparato administrativo y no para la atención de un mejor servicio administrativo, cooperación y reciprocidad ciudadana, es decir su objetivo no es generar capital social tanto en la organización como en el ciudadano.

Hay que hacer notar que la generación de confianza es producto de una buena comunicación, sin ella es muy probable que la cooperación entre las instituciones públicas y la sociedad no se lleguen a fomentar. Sin embargo, esto es lo que ocurre en el gobierno ya que no velan por el ciudadano, genera una falta de interacción, para la retroalimentación de mejora, una disminución de las responsabilidades por parte del servidor público, instituciones y ciudadanía.

Teniendo en cuenta que la transparencia y rendición de cuentas es una parte importante para fortalecer al gobierno, ya que salvaguarda su capacidad de interacción y de comunicación con el ciudadano, podemos determinar que la transparencia es un fenómeno en el cual la ciudadanía debe legitimar a la autoridad pública, para poder fortificar el buen funcionamiento en el desempeño de la acción de gobierno. Donde cada función, acción o interacción que tenga el gobierno con el ciudadano va hacer para fortalecer su legitimidad primordial.

2.4.1 Calidad en los servicios y trámites públicos

Con respecto a la calidad en el servicio público se puede entender, como el mejor desempeño tanto de conocimientos, como de experiencias que están orientados a ofrecer respuestas prácticas; constituye una opción para mejorar el rendimiento administrativo a merced de la productividad, eficiencia e innovación en el sector público para beneficiar al ciudadano, por medio de los trámites y servicios.

Según Aguilar Villanueva establece la calidad como:

[...] calidad concierne a la disposición de los servidores públicos a actuar de manera emprendedora, gerencial con conciencia de costos, de manera económicamente eficiente (que acentúan el involucramiento personal en el logro de los objetivos públicos), con conciencia de costos, de manera económicamente eficiente y con una oferta de servicios de

calidad que por sus atributos respondan satisfactoriamente a las demandas legítimas de los ciudadanos.⁹¹

Cabe reconocer que por medio de la calidad en los servicios y trámites públicos el gobierno busca retomar la confianza del ciudadano, sin embargo es necesario tomar en cuenta la percepción del ciudadano y su participación para evaluar el desempeño de gobierno.

La Ley de Procedimientos Administrativos en su artículo 6, fracción XV en entiende por trámite lo siguiente:

Es cualquier solicitud o entrega de información que las personas físicas o morales del sector privado hagan ante una dependencia u organismo descentralizado, ya sea para cumplir una obligación, obtener un beneficio o servicio o para emitir una resolución, así como cualquier documento que dichas personas estén obligadas a conservar, no comprendiéndose aquella documentación o información que sólo tenga que presentarse en caso de un requerimiento de una dependencia u organismo descentralizado.⁹²

El enfoque muestra claramente que es una acción del ciudadano, que busca un beneficio para su bienestar, por ello es necesario el acercamiento al gobierno, cabe aclarar que el trámite solamente es un procedimiento administrativo que cumple cierta normatividad, así, tanto que su objetivo primordial es optimizar la capacidad de respuesta ante el ciudadano, dando confianza en el aparato administrativo.

En cambio el Gobierno del Distrito Federal dice que un trámite es: “Todo aquel procedimiento que se lleva a cabo para obtener un documento, cumplir una obligación, obtener algún permiso, o gozar de algún derecho, que es válido por el G.D.F., y sus distintas dependencias”⁹³ y un Servicio: “Es aquella solicitud

⁹¹Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y gestión pública*, Secciones de obras de administración pública, Fondo de Cultura Económica, México, 2009, p. 47

⁹² Definición establecida en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Artículo 69-B, fracción XVI. Última reforma D.O.F. 9 de marzo de 2012. [en línea], Dirección URL=<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/112.pdf>, [consulta: 2 de marzo de 2014].

⁹³ Definición establecida en el Catalogo Único de trámites y servicios del Gobierno del Distrito Federal, [en línea], Dirección URL= <http://www.tramitesyservicios.df.gob.mx> , [consulta: 27 de septiembre de 2012].

presentada ante el GDF para que éste realice obra o prestaciones a los que están obligados, en beneficio [...] de tu comunidad”.⁹⁴

La percepción del trámite se entiende como el vínculo que tiene el ciudadano con el gobierno de manera física, esto quiere decir; que se lleva a cabo con la atención por parte del gobierno hacia el ciudadano, para cumplir sus demandas y necesidades, realizando en forma de papeleo el cual está regido por la ley.

La calidad de los trámites y servicios públicos es el primer contacto que tiene la ciudadanía con el gobierno; sin embargo para el gobierno mantener una confianza por medio de la calidad presenta grandes desafíos como son⁹⁵:

- 1) Reducirlos tiempos de espera en los trámites y servicios
- 2) Homologar los trámites y servicios en un mismo lugar
- 3) La utilización de la TICs para mejorar la gestión de los trámites
- 4) Mejorar el sistema de captación de quejas y sugerencias de la opinión del ciudadano
- 5) Mejorar la coordinación entre las propias instituciones

⁹⁴ *Idem.*

⁹⁵ Hay que hacer notar que en la administración del gobierno de Felipe Calderón, se busca una mejora en la calidad de los servicios y trámites gubernamentales, por medio del “[...] Programa de Mejora de la Gestión (PMG), se ha planteado como uno de sus objetivos el de maximizar la calidad de los servicios que presta la Administración Pública Federal (APF) para atender a la sociedad con eficiencia, calidez y amabilidad en espacios cómodos y funcionales, bajo un enfoque de modernización, orientación a resultados, flexibilidad, innovación, sinergia, y participación ciudadana.

Es importante determinar que los constantes cambios, tanto económicos, como sociales afectan a las instituciones públicas, pero en donde se adaptan para un mejor desempeño, las cuales buscan tener el mejor funcionamiento adecuado ante la ciudadanía y un mayor crecimiento competitivo, tanto en momentos de austeridad, racionalidad presupuestal, donde se pretende fomentar su logro de acción y donde las tecnologías de la información y comunicación TIC’s, están en relación con el objetivo primordial que es generar interés ante el beneficiario.

Un ejemplo claro del gobierno es que busca fortificar a la administración pública, por medio de convertir a las dependencias gubernamentales en instituciones de alto desempeño, en las que se buscan desarrollar diversos tipos de acción como son: a) sus estructuras se tornen más planas y con mayor capacidad de respuesta, otorgando mayor libertad, autoridad y flexibilidad a los servidores públicos, en vez de burocracias de “mando y control” jerarquizado; b) el enfoque en los resultados reemplace el énfasis en los procesos; c) las organizaciones sobrecargadas por la duplicación de funciones, ineficiencias, y batallas grupales, funcionen con mayor armonía; y d) las dependencias fortalezcan y hagan el mayor uso del conocimiento, las destrezas y habilidades de su personal, con la finalidad de satisfacer las necesidades y expectativas. Información analizada del Programa de Mejora de la Gestión Pública en función de los Objetivos, Estrategias y líneas de acción.

Caber reconocer que en el año 2003 se incentivó por parte del gobierno federal una acción para crear credibilidad ante la sociedad, por ello se impulsó la Carta Compromiso al Ciudadano (CCC), esta acción busca mejorar la calidad de los trámites y servicios, por medio de un sistema de gestión, tanto en la calidad como en la transparencia, además incentiva la participación ciudadana.⁹⁶

Es importante destacar que las metas en la calidad en los servicios, no solamente se deben impulsar con una carta de compromiso con la ciudadanía, se debe de tener responsabilidades entre gobierno-ciudadanía y legalidad; ya que la eficacia de cada uno de los que forman parte del gobierno coadyuva a mejora la credibilidad. Esto trae como resultado la mejor forma de alcanzar los retos establecidos en el gobierno, las cuales establecen los mismos empleados por medio de su especialización y desempeño laboral.

El enfoque de optimizar los servicios, es importante para el ciudadano, ya que muestra la interacción que se producen entre estos actores dando fortaleza en la reciprocidad y la confianza, es en buena medida que el resultado de la calidad de los trámites y servicios; conduce a los ciudadanos a creer en las acciones de gobierno y poder ser un punto focal para recuperar las practicas honestas de los servidores públicos.

2.4.2 Corrupción

La corrupción en la actualidad es un fenómeno que crea distorsiones en la eficiencia y eficacia de los servicios públicos que proporciona el gobierno para la sociedad a lo largo y ancho de todas las actividades económicas, políticas y sociales de un país, ya que atenta contra el prestigio y las políticas de una institución pública.

Dicho fenómeno lacera la integridad de la sociedad, da como resultado un resquebrajamiento sobre el Estado de derecho. Además, afecta directamente el prestigio, la honestidad, valores y ética; tanto de la institución, como del individuo, hasta llegar a institucionalizarlo en su totalidad.

⁹⁶Véase “Guía de Implementación de las Cartas Compromiso al Ciudadano (CCC)”, enero del 2007, en el portal www.serviciosdecalidad.gob.mx, citado por Presidencia de la República, Sistema de trámites y servicios de calidad, México, 2008, p. 8

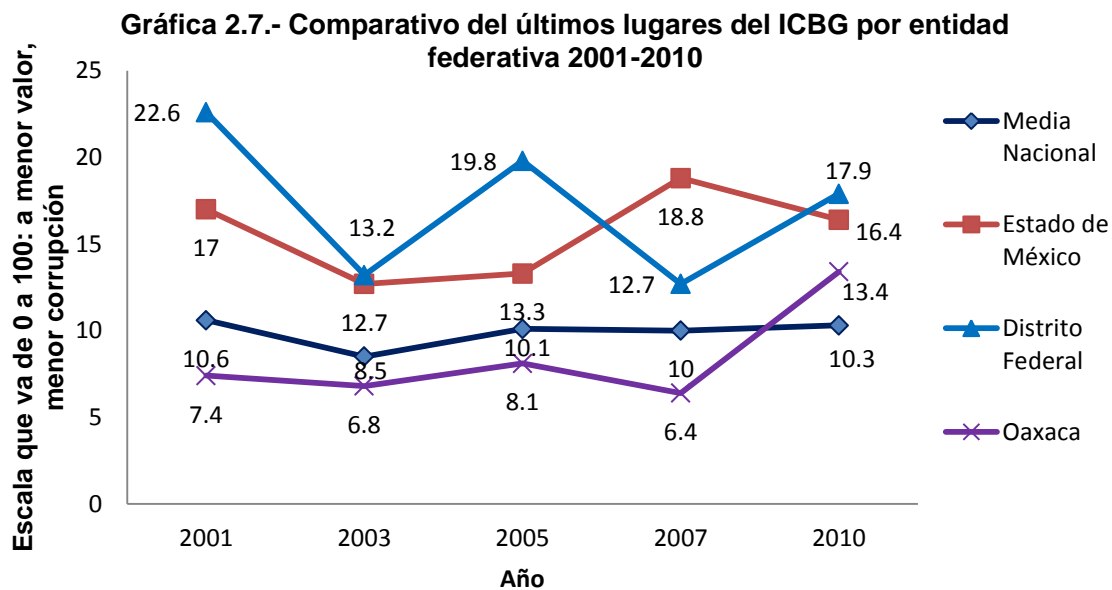
Transparencia Internacional, define la corrupción como “el abuso de poder para beneficio propio en el sector público, es decir, aquella involucra a funcionarios públicos, empleados públicos o políticos”⁹⁷. En este contexto el mayor daño que se puede encontrar es la pérdida de confianza e insuficiencia de los servicios públicos en los procesos internos de la institución pública y en la atención del ciudadano. Para ello, las acciones de gobierno deberán estar enfocadas a las necesidades de la comunidad y de los servicios públicos.

Se debe tener en cuenta que la corrupción es un problema estructural ligado a la mala distribución de la riqueza y la falta de una cultura de la legalidad de la sociedad mexicana a través del tiempo. Al mismo tiempo impacta la opacidad del gobierno, pues es una fuente primordial de la distorsión de la información pública, por tanto, es importante reconocer, que se necesita fomentar honestidad, información clara y oportuna entre los servidores públicos y la ciudadanía para crear redes de cooperación y evitar así la corrupción.

Cuando la corrupción llega a tener difusión en los medios de comunicación en la sociedad se crea un escepticismo a tal grado que se quebrantan las reglas formales como informales generando incertidumbre en la relación del gobierno con el ciudadano. Lo anterior trae como consecuencia costos tanto políticos como de credibilidad. Cabe aclarar que la corrupción no solamente es fomentada por los servidores públicos, la corresponsabilidad es tanto de los ciudadanos como de los empleados públicos.

Como se aprecia en la siguiente gráfica, según el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2010, los mayores índices de corrupción en las entidades Federativas se encuentran en: Distrito Federal, Estado de México y Oaxaca. Siendo el Distrito Federal la entidad que posee mayor corrupción registrando en el año 2001 un índice del 22.6, en el año 2005 presentó un índice del 19.8 y en el año 2010 un índice del 17.9, posteriormente se reporta una constante la corrupción en el Distrito Federal predomina en años posteriores.

⁹⁷Transparencia Internacional, *Índice de Percepción de la Corrupción 2010*, [en línea], Dirección URL=www.transparencia.org.es/INDICE_DE_PERCEPCION_2010/PREGUNTAS_MAS_FRECUENTES.pdf, [consulta: 29 de diciembre 2010].



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2010, Informe Ejecutivo 2010. Disponible en internet en URL=
<http://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-ICBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf>, consultado el 30 de marzo de 2014.

La corrupción repercuten directamente la relación entre el ciudadano y las instituciones públicas en diferentes ámbitos como son: 1) la comunicación social, ya que éstas impactan en el prestigio individual como institucional; 2) las redes de compromiso cívico generando una relación no cooperativa; 3) los valores de las ciudadanía ante el gobierno, fomentados al generar corrupción; esta falta de fluidez en dichos ámbitos obstaculiza mejorar la calidad de los servicios públicos; pero ante todo la corrupción afecta directamente la confianza de la sociedad.

2.4.3 La transparencia y rendición de cuentas

La transparencia y la rendición de cuentas llegan a fortalecer a las instituciones y las evoluciones de los programas de mejora en la administración pública, además de permitir una mejora de la democracia en México. Cabe reconocer que sin estos mecanismos en las instituciones públicas, es factible que se corrompa y perjudique el Estado derecho, debido a que no garantizaría la efectividad de las acciones de gobierno ante el ciudadano.

Por tal motivo, la transparencia busca la disminución de la opacidad institucional, asimismo, busca fomentar confianza ante la ciudadanía y que el gobierno

fortalezca los mecanismos de forma eficiente, donde la gente entienda la magnitud de la situación en nuestro país.

Hay que destacar que el gobierno de México ha hecho esfuerzos de forma trascendental para mejorar tanto la rendición de cuentas como la transparencia en todos los niveles de gobierno, evidenciando la creación tanto una institución federal de acceso a la información como comisiones que evalúan a las dependencias gubernamentales.

Por lo que se refiere a la rendición de cuentas se puede entender, en otras palabras, que el servidor público e instituciones públicas informan con detalle acerca de sus acciones en un periodo determinado; los cuales tengan presente que cualquier acción negativa a la sociedad trae repercusiones de forma legal y también de prestigio del servidor público, tanto que la rendición de cuentas puede llegar a fomentar un potencial para que las instituciones y sus servidores públicos recuperen la confianza ante la ciudadanía.

Según Ugalde “[...] la noción moderna de rendición de cuentas tiene su origen en el vocablo inglés de *accountability*, que significa el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo.”⁹⁸, Hay que hacer notar que en opinión de Schedler, Andreas establece:

[...] la rendición de cuentas sí es un familiar muy cercano de *accountability*. Hay matices que separan los dos conceptos. Para empezar, mientras *accountability* conlleva un sentido claro de obligación, la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario, de una concesión generosa del soberano que rinde cuentas por virtud y voluntad propia, no por necesidad. Podemos precisar entonces que *accountability* es la rendición obligatoria de cuentas⁹⁹.

Según Ugalde define como rendición de cuentas como:

[...] la obligación permanente de los mandatarios o agentes parainformar a sus mandantes o principales delos actos que

⁹⁸Ugalde, Luis, *Rendición de cuentas y democracia: el caso de México*, México, Instituto Federal Electoral, México 2002, p. 11.

⁹⁹Schedler, Andreas, *¿Qué es rendición de cuentas?*, Cuadernos de transparencia, núm. 3, México, IFAI, 2008, [en línea], Dirección URL= <http://www.ifai.org.mx/Publicaciones/publicaciones>, p. 11., [consulta: 2 de enero del 2011].

llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de in-cumplimiento. Los mandantes o principales supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna.¹⁰⁰

Por lo que se refiere a la rendición de cuentas en el ámbito de gobierno, ésta presenta una obligación legalmente establecida y representa una responsabilidad por parte de los gobernantes, para informar sus acciones a los gobernados, donde sus resultados de sus actos están evaluados por la ciudadanía. La Comisión Intersectorial para la Transparencia, establece que existen tres diversas formas de rendición de cuentas;

Dependiendo de quién sea el sujeto al que se le informe, se distinguen tres tipos de rendición de cuentas:

- Horizontal: Cuando el político o servidor público informa sobre su proceder a alguna instancia dentro del poder público, por ejemplo al Poder Legislativo, o bien, a los órganos de control y fiscalización del propio gobierno.
- Vertical (o social o a la sociedad): Es la rendición de cuentas que realiza el político o servidor público a los ciudadanos a los que sirve.
- Transversal: Es aquella que se ejerce desde los organismos públicos autónomos a cargo de ciudadanos, como son el Instituto Federal Electoral (IFE) o el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).¹⁰¹

Cabe destacar que la Comisión Intersectorial para la Transparencia, estableció una encuesta para determinar los medios por los cuales las instituciones públicas hacen valer la rendición de cuentas, donde se instituyó que

[...] los pilares de la rendición de cuentas es la explicación (justificación) sobre las decisiones tomadas por la autoridad. En la encuesta se preguntó qué medios utilizan las instituciones

¹⁰⁰Ibídem, p. 14

¹⁰¹Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, *Participación ciudadana, ¿para qué? Hacia una política de participación ciudadana en el gobierno federal*, México, 2008, p. 5. Disponible en internet URL = <http://www.oic.sep.gob.mx/portal3/doc/Participacion%20ciudadana.pdf>, [consultado el 30 de noviembre de 2012]

para publicar los estatus de trámites y servicios a su cargo. El 33% de las instituciones respondió que no publica los resultados o estatus de los trámites y servicios a su cargo, y el 51% respondió que no publica los motivos por los que se dieron respuestas negativas en trámites y servicios. En las instituciones que sí publican estos elementos, el medio más utilizado para ello son las páginas electrónicas¹⁰².

Siendo así, se puede determinar que la rendición de cuentas como la transparencia tienen muchas trabas, para hacer eficientes sus objetivos, por ello, es importante hacer más efectivas las instituciones públicas.

Por ello, la transparencia y el derecho a la información es una forma de fortalecer al gobierno democrático de un país, porque los ciudadanos son los que fortalecen la capacidad de acción de un gobierno sano y fuerte. La información debe estar sustentada en una forma adecuada para poder tener una rendición de cuentas eficiente y donde la transparencia tenga la capacidad de poder vincular a la sociedad con las acciones y las decisiones que se ejercen a favor de la misma. Es posible evaluar la gestión de un gobierno, mediante la capacidad del ciudadano de estructurar su acción por a través de su mejor juicio, así poder juzgar el desempeño concreto de su gobierno en turno.

La ciudadanía puede requerir la información que mejor le parezca para reafirmar que al delegar su poder al gobierno, esté haciendo de una manera correcta la forma de administrar, dado que la rendición de cuentas y el acceso a la información es una garantía del derecho del ciudadano, si éstas no se establecen como lo estipula la ley, tanto el servidor público como la institución establecen una sanción, y se resquebraja más la confianza del ciudadano.

La transparencia, está formada por un apoyo a proveer al ciudadano capacidad de comprender la situación de las funciones de gobierno y sus estructuras enfocadas a su personal que desempeña las funciones públicas. Donde la ley del derecho a la información como la transparencia¹⁰³, debe tener la capacidad

¹⁰²*ídem.*

¹⁰³La Ley de Transparencia y Acceso a la Información establece:

de una cobertura en todos los ámbitos del gobierno que son: federal, estatal, municipal, poder legislativo, poder judicial, instituciones autónomas, y todo aquello donde influya en el acontecer público y reciba recursos público

También se incluyen todas aquellas áreas de interés público como son: partidos políticos, sindicatos, empresas privadas, organizaciones, y toda aquella organización que tenga que ver con el ámbito del gobierno, donde la capacidad de acción del ciudadano esté presente en su decisión para mantener a toda aquella gente con capacidad de tener un funcionalidad eficacia en su labor y poder dirimir la corrupción, clientelismo como los desvíos de recursos.

Una parte importante en la rendición de cuentas y la transparencia, es la comunicación bidireccional, que nos ayuda a establecer una retroalimentación entre una institución pública y una persona o viceversa, mejorando la comunicación además de saber las fallas o las áreas de oportunidad de una institución y las necesidades de una persona. La importancia de tener una comunicación radica en la integración y adaptabilidad de ambas partes, para así poder tener un cambio en la cultura de la sociedad y las políticas de la institución.

2.5 Breve análisis de las acciones realizadas en el Gobierno Federal, para que haya confianza ante el ciudadano

2.5.1 Periodo de gobierno de Vicente Fox

Artículo 1. La presente Ley es de orden público. Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

Artículo 4. Son objetivos de esta Ley:

- I. Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;
- II. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados;
- III. Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;
- IV. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;
- V. Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y
- VI. Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.

En el año 2000 la Administración Pública en México buscó cambios importantes que transformaran el mecanismo administrativo, para una mejor articulación de las necesidades de la ciudadanía, por ello, tuvieron gran peso las recomendaciones de Organismos Internacionales que buscaban un mejoramiento de los servicios públicos ante la ciudadanía. Cabe reconocer que las reformas administrativas, están estrechamente relacionados con los cambios económicos. Estas recomendaciones fueron establecidas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la cual establecen lo siguiente:

[...]para garantizar que funcionen bien las Instituciones y los sistemas para promover la conducta ética en la función pública. Esto se puede lograr mediante:

- *Desarrollar y revisar periódicamente las políticas, procedimientos, prácticas e instituciones que influyen en la conducta ética en la función pública;*
- *Promoción de la acción del gobierno para mantener los altos estándares de conducta y lucha contra la corrupción en el sector público,*
- *La incorporación de la dimensión ética en los marcos de gestión que garantice el que las prácticas de gestión son coherentes con los valores y principios de servicio público;*
- *Combinando juiciosamente los aspectos de la gestión de los sistemas basados en la ética ideales con lo que se basan en el respecto de las normas;*
- *Evaluar los efectos de las reformas de la gestión pública en el servicio público ética conducta;*
- *Tomando como referencia los Principios para la Gestión de Ética de la Función Pública para asegurar altos estándares de conducta de ética.¹⁰⁴*

La administración pública por medio del “buen gobierno”, en cual se menciona en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, señala que:

Requerimos un gobierno abierto y transparente, que trabaje en una gran vitrina de cristal donde todos los ciudadanos sepan el porqué de sus acciones, y cuenten con acceso permanente a la

¹⁰⁴OECD/PUMA, *Principles for Managing Ethics the Public Service*, OECD, Paris, 1998, [en línea], Dirección URL= <http://www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf>, [consulta: 6 de diciembre del 2010].

información [...] Requerimos un gobierno confiable, cuyos servicios cuenten con altos estándares de calidad, rediseñados en tal forma que eviten y prevengan los actos de corrupción, basado en un estricto código de ética.¹⁰⁵

Cabe aclarar, que se menciona un gobierno confiable, pero no se especifica la forma cómo se va llevar a cabo, sin embargo, es el Plan Nacional de Desarrollo que retoma la importancia de la confianza en el gobierno.

Se dio un gran paso para la implementación de diversos mecanismos para fortalecer las Instituciones Públicas como son: la rendición de cuentas, acceso a la información, transparencia, tecnología de la información, profesionalización, etcétera. Dentro de éstos se impulsó el servicio profesional de carrera y se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información, esto para satisfacer la demanda de servicios públicos por parte de la ciudadanía con altos niveles de calidad, eficiencia y eficacia de los servidores públicos.

2.5.2 Periodo de gobierno de Felipe Calderón

En el periodo de Felipe Calderón se buscó la disminución de la incertidumbre y escepticismo por parte de la ciudadanía, ya que llega a tener costos y repercusiones en la acción del gobierno. Cabe reconocer que las acciones del gobierno por medio del Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012¹⁰⁶ y el Programa Especial

¹⁰⁵Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, 2000, [en línea], Dirección URL= bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/.../plan_desarrollo.pdf, [consulta: 29 de diciembre del 2010], p. 64.

¹⁰⁶Este programa tiene como objetivo primordial contribuir al proyecto de visión México 2030, además de buscar una cultura de la legalidad, honestidad y ética pública, para combatir la corrupción en las instituciones de seguridad pública, todo ello, para impulsar la participación ciudadana y consolidar un gobierno democrático. Además establece que las reformas administrativas por medio de creación de valores en la transparencia y redición de cuentas, no son suficientes para a atenuar el problema de la corrupción debido a que cada vez la corrupción tiene diversas maneras de manifestarse, ya no sólo afecta a los servidores público, sino que ha encontrado diversas formas de inmiscuirse con otros aspectos, como ejemplo de uno de ello es el narcotráfico, esto hace más complicada la efectividad de las instituciones. El programa busca vincular a la ciudadanía por medio de una mayor participación con las instituciones públicas, esto se llevará a cabo por medio de gobierno más confiable, que haga valer la cultura de la legalidad, tanto en los servidores públicos como en la propia sociedad, además de disminuir la corrupción, fomentar la honestidad y ante todo tener buena relaciones entre instituciones; no hay que olvidar que los programas se encuentran entrelazados, para tener una mejor respuesta ante el bien común.

de Mejora de la Gestión en la Administración Pública 2008-2010¹⁰⁷, buscó fortalecer a las instituciones públicas, pero no llegan a repercutir en la confianza de la ciudadanía.

Las acciones del gobierno tienen como principios fundamentales un desarrollo eficiente de la administración pública, para que su trabajo ante la sociedad, por medio de los diversos programas que buscan fortalecer la gobernabilidad y ética de los servicios públicos, correspondan a sus acciones, se establezcan de forma coordinada ante todas las instituciones públicas y hagan valer las necesidades de la ciudadanía.

Para aumentar la productividad y eficiencia de la administración pública, es conveniente desarrollar la participación social, confianza y responsabilidad con la ciudadanía; esto debe ser por medio de desarrollar programas de largo plazo y no sexenales, ya que esto contribuirá a un beneficio para los individuos que son receptores del servicio que se proporcionan; es necesario proveer los medios adecuados para su realización y tener en cuenta todo aquello que se puede lograr y no crear expectativas fallidas.

En el Anexo 10 se puede visualizar el eje 1 del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007- 2012, donde se desarrollan estrategias enfocadas a objetivos y prioridades establecidas para el bienestar del país. El plan llega a tener cinco ejes primordiales, como son: 1) Estado de derechos y Seguridad Nacional, 2) Económica competitiva y generadora de empleos, 3) Igualdad de oportunidades, 4) Sustentabilidad ambiental, 5) Democracia efectiva y políticas exteriores responsables, para efectos de esta investigación nos enfocaremos

¹⁰⁷El objetivo primordial del programa está enfocado a fortalecer la eficiencia administrativa y modernizar las acciones de los servidores públicos, esto para contribuir en la mejora de los trámites burocráticos, el mejor aprovechamiento del gasto público y contribuirá a un desarrollo institucional eficiente y capaz de atender las demandas de la ciudadanía de forma correcta y ágil

Vale la pena decir que el programa se divide en cinco ejes de acción, los cuales son: 1. Orientación a resultados, 2. Flexibilidad, 3. Innovación y experiencia, 4. Sinergia y 5. Participación ciudadana. Recogiendo lo más importante de cada uno de los ejes, podemos establecer que se busca orientar el ejercicio de la administración pública, por medio del programa con el fin de obtener resultados positivos con la sociedad, además de tener un conocimiento de que cada una de las instituciones produce desarrollos diferentes en cuestión del programa, por medio de sus experiencias y actitudes; con apoyo también de los servidores públicos para el mejoramiento de la instancia gubernamental. También es necesario establecer redes de comunicación por parte de todas las instituciones públicas para fortalecer los procesos de modernización.

en el apartado donde hace referencia al mejoramiento de las instituciones públicas en el gobierno de Felipe Calderón.

Así, se entiende que las acciones del gobierno están enfocadas a fortalecer las áreas de oportunidad de las instituciones públicas, a través de fortalecer la participación de la sociedad, por medio de la comunicación bidireccional, es decir, es la interacción tanto del ciudadano con la institución, la cual produce reciprocidad dentro un debate en el ámbito público y llega a mejorar la ejecución de las políticas. Con ayuda de estos puntos bien estructurados desde sexenios anteriores hubieran tenido mayor éxito, porque el ciudadano tendría una mejor visión en las instituciones procurado el bienestar de la comunidad.

2.6 Acciones del Gobierno del Distrito Federal, para fomentar un gobierno confiable y de calidad

El G.D.F ha tenido la visión de mejorar la relación con la ciudadanía, por medio de impulsar la modernización administrativa en función de la atención que se le brinda al ciudadano, incluyendo las TICs para mejorar los trámites y servicios; fortalecer el control ciudadano para las acciones gubernamentales.

Los objetivos están en función de la modernización administrativa, por ello, las dependencias; comprenden las etapas de desarrollo asociadas al buen desempeño de resultados de manera eficaz, eficiente y de calidad; tanto de manera organizacional como con el ciudadano.

Cabe reconocer, que si se busca una mejora en la administración pública, no solamente un programa lo puede llevar a cabo, sino es necesario tomar en cuenta al ciudadano y hacerlo corresponsable de los asuntos públicos, para fomentar una confianza de las acciones de gobierno y sus impactos en la sociedad.

2.6.1 El Plan General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006

En la gestión de Andrés Manuel López Obrador se propuso el Plan General de Desarrollo del D.F. 2001-2006, el cual se componía por cuatro aspectos

importantes como son: 1) Gobierno y Seguridad Pública, 2) Desarrollo Sustentable, 3) Progreso con Justicia y 4) Administración y finanzas.¹⁰⁸

Donde se encaminaban diversos puntos para fomentar la credibilidad entre la ciudadanía como son:

1) La defensa de la honestidad como principio de las acciones de lo público, para el ejercicio del gobierno con la sociedad. 2) Combate a la corrupción en función de las prestaciones de servicios públicos y trámites en los que el gobierno establece contacto directo con la ciudadanía, ya que se establecen conductas ilícitas en áreas de servicios directas con la ciudadanía. 3) Fortalecer la ética de los servidores públicos. 4) La modernización del sistema de administración del D.F., en función con la atención del ciudadano.

Lo trascendental para nuestro objeto de estudio en el Plan General de Desarrollo del D.F., radica en que se pretendió establecer una credibilidad por medio de la honestidad y calidad tanto de los servidores públicos como en las acciones de gobierno. Por medio de mecanismos de captación de las quejas y denuncias, modernizar los sistemas de tecnología administrativa para agilizar la atención de la ciudadanía, la calidad y eficiencia del proceso de prestaciones de servicios; además se pretendía consolidar que la ciudadanía tuviera una mayor democracia participativa donde se obtuviera un poder real por medio de un mayor control con la decisión y acciones gubernamentales.¹⁰⁹

2.6.2 El Plan General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012

Durante el mandato de Marcelo Ebrard Casaubon se propuso el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, donde se establecía que se contaría con una administración pública moderna, tecnológicamente innovadora para atender las demandas de la ciudadanía con eficiencia. En su eje denominado Gestión Pública Eficaz y Responsabilidad de la Sociedad,

¹⁰⁸ Plan General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006, Disponible en internet http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/programa_desarrollo_2000-2006.pdf , [consultado el 7 de abril de 2014.]

¹⁰⁹ No se cuentan datos para confirmar el avance y retroceso de estas acciones

determina que la gestión pública del Distrito Federal lleve a cabo cuatro aspectos primordiales:

- Instaurar una gestión eficaz transparente que atienda las demandas de los usuarios.
- Aprovechar las TIC's para modernizar y mejorar la calidad y la atención al ciudadano.
- Los sectores sociales vigilaran y evaluaran el desempeño de la administración, donde los ciudadanos pudieran aprobar los resultados de las acciones gubernamentales.
- Se pretendían un ambicioso programa de modernización administrativa que estimule la transparencia y participación ciudadana.¹¹⁰

En dicho aspectos se buscaba una reforma integral que incluya la instauración de un modelo administrativo de vanguardia en el Distrito Federal, el uso eficiente de los recursos públicos, el aprovechamiento de los recursos de la ciencia y la tecnología y el rediseño de los procesos con orientación a la calidad, a la atención al ciudadano. Todo esto, para cubrir las necesidades y demandas de la ciudadana capitalina.

Con los compromisos asumidos en el Plan General de Desarrollo del Distrito Federal para el año 2008 -2009 se propuso una agenda estratégica de innovación para la Administración Pública del Distrito Federal, donde la Contraloría General toma la responsabilidad de su conducción e instrumentación para coadyuvar a la reforma integral de la administración pública del Distrito Federal.

La Agenda de Innovación Ciudadana y Modernización Gubernamental se compone de cuatro estrategias fundamentales como son: 1) Gobierno eficiente y Efectivo, 2) Gobierno Electrónico, 3) Gobierno Participativo e incluyente, 4) Gobierno Confiable y de Calidad. Esta última estrategia fue la única que en enfocarse en la confianza como principio rector del desarrollo de la

¹¹⁰ Plan General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, Disponible en internet URL= http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/Programa_General_de_Development_DF_010607c.pdf, [consultado el 7 de abril de 2014.]

administración pública, la estrategia se encauza en un primer momento en la mejora en la atención del ciudadano en los trámites y servicios; por medio de que el ciudadano asista lo menos posible a las instancias gubernamentales para realizar un servicio, además de incorporar los trámites en línea.

En el siguiente cuadro se puede visualizar la importancia de los diversos proyectos para obtener un gobierno confiable y de calidad; que estaban en función de la agenda estratégica de innovación que buscó responder con eficacia, eficiencia, transparencia y sin demora a las demandas y necesidades de los ciudadanos.

Para obtener un gobierno confiable y de calidad fue necesario la modernización administrativa, por medio de mejorar las acciones gubernamentales como son: 1) Simplificación de Trámites de Apertura de Negocios, 2) Automatización de Trámites y Servicios, 3) Sistema Único de Atención Ciudadana, 4) Difusión de Trámites y Servicios, 5) Portal Ciudadano del Gobierno del Distrito Federal, 6) Comité de Atención Ciudadana en Delegaciones.

TABLA 2.8 .- Proyectos Transversales de Innovación Ciudadana y Modernización Gubernamental		
Gobierno Confiable y de Calidad		
Proyecto	Descripción	Estado que guarda
Nuevo modelo de atención ciudadana multi-canal.	El nuevo modelo permitirá tener una estrategia coordinada y común con dependencias, delegaciones y entidades paraestatales, utilizando estratégicamente las Tecnologías de Información y Comunicaciones.	Se acabó de definir el Nuevo Modelo de Atención ciudadana, el cual se concretará a través de la implementación del Sistema Único de Atención (SUA).
Difusión de trámites y servicios.	A través del nuevo Portal Ciudadano, pantallas digitales, kioscos, catálogos más usables, y programas de radio y TV, se acercará a la ciudadanía la información acerca de trámites y servicios gubernamentales.	Se llevó a cabo un piloto de pantallas en la Delegación Iztapalapa durante diciembre del 2008 y enero del 2009. Sin embargo, los resultados no se pudieron medir bien, y los medidos no fueron alentadores, por lo que se hará otro piloto en dos Delegaciones. El Portal ha seguido evolucionando e incorporando gradualmente elementos de tipo Web 2.0, aunque en realidad la versión completamente nueva del Portal estará lista en agosto del 2009. En cuanto al catálogo de trámites y servicios, ya se terminó la fase de registro, en la cual quedaron 1001 trámites y servicios en todos los entes públicos. Actualmente nos encontramos en fase de homologación y reducción. Para junio del 2009 se estima que ya estén subidos en una herramienta Web.
Evaluación de servicios por parte de la ciudadanía.	La evaluación ciudadana de los servicios gubernamentales se realiza ordenadamente a través del Observatorio Ciudadano, formado por reconocidas instituciones académicas del país.	Se prepararon dos propuestas, una de encuestas y otra de usuario simulado. Ambas evaluaciones se harían de forma mensual, en todas las Delegaciones y 40 Áreas de Atención Ciudadana (AAC).
Simplificación	Con el apoyo del Banco Mundial,	Ya se acordó la simplificación en

y homologación de procedimientos de trámites y servicios.	bajo el proyecto "Doing Business" se simplificarán y homologarán los procedimientos de trámites y servicios en las Delegaciones y en el Gobierno Central. Con ello, se generará un mejor clima de negocios y se le facilitará la vida al ciudadano.	Delegaciones y Áreas Centrales. Se capacitó a la totalidad de las Delegaciones en los Procedimientos Únicos Delegacionales (PUD), y 15 de 16 Delegaciones han firmado ya el Acuerdo de adoptar los PUD.
Automatización de trámites y servicios verticales y horizontales.	A través de la construcción de servicios y trámites electrónicos, horizontales y verticales en Delegaciones y en Gobierno Central, se podrá contar con una Ventana Universal de Trámites y Servicios Transversales, que permitirá realizar al ciudadano todos los trámites en un solo espacio.	Se han tenido problemas con el servidor y la conectividad, lo que deberá de ser tomado en cuenta para futuras ocasiones. Llama la atención que la adopción de la herramienta ha costado más trabajo en las áreas resolutorias, que en las operativas, contrario a lo esperado. Respecto a la automatización de los trámites de Haciendo Negocios del SUG, ahora forma parte del proyecto de SUA, en el cual se piensa incorporar los 27 trámites del SUG más 10 servicios que han sido simplificados para otros proyectos. Se tiene pensado terminar las bases técnicas para la licitación del SUA a finales de mayo del 2009,
Fuente: Informe Anual 2008-2009 de la Contraloría General del Distrito Federal, Disponible en internet URL= http://cgservicios.df.gob.mx/transparencia/pdf/cgipo14192008.pdf , p. 39 [Consultado el 30 de mayo 2013.]		

Para el año 2009 se diseñó el Programa Especial de Innovación Ciudadana y Modernización Gubernamental (PROIM) como instrumento estratégico para fijar el rumbo para normar, coordinar y evaluar las materias relativas a la modernización e innovación de la actuación administrativa. Donde su objetivo principal es involucrar al ciudadano en la creación, diseño, implementación y seguimiento de programas y proyectos de innovación y modernización; e impulsar el uso adecuado de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC's) en la modernización gubernamental conduciendo a mayores niveles de gobierno electrónico.¹¹¹

El 17 de noviembre de 2010, se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el acuerdo que emite el Programa de Innovación Ciudadana y Modernización Gubernamental (PROIM) con un objetivo similar al de la Agenda de Innovación Ciudadana y Modernización Gubernamental, incluyendo fortalecer la cultura administrativa con valores de confiabilidad, honestidad y eficacia para el buen funcionamiento de la modernización administrativa. Además se pretende que los diferentes entes públicos promuevan proyectos para el mejor desarrollo

¹¹¹ *Ibidem*

tanto de innovación ciudadana como de la modernización,¹¹² por medio de la integración del Portafolio Transversal que fue diseñado a partir de las necesidades de modernización e innovación de los diferentes entes públicos dados su relación con las estrategias y líneas de acción definidas en:

- Modernización Normativa
- Sistema de Evaluación del Desempeño Gubernamental
- Sistema Óptimo de Correo Electrónico y Colaboración Digital
- Atención Ciudadana
- Programa de Integridad (Combate a la Corrupción)
- Gobernabilidad de Tecnologías de Información y Comunicaciones y Construcción de Políticas¹¹³

Para el año 2011, según el Informe Anual de Actividades de la Contraloría General de Distrito Federal se tenían capacitados a 127 servidores públicos de 68 entes de la Administración Pública del Distrito Federal, se registraron 88 proyectos en materia de mejora de la gestión administrativa, atención ciudadana, transparencia y gobierno electrónico.¹¹⁴

Para el año 2012 se registraron 86 proyectos en materia de mejora de la gestión administrativa, atención ciudadana, transparencia y gobierno electrónico. Además se pretende documentar los proyectos en materia de innovación para poderlos aprovechar en otros entes públicos.¹¹⁵

Para el año 2013 se estableció la participación de 16 entes, se registraron 33 proyectos en 2012, actualmente se tienen preparados 23 documentos de

¹¹² Gaceta Oficial del Distrito Federal el 17 de Noviembre de 2010, Disponible en internet URL=<http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/index.php?MPrincipal=mlocal&apartado=8>, [consultado 1 de Noviembre de 2013]

¹¹³ Disponible en internet URL=http://www.setravi.df.gob.mx/wb/cg/portafolio_de_proyectos_de_innovacion, [Consultado el 30 de mayo 2013.]

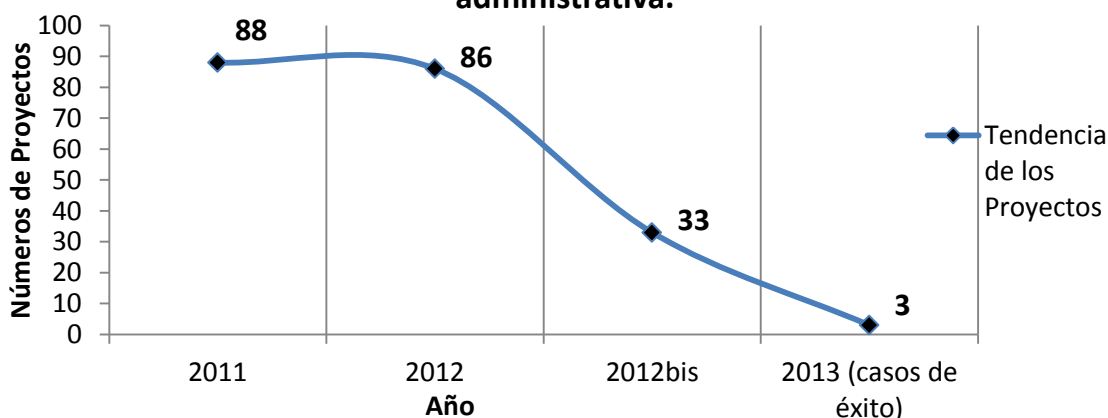
¹¹⁴ Informe Anual 2011 de la Contraloría General del Distrito Federal, Disponible en internet URL=<http://cgservicios.df.gob.mx/transparencia/ipo1419/gdf-cg-ipo141900201101.pdf>, p. 62 [Consultado el 30 de mayo 2013.]

¹¹⁵ Informe Anual 2012 de la Contraloría General del Distrito Federal, Disponible en internet URL=<http://www.setravi.df.gob.mx/work/sites/cg/docs/InformeAnualCG22012.pdf>, p34, [Consultado el 30 de mayo 2013.]

lecciones aprendidas. La difusión para los enlaces se realiza a través del sistema del programa; y por medio del portal www.innovar.df.gob.mx, para la ciudadanía. Cabe mencionar, que el portal estuvo en internet muy poco tiempo, en la actualidad dicho portal ya no está en funcionamiento, por lo cual se hace engorroso visualizar con detalle tanto sus resultados como su impacto.¹¹⁶

En el siguiente cuadro 2.9 se detalla el número de proyectos que se registraron del 2011 al 2013, donde se aprecia que en el transcurso de los años los proyectos descendieron de forma drástica, además en el último año se visualiza como resultado solamente tres casos de éxito, se podría decir que el impacto de los proyectos careció de mayores casos de éxito y de aplicación en la práctica para establecer una credibilidad con la ciudadanía.

Gráfica 2.9 Proyectos en materia de mejora de la gestión administrativa.



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en los Informes Anuales 2011,2012 y 2013 de la Contraloría General del Distrito Federal.

Se estableció que los diversos entes que presentaron sus proyectos podrían demostrar su efectividad para participar como candidatos a casos de éxito; de los cuales se optaron por tres proyectos estos son: PROMOEVA y Portales de Transparencia Focalizada, estos dos proyectos fueron realizados por la Coordinación General de Modernización Administrativa (CGMA) y el otro

¹¹⁶Informe Anual 2013 de la Contraloría General del Distrito Federal, Disponible en internet URL= <http://www.aldf.gob.mx/archivo-b6c853e39cf5188301512c9865687813.pdf> , p 179, [Consultado el 30 de mayo 2013.]

proyecto fue enfocado a Kioscos Digitales, por medio de la Secretaría de Finanzas¹¹⁷

2.7 Análisis del “Programa de Innovación Ciudadana y Modernización Gubernamental 2010-2012”

El “Programa de Innovación y Modernización Gubernamental 2010-2012” se creó con la finalidad de instaurar un modelo de modernización administrativo competitivo, óptimo y congruente con sus acciones, esto para servir a las demandas y necesidades de los habitantes del Distrito Federal, donde el impacto con los ciudadanos establecerá un grado de confianza, participación y cooperación con el órgano administrativo e instituciones públicas. Además, el programa tiene un mapeo de la ruta de los diversos años (Inicio 2010, Retroalimentación 2011, 2012 Consolidación y Cierre y evaluación del PROIM¹¹⁸) en donde se desarrolla el programa con la finalidad de poder llevar a cabo objetivo general, específicos, estrategias, líneas de acciones y proyectos en un periodo 2010-2012.

El objetivo general del programa, es establecer una línea de trabajo en función innovación ciudadana y modernización gubernamental que fortalezca la cultura administrativa comprometida con los valores de confiabilidad, honestidad y eficiencia, mediante un enfoque participativo e incluyente¹¹⁹, esto quiere decir que establece la forma de modernizar la relación entre el ciudadano y el aparato administrativo, en la que se vincula con los ciudadanos de una forma más incluyente en los asuntos públicos por medio de la función gubernamental de calidad y confianza.

Los objetivos estratégicos establecen:

1. Coordinar y armonizar los esfuerzos de los diferentes entes públicos en materia de innovación ciudadana y modernización gubernamental, a través del registro y administración de proyectos, su canalización, seguimiento, evaluación, documentación de experiencias y difusión de las lecciones aprendidas y las mejores prácticas.

¹¹⁷ *Ibíd.*

¹¹⁸ Ver anexo 11

¹¹⁹ Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal, 17 de noviembre de 2010, p. 14.

2. Fortalecer grupos de cambio en cada ente público, promotores de la cultura de innovación y modernización, enlace con los responsables de implementar los proyectos.

3. Promover la transparencia, rendición de cuentas y participación del ciudadano en los procesos de formulación, ejecución y seguimiento de los programas y proyectos de innovación y modernización, bajo el principio de corresponsabilidad social.¹²⁰

Los objetivos estratégicos tienen la limitante de no incluir a los ciudadanos en el aparato administrativo, debido a que carecen de una participación y percepción de los ciudadanos. Cabe reconocer que buscar una modernización administrativa a través de la referencias de experiencias de diversos entes públicos, proyectos de mejora en el aparato administrativo, puede ayudar a una mayor eficiencia tanto a nivel institucional como organizacional, pero carecen de la corresponsabilidad y confianza del ciudadano.

El programa tiene los siguientes fundamentos jurídicos:

- Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal.
- Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007 – 2012.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
- Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.
- Programa de Innovación Ciudadana y Modernización Gubernamental 2010 – 2012

Para el desarrollo del proceso de modernización administrativa el encargado es la Contraloría General del Distrito Federal en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en donde establece en su artículo 34° lo siguiente:

[...] el desarrollo, modernización, innovación y simplificación administrativos, y la atención ciudadana.”¹²¹ además, para desarrollar estas funciones “[...]se le faculta para diseñar, coordinar, conducir, vigilar, dar seguimiento y evaluar propuestas técnicas y políticas para el desarrollo, simplificación, modernización e innovación de la actuación administrativa de las dependencias, delegaciones, órganos desconcentrados y entidades que integran la Administración

¹²⁰ *ídem.*

¹²¹ Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Pública del Distrito Federal (APDF) procurando la permanente comunicación con la población en cuanto a sus necesidades respecto de los trámites que gestiona y de los servicios que solicita.¹²²

Con base en lo anterior el Gobierno del Distrito Federal buscó fomentar una optimización de la modernización administrativa por medio de la Contraloría General, donde se vincula el desarrollo del programa a la Coordinación General de Modernización Administrativa, ya que cada área responsable de la misma coordinación representa cada una de las estrategias del programa ayuda a identificar cómo se distribuye el programa, además se observa las estrategias importantes y área responsable.¹²³ Cabe mencionar que para el objeto de estudio es necesario enfocar la estrategia “Gobierno Confiable y de Calidad” y como se aborda de manera fáctica ante los ciudadanos, por medio de los procesos servicios y atención ciudadana.

En el caso específico de la estrategia “Gobierno Confiable y de Calidad, está el interés fundamental por analizar los elementos servicios y de atención ciudadana; ya que son actividades esenciales para la creación de confianza en el gobierno. Para el Gobierno del Distrito Federal la creación de la confianza se lleva a cabo, por medio de la calidad que se otorgue a los ciudadanos, mediante los trámites y servicios, que otorga el servidor público.

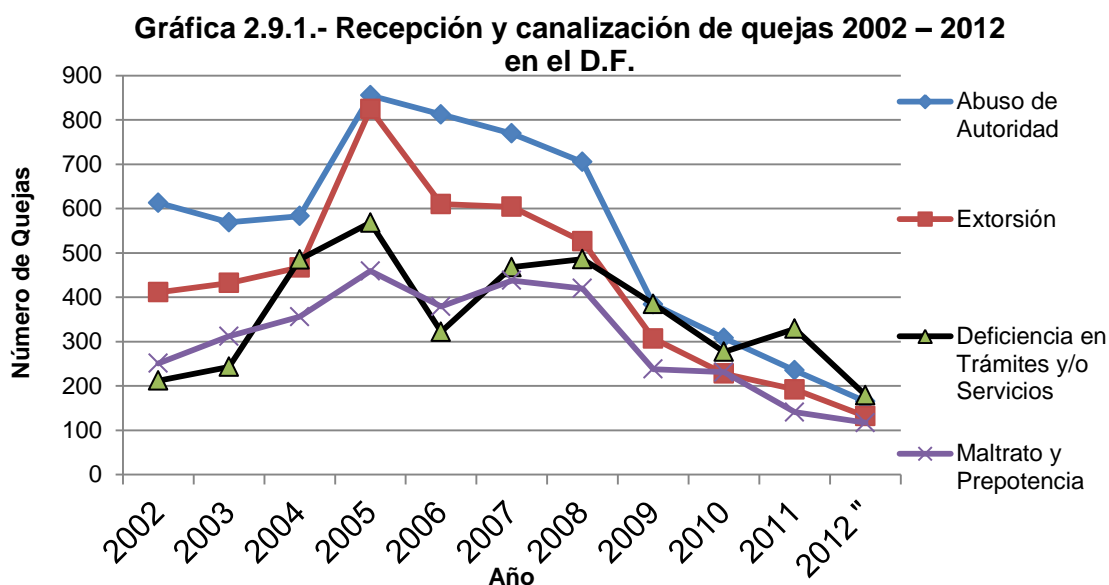
Por otra parte en la siguiente gráfica 2.9.1 se puede visualizar las quejas que son más propensas para la ciudadanía, donde se expresa su inconformidad ante el gobierno como son: abuso de autoridad, extorción, maltrato-prepotencia y la deficiencia en los trámites y servicios.

Con base en la gráfica se establece que la mayor queja que posee la ciudadanía es el abuso de autoridad, pero cabe reconocer que la deficiencia en los trámites y/o servicios en los años 2010, 2011 y 2012; presenta un aumento de las quejas ciudadanas, esto significa dos aspectos importantes que son: 1) que las acciones del G.D.F., para modernizar la administración tuvieron un impacto con minimizar las quejas ciudadanas, pero aún se mantiene una deficiencia en los trámites y 2) para obtener un gobierno confiable y de calidad

¹²²Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal, 17 de noviembre de 2010, p. 15.

¹²³Ver anexo 12 y 13

es necesario tomar en cuenta la opinión de la ciudadanía para fortalecer las deficiencias que presenta el gobierno..



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sexto Informe de Gobierno del Distrito Federal 2011-2012, Anexo Estadístico, p 95. Disponible en internet URL= <http://www.informe.df.gob.mx/index.jsp> [Consultado el 30 de abril de 2014].

La generación de confianza en los ciudadanos es un proceso largo, ya que para recuperar la confianza no basta con la modernización de la atención ciudadana por medio de la calidad de los trámites o mejorar la organización e instituciones públicas; sino volviendo incluyente y tomando en cuenta otros factores, como la percepción ciudadana, corresponsabilidad en los asuntos públicos y cuestionamientos de la ciudadanía para atender sus demandas.

En la medida en que establezcan condiciones para que los ciudadanos sean partícipes de los asuntos públicos, reciban mejor trato en el gobierno y se puede monitorear las acciones gubernamentales que garanticen la consolidación de instituciones comunitarias se fortalecerá la confianza, esto quiere decir que el ciudadano tenga la facultad de poder opinar de manera factible, tomar decisiones en cuestión de los asuntos público y del bien común para su comunidad y que sea partícipe de la realidad del gobierno. Además de estar retroalimentando y advertir de que es posible sancionar a las instancias correspondientes, en un primer contacto ciudadano-gobierno, a los servidores públicos que no garanticen su labor ante el ciudadano, todo esto para fortalecer el capital social tanto en la ciudadanía como en las instituciones públicas.

En relación con lo anterior, es necesario analizar cómo la atención y la calidad de los trámites y servicios influyen en la confianza de los ciudadanos, por ello es primordial determinar la importancia de la atención ciudadana. El Gobierno del Distrito Federal establece que

[...] es necesaria la evolución de los modelos tradicionales de atención ciudadana, hacia un modelo único de atención ciudadana que considere al ciudadano el objetivo central de su actuación, impulsando acciones para atenderlo de manera correcta y efectiva, detectando las principales necesidades, demandas y las soluciones, agilizando trámites, y brindando atención oportuna con soluciones efectivas.¹²⁴

Se reconoce que hay una mejora en los trámites y servicios ante el ciudadano, por medio de las áreas de atención ciudadana y ventanillas únicas para agilizar sus demandas, de la ciudadanía, pero es necesario mencionar que la idea de ser un “gobierno confiable” por parte del gobierno está en función de cuántos trámites y servicios que atiende a la ciudadanía; esto quiere decir, que al agilizar los trámites y servicios, además de las demandas de manera eficaz e inmediata el ciudadano incrementará su confianza en el gobierno.

Pareciera lógico que cuanto mayores trámites y servicios atendidos por parte del gobierno incrementará la confianza del ciudadano, sin embargo hay que tener presente que para recuperar la confianza en necesario cambiar los hábitos que afecta el bienestar público, además de producir un prestigio aceptable no solamente por medio de un programa de gobierno, sino de forma constate con los actores de gobierno.

2.7.1 Funcionamiento de la estrategia del “Gobierno Confiable y de Calidad

El Programa de Innovación Ciudadana y Modernización Gubernamental 2010-2012, posee tres estrategias fundamentales y una transversal¹²⁵ estas son:

- Gobierno Eficiente y Efectivo
- Gobierno Confiable y de Calidad

¹²⁴ *Ibidem*, p. 10.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 20.

- Gobierno Participativo e Incluyente
- Gobierno Electrónico (transversal)

Las cuales están vinculadas entre sí, ya que cada una de ellas es parte trascendental para la modernización administrativa. Cabe mencionar que solamente se analizará la estrategia y su línea de acción “Gobierno Confiable y de Calidad”, debido que es la parte esencial del objeto de estudio, además es necesario visualizar las acciones encaminadas a producir un gobierno confiable de forma fáctica para la eficiencia de gobierno¹²⁶: a continuación se detalla una pequeña explicación de la importancia de la estrategias

Estrategia Gobierno Confiable y de Calidad

La estrategia tiene como punto focal mejorar la atención que se brinda al ciudadano, por medio de modernizar los modelos tradicionales de tal forma que sus demandas sean atendidas de forma eficiente al utilizar la TICs, además de agilizar el proceso de atención de los trámites y servicios.; es decir se pretendió que el ciudadano asistiera el menor número de veces a las áreas gubernamentales para realizar sus trámites y coadyuvar a fortalecer los servicios en línea.¹²⁷

La anterior estrategia tiene como propósito fundamental cambiar el modelo de atención ciudadana, por medio de la agilización de los trámite y servicios, tanto en tiempo y forma, esto quiero decir, que el ciudadano tenga la posibilidad de ir a un módulo de atención ciudadana, para cualquier trámite o servicio, solamente una vez o si lo prefiere por vía internet. Es frecuente que muchos ciudadanos en la realidad todavía tengan muchos problemas para hacer un trámite o servicio, hay que tener en cuenta que las unidades de atención ciudadana, son poco conocidas entre los ciudadanos, además, que muchos no cuentan con computadora personal y menos con el servicio de internet.

La creación de confianza en el gobierno, se mide por medio de la calidad, pero no sólo en los trámites y servicios, sino también es necesario tanto

¹²⁶ La eficiencia es el uso adecuado de los recursos técnicos, humanos y financieros para el logro de un objetivo, es decir es el menor costo, menor tiempo y cumplir los objetivos en forma. En cambio, la efectividad se refiere a alinear los objetivos y metas correctos con la obtención de los resultados que se desean en el beneficio social. es decir cumplir los objetivos sin importar la circunstancias.

¹²⁷ *Ibidem*, Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal, 17 de noviembre del 2010, p. 123.

transparencia, honestidad en los servidores públicos, para que haya un impacto en la ciudadanía, pero esto solamente sucederá cuando el interés sea mejorar su entorno no solamente individual sino social, en materia del acontecer político y administrativo.

A continuación, se detalla la línea de acción “Atención Ciudadana” de la estrategia “Gobierno Confiable y de Calidad”¹²⁸, ésta tiene como objetivo cambiar la forma en la que los ciudadanos perciben la Administración Pública del Distrito Federal, en cambio los fines están en función de generar y aplicar un modelo único de atención ciudadana que examine lo siguiente:

1) Buscar la percepción ciudadana para establecer un análisis en función de las necesidades de los diversos grupos de ciudadanos.

2) Por medio de un modelo de atención ciudadana se busca formular y determinar las características de los bienes y servicios en función de las necesidades de los ciudadanos.

3) Mejora continua de los procesos de atención ciudadana.

4) Se busca la simplificación de los trámites y servicios, por medio de disminuir la excesiva centralización de trámites y procesos.

5) Establecer un sistema de información con trámites y servicios electrónicos contribuyendo al tránsito hacia la consolidación del Gobierno Electrónico.

6) Establecer estándares de satisfacción ciudadana.

También por medio de las TICs se busca implementar un forma de generar mayor confianza e accesibilidad a la demandas de las ciudadanía por medio de portales, páginas web, donde la ciudadanía pueda establecer una evaluación del servicio otorgado, además que las instituciones públicas hagan valer las tecnologías del conocimiento en pro de los ciudadanos.

Además, es necesario detectar qué proyectos están encaminados a formar un gobierno confiable y de calidad, estos son:

¹²⁸ Ver anexo 13

1.-Simplificación y automatización de trámites y servicios verticales y horizontales para construcción gradual del Sistema Único de Atención.Se podría decir que éste proyecto se llevó a cabo por medio de Unidades de Atención Ciudadana (UNAC) y Áreas de Atención Ciudadana (AAC).

2.- Estrategia multicanal para la atención ciudadana. Es decir, establecer una canal de atención ciudadana accesible, dinámica y funcional que vincule los requerimientos en materia de sugerencias, quejas, denuncias, comentarios, solicitud de información y orientación sobre trámites y servicios. Se observa que esté proyecto careció de su eficiencia.

3.- Evaluación de servicios por parte de la ciudadanía. Este proyecto careció de una verdadera evaluación por parte del ciudadano, ya que no se visualizo la satisfacción ciudadana en cuanto a la atención que brinda el Gobierno del Distrito Federal.¹²⁹

El actual Gobierno del Distrito Federal ha establecido en el Plan General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 como último de los ejes estratégicos la efectividad, rendición de cuentas y combate a la corrupción. A través de este eje estratégico, se busca articular temas de mejora regulatoria y simplificación administrativa, la planeación, evaluación; se espera que el uso adecuado de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), sean empleadas para fortalecer un gobierno confiable y de calidad.¹³⁰

Se puede llegar a concluir en este segundo capítulo que se obtuvo un diagnóstico sobre las causas de la confianza en el gobierno, las acciones emprendidas para fomentar confianza. Se mostró la percepción de la confianza hacia las instituciones públicas en América Latina y en México ha decaído de manera drástica; donde se analizó que el tema de la confianza en el gobierno carece de tomar un aspecto importante en la agenda de gobierno a nivel América Latina.

¹²⁹ Ver Anexo 14

¹³⁰ Plan General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, Disponible en internet URL= http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/522fe67482e50.pdf, [consultado el 7 de abril de 2014.]

También se obtuvo las diversas variables por las cuales existe una pérdida de confianza determinando que si hay un cambio drástico en ellas es posible que las experiencias que ha tenido el ciudadano mejoren por medio de que se cumplan las promesas de los gobernantes, mejorar la atención en los trámites y servicios y por último disminuir los altos índices de corrupción. Pese a ello, se demostró la falta de atención y compromiso tanto del gobierno como de la ciudadanía, generan el desinterés en los asuntos públicos, desgaste del tejido social y un notable deterioro respecto a la capacidad en la administración pública, lo cual fomenta la incredulidad y el alejamiento de la ciudadanía en la política.

Lo importante de demostrar las diversas acciones que tiene el gobierno es que en México los ciudadanos creen y confíen en sus gobernantes estableciendo una concordancia y acuerdo por su desempeño del gobierno, por tal motivo se analizó las diversas acciones del gobierno tanto a nivel Gobierno Federal, como del gobierno del Distrito Federal para establecer una recuperación de la confianza por medio de los programas de modernización e innovación gubernamental, donde se obtuvo una carencia tanto en los hechos como en lo establecido.

La investigación demostró que las acciones del Gobierno del Distrito Federal que buscan fomentar confianza ante el ciudadano se llevan a cabo por medio del programa de gobierno “Programa de Innovación Ciudadana y Modernización Gubernamental 2010-2012”, (PROIM), donde se obtuvo como análisis que dicho programa careció de poco impacto de los proyectos que establecieron las entidades para mejorar la modernización administrativa.

3. PRONÓSTICO

3.1.-Método de construcción de escenarios

Es necesario retomar las variables claves de la confianza en el gobierno: a) Deficiente calidad en los servicios y trámites públicos; b) Corrupción en el gobierno; y c) Opacidad en el gobierno. Por medio las cuales coadyuvarán a la investigación para poder obtener una proyección de las tendencias y escenarios de cómo se puede comportar la confianza en años posteriores.

Retomando la definición de prospectiva¹³¹ por la Dr. Guillermina Baena, se puede entender como

[...] una herramienta metodológica que nos ayuda a explicar los problemas complejos que están entretejidos en las telarañas de las estructuras sistémicas [...] la prospectiva es una herramienta que permite construir, de manera sistémica, diferentes futuros, con la idea de que podamos tomar decisiones con respecto a las posibilidades [...] ¹³².

Por otra parte Mojica Sastoque Francisco explica que “la prospectiva es la identidad de un futuro probable y de un futuro deseable, diferente de la fatalidad y que depende únicamente del conocimiento que tenemos sobre las acciones que el hombre quiera comprender”¹³³. Se considera que las acciones del presente son los que crean los múltiples futuros, es decir, no existe “un futuro determinado” sino que los sujetos sociales tienen la capacidad de crear múltiples futuros de la realidad, pero no así con exactitud.

Es importante mencionar que la prospectiva no es fruto del pensamiento mágico, sino que como ya se mencionó es una técnica de análisis aplicada en las ciencias sociales, por lo que los insumos más importantes para ello son:

¹³¹En este trabajo se utiliza el método presentado por Francisco Mojica Sastoque en el libro “La prospectiva. Técnicas para visualizar el futuro” y un trabajo presentado en el Centro Latinoamericano de Globalización y Prospectiva con el nombre de “Determinismo y construcción del futuro”, además se complementará con algunas aportaciones de Michel Godet expresadas en su libro “De la anticipación a la acción. Manual de prospectiva y estrategia”.

¹³² Baena, Guillermina, *Aplicación de la prospectiva a la política*, Working papers 4, México, UNAM-FCPyS, 2005, [en línea], Dirección URL = ciid.politicas.unam.mx/semprospectiva/dinamicas/.../wp4.pdf, [consulta: 7 de enero del 2011], pp. 9-10.

¹³³ Mojica, Francisco, *La prospectiva. Técnicas para visualizar el futuro*, Bogotá, Legis, 1991, p. 1.

[...] se vale de tres medios: *los expertos, los actores y las leyes matemáticas de la probabilidad*. Los expertos son las personas que conocen a cabalidad los respectivos problemas. Los actores son aquellos que toman las decisiones claves con respecto al problema que se está estudiando. Las leyes de la probabilidad son una herramienta que nos permiten ordenar y manejar la opinión de los expertos.¹³⁴

Es importante identificar los tres medios, como son: los actores (Jefe de Gobierno, Dependencias del Gobierno del Distrito Federal, Expertos, Medios de Comunicación, Organizaciones Ciudadanas, Servidores Públicos y Ciudadanos) ya que son una pieza clave, son quienes actúan, toman decisiones y modifican el futuro; además es útil el análisis estructural, como el FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) en la planeación de prospectiva, para predecir con una mayor exactitud el escenario tendencial o el más probable; y por último, los expertos, que tienen como función principal el conocimiento de la situación del objeto de estudio, es decir, todos aquellos académicos que estudian el fenómeno de la confianza y demás temas transversales que se tratan en este trabajo.

La prospectiva tiene como propósito identificar los diversos futuros, para ello se aplica en función de nuestro estudio <<la confianza en el gobierno>>, ya que se vuelve necesaria para prever los cambios que tenga la confianza en la funcionalidad del manejo gubernamental, tanto en aspectos políticos, económicos y sociales; donde se examina lo que es probable y deseable. Por lo anterior se utiliza el método prospectivo de la construcción de escenarios para establecer los diversos futuros que se le presentan al gobierno en cuanto a la confianza.

La Doctora Guillermina Baena, especialista de la FCPyS en los estudios prospectivos, los define como un método dentro de la prospectiva;

[...] los escenarios como la construcción de futuros alternativos basados en diferentes visiones que facilitan que podamos ver el problema con más claridad y hacen más fácil la construcción de estrategias de respuesta. Entonces, los escenarios son

¹³⁴ *Ibidem*, p. 2.

secuencias hipotéticas de eventos, construidas con la intención de centrarse en procesos causales y puntos de decisión.¹³⁵

Otra definición más corta la da Michel Godet explicando que

[...] un escenario no es la realidad futura, sino un medio de representación de esta realidad, destinado a iluminar la acción presente con la luz de los futuros posibles y deseables [es un método]¹³⁶.

Se puede establecer que la construcción de escenarios es una técnica formal que ayuda al científico social, por medio de previsiones analíticas y empíricas; teniendo en cuenta las hipótesis que pretenden demostrar la importancia del problema, por medio de las acciones de los actores que inciden de manera directa o indirecta en una causa y efecto, los cuales producen eventos que pueden ser posibles o no en un determinado tiempo. Además, la construcción de escenarios posee características importantes como son: 1) siempre se encuentra en el sistema, 2) posee una naturaleza de causalidad y efecto constituido, por medio de las variables, 3) posee coherencia, 4) son factibles << en función del objeto de estudio >>, 5) muestran un encadenamiento lógico entre las escenas << es decir causa y efecto de los hechos >>, 6) poseen decisiones por medio de la información requerida y múltiples escenarios.

3.2.- Identificación de los actores estratégicos para la confianza en el gobierno

La importancia de los actores tiene que ver con la integración de las decisiones que se toman por medio de los consensos, es decir, es la interacción en la toma de disposiciones que favorezcan su interés común, además de prever los riesgos que perjudican su entorno y optimiza los riesgos.

Cabe destacar la definición de actores de Michel Godet que establece que son “las personas que juegan un papel importante en el sistema por mediación de las variables que caracterizan sus proyectos y sobre los cuales ejercen un

¹³⁵Baena, Guillermina, *op. cit.*, pp. 20-21.

¹³⁶Godet, Michel, *De la anticipación a la acción. Manual de prospectiva y estrategia*, México, Alfaomega, 1995, p. 18.

mayor o menor control.”¹³⁷ Esto quiere decir que el sujeto obra, para modificar su entorno, ya que es el miembro principal de su propio porvenir. Asimismo, los actores fortalecen los futuros posibles que tienen que ver con el desarrollo de largo plazo.

Estos pueden determinar la confianza en el gobierno, para ello, es necesario identificar a los que son de relevancia para este estudio. Por ello, se analizan seis actores importantes debido a que ellos estarán involucrados en el fomento de la confianza, es interesante retomar que son los que se encargan de hacer valer la vida pública por medio de sus acciones. En la siguiente tabla se analizan los objetivos de cada uno, ya que éstos determinan su acción en los diversos futuros.

TABLA 3.1.- Actores	Objetivos estratégicos
Dependencias de la administración pública del Distrito Federal	Modernización Gubernamental Aumento de cooperación de la ciudadanía ante las Instituciones Públicas
Jefe de Gobierno	Desarrollo de proyectos para la creación de confianza en la gente. Impulsar redes de compromiso ante la ciudadanía Crear una economía fuerte y con desarrollo.
Expertos en el tema de confianza	Fomentar un mejor conocimiento del tema, para su desarrollo. Establecer estudios de confianza en las instituciones públicas a nivel local.
Medios de Comunicación	Divulgar los mensajes, ya sea en forma de informaciones o de opiniones, sobre esos temas para la mayoría de los ciudadanos. Establece una importancia en los agentes de socialización y de cultura.
Organización ciudadana	Incrementar la toma de decisiones en política. Fomentar los espacios públicos para los asuntos de interés común. Incremento en la satisfacción de la ciudadanía.
Servidores públicos	Mejorar la calidad en los trámites y servicios públicos ante el ciudadano. Eliminar la corrupción tanto dentro como fuera las organizaciones públicas.
Fuente : elaboración propia	

¹³⁷ *Ibidem*, p. 42.

Cada actor tiene un interés particular, pero a veces sus objetivos llegan a tener vinculación directa o indirecta con otro actor, esto fomenta que cada uno tenga una finalidad concreta en el perfeccionamiento de su entorno. No obstante los actores sociales son aquellos, “[...] grupos humanos que se unen para defender sus intereses y que obran utilizando el grado de poder que cada uno puede ejercer”.¹³⁸ Con ello llegan a tener una cooperación, para proteger el bienestar común, se procura siempre tener un beneficio que ayude al individuo a ostentar su sobrevivencia, es decir que la mayoría de los actores sociales buscan un bienestar individual que llegue afecta de manera indirecta a la sociedad, provocando que el capital social se desarrolle de manera precaria en una sociedad con intereses propios y de poder.

Dependiendo de sus objetivos los actores estratégicos pueden formar alianzas siempre y cuando ambos actores satisfagan sus intereses. Estas alianzas por un beneficio común puede ser aprovechadas para lograr objetivos de más largo alcance y con un beneficio mayor, no sólo a los actores involucrados en la alianza sino a la comunidad; esto es que a mayor cooperación de los actores mayor beneficio para el bien común y fortalecimiento de los lazos de compromiso y reciprocidad, Sin embargo hay que tener en cuenta que los interés para beneficio propio, siempre van estar primero que los sociales en un medio, que carece de un capital social óptimo.

Es por eso que las acciones de gobierno están involucradas con los actores, ya que así se genera un cambio radical, es decir, el trabajo en equipo de los actores trae como consecuencia la modificación en los procesos, actitudes, imagen y políticas, con la finalidad de llegar a la aceptación de los ciudadanos y lograr un impulso efectivo de la confianza y un mejor desarrollo en el capital social. Otra de las formas de obtener un resultado positivo, es analizando los retos estratégicos en general de los actores, sus causas y efectos de forma positiva; para así deducir las alternativas de solución que se deben plantear para superar el problema y alcanzar este logro, los que antes eran efectos ahora son fines.

¹³⁸ Mojica, Francisco, *Determinismo y Construcción del Futuro*, [en línea], Dirección URL=<http://celgyp.org/trabajos/>, [consulta: 7 de enero de 2011].

3.3.- Análisis estructural: identificación de las variables claves de la confianza en el gobierno

El análisis estructural según Michel Godet es una

[...] herramienta de estructuración de una reflexión colectiva. Ofrece la posibilidad de describir un sistema con ayuda de una matriz que relaciona todos sus elementos constitutivos. [...] tiene por objetivo, hacer aparecer las principales variables influyente y dependientes y por ello las variables esenciales a la evolución del sistema.¹³⁹

El enfoque muestra que el análisis se plantea de forma exploratoria, por medio de las variables que influyen y afectan de forma directa el objeto de estudio y su entorno; de hecho es necesario identificar el peso de las variables en el sistema y también la del sistema en las variables, con ello, se pretende crear los escenarios más factibles.

Estas son importantes ya que son “factores de cambio” que su modificación trazará o delinearán la multiplicidad de futuros. Detectar las variables claves es imprescindible puesto que cualquier cambio en ellas puede proyectar diversas formas de escenarios prospectivos. Por lo tanto, es necesario entender a las variables como una abstracción de una realidad o persona que posee valores cuantitativos y cualitativos; que se modifica con el tiempo, teniendo en cuenta que una variable es lo contrario a una constante, y su característica es que tiene la posibilidad de variar, y con ello modifica y traza la multiplicidad de opciones futuras.

Según Francisco Gallego se define como “[...] variable un aspecto o dimensión de un fenómeno que tiene como característica de asumir distintos valores [...] es la relación causa-efecto [...]”¹⁴⁰, que puede ser cuantitativa o cualitativa, cuyo objetivo es identificar las variables que conforman el problema estudiado, en este caso, la confianza en el gobierno. Lo importante de este análisis es la identificación de las variables claves, que son “[...] aquellas que ejercen la

¹³⁹ Godet, Michel, *La caja de herramientas de la prospectiva estratégica*, 2000, [en línea], Dirección URL= http://citep.rec.uba.ar/ubatic/wp-content/uploads/2011/06/ProspectivaHerramientas_godet.pdf, [consulta: 10 de diciembre de 2013], p. 68.

¹⁴⁰ Gallego, Francisco, *Prospectiva y alteridad*, [en línea], Dirección URL= celgyp.org/trabajos/trabajos/Prospectiva_y_Alteridad.pdf, [consulta: 7 de enero de 2011].

mayor influencia sobre las restantes”¹⁴¹. Esto quiere decir, que las variables clave tienen la capacidad de modificarse por medio de las acciones suscitadas por causas de los actores, la relación que existe entre las variables claves o “factores de cambio”, determina el sistema y las demás variables, donde cada una determina la multiplicidad de futuros posibles. Antes, es necesario clasificar a las variables según su capacidad de movilizar o modificar al sistema (motricidad), además de su grado de dependencia hacia otras variables; para el objeto de este estudio se mencionan las más congruentes, ya que se pueden clasificar según Francisco Gallego en:

- **Motrices:** son aquellas cuya evolución condicionan más el sistema, también podemos asimilarlas a variables independientes, son poco dependientes.
- **De enlace:** son variables muy motrices y muy dependientes, inestables por naturaleza
- **Resultantes:** variables poco motrices y muy dependientes
- **Excluidas:** variables poco motrices y poco dependientes, no son determinantes de cara al futuro
- **Del ‘pelotón’:** variables medianamente motrices y/o dependientes, nada se puede decir a priori de estas variables¹⁴²

A continuación se revisan las variables que contribuyen a la erosión de la confianza en el gobierno, para poder desarrollar la construcción de escenarios con un límite temporal.

V1.- *Deficiente calidad en los servicios y trámites públicos.* Consiste en un mal manejo de atención hacia los ciudadanos, además muchos de los trámites se vuelven engorrosos, con ello, las expectativas del ciudadano no son cumplidas, proyectando un rechazo a los servicios, productividad, eficiencia e innovación en el sector público.

V2.- *Corrupción en el gobierno.* La corrupción según Transparencia Internacional es “el abuso de poder para beneficio propio en el sector público, es decir, aquella involucra a funcionarios públicos, empleados públicos o

¹⁴¹Mojica, Francisco, *Op. cit.*, p. 36.

¹⁴²Gallego, Francisco, *Op. cit.*

políticos.”¹⁴³, esto indica, que establece desviaciones en la validez y actividad de los servicios públicos que proporciona el gobierno, ya que quebranta el prestigio de una institución pública; además afecta de manera directa al desarrollo de la sociedad.

V3.-*Opacidad en el gobierno.* La opacidad es lo contrario a la transparencia y rendición de cuentas, por ello, se entiende como aquel procedimiento en que los gobernados no tienen acceso a la información que poseen las entidades gubernamentales; ya que encarecen las acciones del gobierno fomentando una mala imagen pública ante el ciudadano.

V4.- *Falta de espacios públicos.* Se observa que los espacios se vuelven reducidos enfocados a la actividad pública-política, se vuelven reducidos comparados con los dedicados al consumo. Esto trae como consecuencia que la gente interactúa de manera escueta, de hecho se carece de espacios públicos para hacer política.

V5.-*Mala imagen pública del gobierno propiciada por los medios de comunicación.* La mala comunicación entre el gobierno y los ciudadanos es difundida por medios de comunicación que sobre estiman las noticias negativas sobre las positivas, generando opiniones que no son críticas ni veraces.

V6.-*Carencia de valores y ética pública.* Cabe reconocer que la necesidad de ajustar valores para promover la integridad, no se fomenta ante la sociedad, ni en el aparato administrativo, debido que se presenta una falta de cultura política ante la ciudadanía y de los principios éticos.

V7.-*Promesas fallidas por los gobernantes en la alternancia.* Las promesas de campañas son formas de persuasión ante la gente, las cuales sólo son un medio para llegar al poder; en este sentido se rompe el principio básico de representatividad en la democracia, entre gobernantes y gobernados, que trae como consecuencia la pérdida de la confianza, cuando ya se ejerce el poder, tanto en el gobierno como en política.

V8.-*Desinterés de la ciudadanía a participar.* La ciudadanía no cree que realmente pueda participar, proponer soluciones a los problemas de su entorno

¹⁴³Transparencia Internacional, *op. cit.*

e incidir en el proceso político, lo cual se debe a una apatía sistémica, falta de inclusión en los asuntos públicos y resentimiento hacia los actores de poder.

V9.-*Inseguridad pública*. Es aquella que no fortalece la integridad de la sociedad, ni garantiza los derechos de los ciudadanos, además, carece de mantener cubierta la necesidad primordial de la sociedad.

V10.- *La orientación institucional está enfocada encubrir las necesidades de gobierno*. Las Instituciones al estar enfocadas en las necesidades del gobierno, descuidan la opinión y las necesidades del ciudadano, creando una barrera entre las instituciones y los ciudadanos.

Como se han identificado las diversas variables que afectan el objeto de estudio <<confianza en el gobierno>> y sus características primordiales en cuestión de afectación, se considera importante calificar la relación entre variables, por medio de ponderar con una tabla de equivalencia, además se considera transcendental saber la situación de las variables, con lo cual se ubica las variables en las diferentes zonas de conflicto, para identificar, cuál de todas es la más importante.

Los valores que se muestran en la tabla del anexo 15 se establecieron, por medio de la matriz de impactos cruzado, considerando los aspectos para su aplicación que se encuentran en Mercedes Navarrete Jiménez, Working Papers 11¹⁴⁴, de hecho en la tabla se considera el nivel de motricidad se considera como “[...] el porcentaje de influencia de cada variable, indica la fuerza que tiene cada una sobre las demás”¹⁴⁵ y dependencia que se entiende como aquello que “[...] nos está indicando el grado o el porcentaje de subordinación de cada variable respecto a las otras”¹⁴⁶. Es importante la relación entre las variables, ya que determina a las vistas como claves en el sistema que se establece en el objeto de estudio <<confianza en el gobierno>>, teniendo en

¹⁴⁴Mercedes Navarrete Jiménez, Working Papers 11, *Prospectiva Política, Herramientas para el análisis prospectivo estratégico*. Aplicaciones MICMAC, MIC y MACTOR, Colección dirigida por la Dra. Guillermina Baena Paz Proyecto PAPIME de "Inteligencia Prospectiva" Dirección General de Asuntos del Personal Académico, UNAM Proyecto PAPIME: Laboratorio de Estudios del Futuro, Centro de estudios políticos, FCPyS, Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, México, 2009.

¹⁴⁵*ídem*.

¹⁴⁶*ídem*.

cuenta lo anterior se puede elaborar la construcción de escenarios con las variables más fuertes.

En la tabla 3.2 se observan los valores a cada una de las variables, por medio de grado de influencia que presentan; éstas pueden ser: 1) nula=0; 2) potencial=0.5; 3) débil=1; 4) mediana=2; 5) fuerte=5, se considera que se otorga una calificación a cada grado de influencia. Se considera importante la apreciación del objeto de estudio sobre el nivel de motricidad/dependencia de una variable sobre la otra, esto quiere decir que los valores de influencia son productos del análisis exploratorio acerca del tema. A continuación se visualiza la tabla de equivalencias.

Tabla 3.2.- Equivalencias	
Influencia fuerte	3
Influencia mediana	2
Influencia débil	1
Influencia potencial	0.5
Influencia nula	0

Conociendo la totalidad de los valores de motricidad o de dependencia es de 134.5, se calcula el porcentaje de motricidad y dependencia, aplicando una regla de tres para cada variable, tomando como referencia que 134.5 equivale al 100%. Ejemplo: $12 \times 100 / 134.5 = 8.9$, $14 \times 100 / 134.5 = 10.4$. Los resultados son los siguientes:

TABLA 3.3.- Valores de motricidad de las variables por impacto cruzado				
VARIABLES	Valores de motricidad	M% (Y)	Valores de dependencia	D% (X)
V1.- Deficiente calidad en los servicios y trámites públicos	12	8.9	14	10.4
V2.- Corrupción-en el gobierno	20	14.8	16	11.8
V3.-Opacidad en el gobierno	17	12.6	13	9.6
V4.- Falta de espacios públicos	10	7.4	9.5	7
V5.-Mala imagen pública del gobierno propiciada por los medios de comunicación	11	8.1	19.5	14.4
V6.-Carencia de valores y ética pública	14	10.4	11	8.1

V7.-Promesas fallidas por los gobernantes en la alternancia	11	8.1	10	7.4
V8.-Desinterés de la ciudadanía a participar.	17	12.6	21	15.6
V9.-Inseguridad pública	12	8.9	8.5	6.3
V10.- La orientación institucional está enfocada encubrir las necesidades de gobierno	10.5	7.8	12	8.9
TOTALES	134.5	100%	134.5	100%
Fuente: Elaboración propia en base información Mercedes Navarrete Jiménez, Working Papers 11, Prospectiva Política, Herramientas para el análisis prospectivo estratégico. Aplicaciones MICMAC, MIC y MACTOR, Colección dirigida por la Dra. Guillermina Baena Paz Proyecto PAPIME de "Inteligencia Prospectiva" Dirección General de Asuntos del Personal Académico, UNAM Proyecto PAPIME: Laboratorio de Estudios del Futuro, Centro de estudios políticos, FCPyS, Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, México, 2009.				

Teniendo los valores del porcentaje (%), tanto dependencia (X) y motricidad (Y), es necesario graficar los resultados obtenidos, para visualizar en qué zona de conflicto se encuentran las variables, éstas son las siguientes: I) Zona de Poder se refiere a la que posee “[...] la más alta motricidad y la más baja dependencia. Estas variables son en consecuencia las más importantes de la problemática porque influyen sobre la mayoría y dependen poco de ellas así, determinar las variables más importantes”¹⁴⁷. II) Zona de Conflicto, se considera como de “[...] alta motricidad y alta dependencia. Estas variables muy influyentes son altamente vulnerables, influyen sobre las restantes pero a la vez son incluidas por ellas.”¹⁴⁸ III) Zona de Autonomía, ésta se concibe como aquella que “[...] no influyen significativamente sobre las otras ni son influidas por ellas, dado que tienen poca motricidad y poca dependencia.”¹⁴⁹ y por último, IV) Zona de Salida se entiende que “son producto de las anteriores, tienen baja motricidad pero alta dependencia.”¹⁵⁰

Se analiza que la zona de poder, es clave para identificar la variable que influye en la problemática, por ello, se concibe que todas las variables dentro del cuadrante de poder, son indispensables para conformar los escenarios, es importante que se analicen solamente dos variables, para conformar cuatro

¹⁴⁷ Navarrete, Mercedes, *op. cit.*, p. 21.

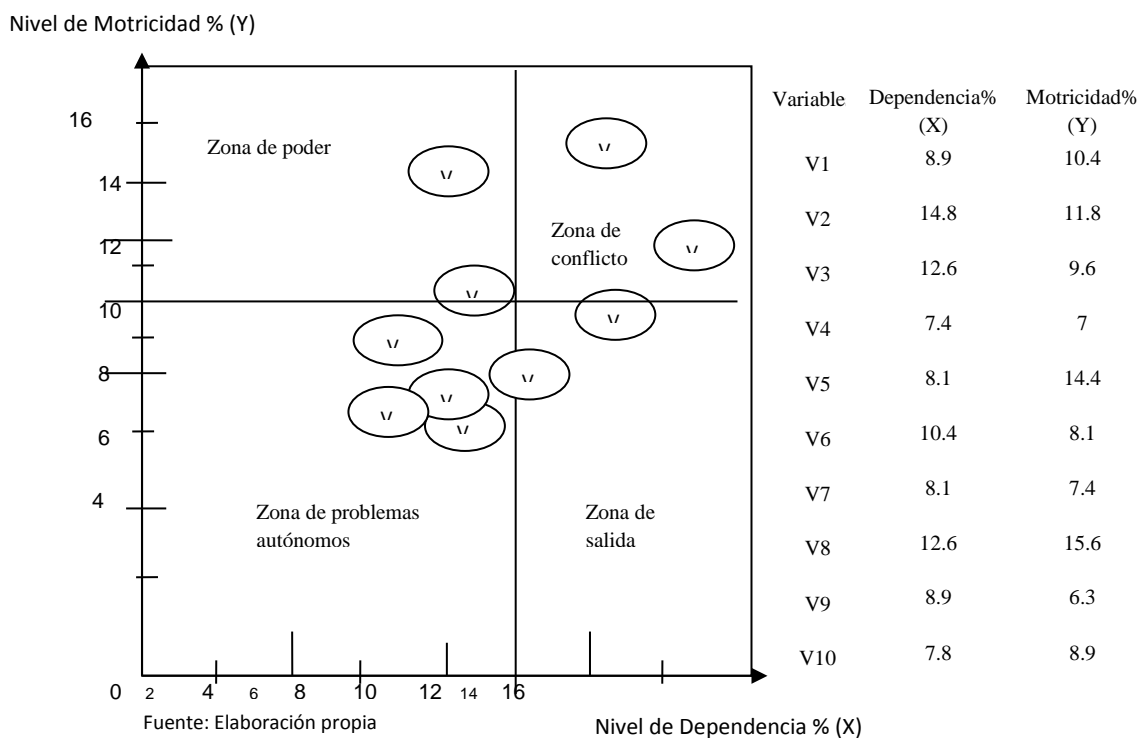
¹⁴⁸ *Ídem.*

¹⁴⁹ *Ídem.*

¹⁵⁰ *Ídem.*

escenarios posibles. Así se visualizan las diez variables y en qué zona se ubican, dado que su impacto tendrá una repercusión considerable sobre la confianza en el gobierno, se consideran los valores tanto del porcentaje de motricidad como dependencia para graficar, y hacer ágil la ubicación de cada variable.

Gráfica 3.3 que ubica a cada variable con su nivel de motricidad y dependencia.



Al observar la gráfica 3.3 anterior en el plano cartesiano, el eje Y representa el nivel de motricidad desde 0 hasta 16, por otro lado el eje X representa el grado de dependencia que va desde 0 hasta 16. El límite para diferenciar las zonas es el valor 10 tanto de la motricidad como dependencia, fue calculado a partir de la fórmula que establece Mojica que es: $m=100/n$, donde n es el número de variables analizadas, donde $m=100/10$, $m= 10$.

Se entiende que la zona de poder¹⁵¹ es el área donde se ubican las variables más motrices y menos dependientes, es decir, las variables claves. Según el resultado del análisis de las variables V5 Mala imagen pública del gobierno

¹⁵¹ El nombre de las diferentes zonas expresadas en el cuadro cartesiano las tomé de Mojica, Francisco, *op. cit.*, pp. 48-50.

propiciada por los medios de comunicación y V1 Deficiente calidad en los servicios y trámites públicos, son las variables claves que determinan la confianza ciudadana en el gobierno, y se encuentran en la zona de poder. En la zona de conflicto están las variables con alta motricidad y alta dependencia, es decir, las variables de enlace, donde al ser muy influyentes y ser influidas son muy importantes para la determinación del sistema; en el análisis se ubicaron las variables V2.- Corrupción en el gobierno y V8.-Desinterés de la ciudadanía a participar.

La otra área importante es la de salida, donde están las variables que son producto de las anteriores siendo que tienen baja motricidad y alta dependencia, en esta área se ubica las variables V6- Carencia de valores y ética pública y V3- Opacidad en el gobierno.

En la sección de problemas autónomos se ubican variables que no influyen significativamente ni son influidas, de tal modo que no tiene caso analizarlas dentro los escenarios pues no tienen la capacidad de modificar el sistema, en esta área están las variables, V9.- Inseguridad pública, V7.- Promesas fallidas por los gobernantes en la alternancia, V4.- Falta de espacios públicos y V10.- La orientación institucional está enfocada a encubrir las necesidades de gobierno. El desempeño de la variable V1.- Deficiente calidad en los servicios y trámites públicos, al estar en el límite entre la zona de poder, se tomará en cuenta para la realización de los escenarios, pues tienen una alta motricidad y poca dependencia, además son parte importante de las acciones de gobierno para la recuperación de la confianza a partir del análisis teórico.

Se analiza que las variables con mayor influencia en el sistema es la mala imagen pública del gobierno, propiciada por los medios de comunicación y la deficiente calidad en los servicios y trámites públicos.

Para la construcción de escenarios se tomarán dos variables, una es el crecimiento de la confianza en el gobierno, donde no se toma en cuenta el análisis estructural, debido a que es el objeto de estudio y por lo tanto afectaría de forma radical el grado de influencia sobre las otras variables, se tomará a la variable deficiente calidad en los servicios y trámites públicos, debido a que es parte esencial en la investigación, se reconoce a la calidad de los trámites y

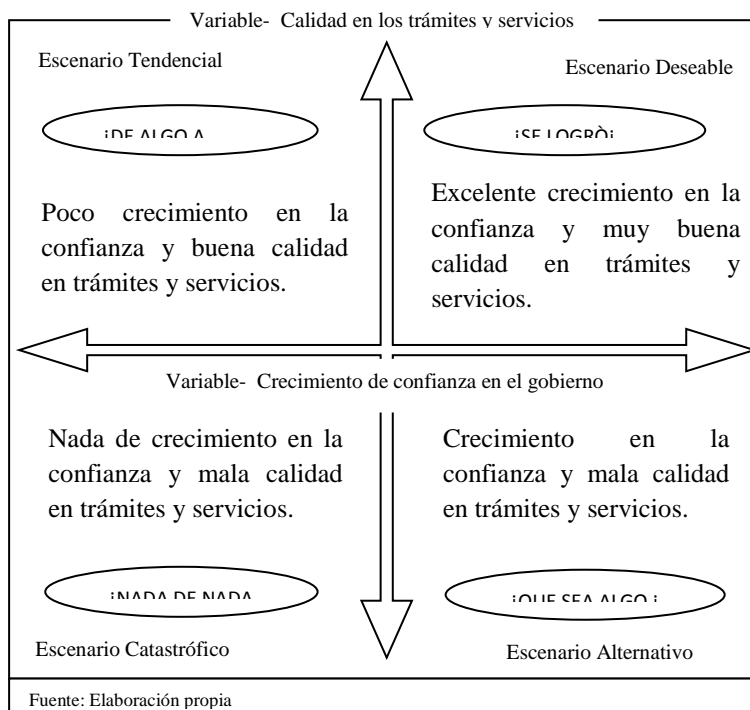
servicios, como acciones de gobierno para recuperar la confianza, por ello es necesario identificar hacia dónde se proyectan los diversos escenarios y prever la posibles consecuencias.

A continuación se visualizan los diversos escenarios, a cada uno de ellos se le otorgó un nombre significativo con respecto al fenómeno de la confianza en el gobierno para un mejor desarrollo en el estudio, como son:

- 1) Tendencial << ¡de algo a nada!>>.
- 2) Deseable << ¡se logró!>>.
- 3) Catastrófico << ¡nada de nada!>>
- 4) Alternativo << ¡o que sea algo!>>

En el siguiente cuadro 3.4 de escenarios se desarrollan postulados que ejemplifican hacia dónde se pretenden dirigir las acciones de gobierno y la tendencia de lo que puede suceder de no modificar las variables más fuertes en pro de un mejor desarrollo de cada una de las variables.

Cuadro 3.4



3.4.- Escenario tendencial o probable

La importancia de un escenario tendencial radica en prever las circunstancias más probables, se basa en el desempeño y experiencias pasadas, indispensable en la utilización de modelos cuantitativos, pero también en modelos cualitativos, como la construcción de escenarios y diversas técnicas, para sustentar el escenario más probable. Por ello, se puede entender que:

[..] la ocurrencia o no ocurrencia de un evento en el futuro la determinan los expertos, valiéndose de las leyes matemáticas de la probabilidad. En esta forma, se tendrá una visión de lo que pasaría si no suceden cambios espectaculares en la acción del hombre. El resultado así obtenido da lugar al diseño de un escenario *probable*. En el futuro probable puede no ser lo más conveniente¹⁵².

En el artículo llamado “Determinismo y construcción del futuro Mojica explica que “estos escenarios [probables] son los obtenidos a través de ‘forecasting’, que como dijimos, están basados en el principio de previsión y, por lo tanto, buscan identificar y calificar tendencias”¹⁵³ Teniendo en cuenta, que los escenarios probables proyectan situaciones tanto positivas como negativas, que llegan a prever la situación donde las variables motrices, son afectadas por los actores estratégicos. El escenario tendencias <<¡de algo a nada!>>sustenta que los valores de las variables claves son los siguientes:

- Menor crecimiento de confianza
- Mayor crecimiento de la calidad de los trámites y servicios

Se puede concluir que la confianza en el gobierno del Distrito Federal para el año 2016 no reporta un cambio significativo sino que presenta un estancamiento, por lo cual la tendencia es que el gobierno mejora la calidad de los servicios y trámites pero sin el objetivo de generar la confianza en la ciudadanía, sino que incentiva este cambio por otros motivos. Un punto importante es la generación de confianza política, que se enfoca en que los diputados legislen a favor a una rendición de cuentas más eficaz y una

¹⁵² Mojica, Francisco, *op. cit.*, p. 5.

¹⁵³ Mojica, Francisco, *Determinismo y construcción del futuro*, [en línea], Dirección URL=<http://celgyp.org/trabajos/>, [consulta: 7 de enero de 2011], p. 9.

evaluación desde la perspectiva del ciudadano, donde se visualicen las acciones de gobierno y su desempeño administrativo, se reconoce que el gobierno visualiza al ciudadano como un actor pasivo, por ello no cambia sus niveles de confianza; al ser más eficientes los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, se disminuyen los niveles de corrupción paulatinamente, pero se deja de lado la generación del control ciudadano.

El crecimiento de la confianza se limita por no incentivar una participación ciudadana responsable, y con ello, se visualiza que las acciones de gobierno <<PROIM>>, se vuelven más un control entre poderes, que una forma de controlar al gobierno por parte de los ciudadanos. En este panorama los servidores públicos se ven más presionados, a las leyes enfocadas al trato con el ciudadano y de rendición de cuentas; por ello, tratan de cambiar los niveles de calidad de los servicios y trámites públicos, sin que se llegue a modificar realmente dicha situación.

Se analiza que al existir más mecanismos para el control entre poderes, los medios de comunicación sobre exponen los casos más escandalosos de corrupción en la administración pública, varios servidores públicos son obligados a perder su empleo y se llega a situaciones penales de forma contundente; sin embargo, los medios de comunicación no transmiten dichas sanciones. Con ello, ganan confianza a costa de generar una mala imagen al gobierno; esto fomenta una progresiva pérdida de valores y ética tanto del ciudadano como de los servidores públicos pero especialmente de los medios; por lo que se vuelve necesario que el ciudadano conozca las acciones de gobierno y que sea participe activo y responsable.

3.5.- Escenarios alternativos

Analizado el escenario tendencial, se desarrolla los escenarios alternos, según Mojica establece que

[..] si el futuro es construible más que previsible, quiere decir que además de lo probable existen otras alternativas que podríamos explorar. Estos son los escenarios alternos,

llamados así porque nos señalan otras situaciones en donde nos podríamos encontrar¹⁵⁴.

Los escenarios alternos se construyen a partir de las diferentes variaciones de las variables motrices del sistema antes analizado, por ello se visualiza el escenario alternativo, << ¡O que sea de algo nada!>>, que establece:

- Crecimiento en la confianza
- Mala calidad en trámites y servicios

En este escenario se visualiza que para el año 2016 el Gobierno del Distrito Federal llega a potencializar la confianza entre la ciudadanía, por medio de mejores relaciones con el ciudadano, además de explicar sus acciones como gobierno y fortalecer la satisfacción ciudadana mediante evaluaciones que reflejan la percepción del ciudadano, aunado a ello, se presenta una mala calidad en los trámites y servicios, provocando que la confianza en cualquier momento resquebraje.

Por falta de continuidad en el <<PROIM>>, se perdieron muchas oportunidades dentro del aparato administrativo, se reconoce que la gente posee confianza pero no en los servidores públicos, produciendo un daño a la imagen de gobierno y ocasionando que los medio de comunicación intervengan de forma negativa. Además se conoce a la mafia que existe en el Gobierno del Distrito Federal por la corrupción, falta de rendición de cuentas y el abuso de poder, ocasionando que la sociedad busque alternativas radicales respetando la legalidad, como auto organizándose para establecer líneas de acción que busquen mitigar las malas prácticas.

El panorama es complejo, cabe reconocer que la sociedad posee un nivel de confianza moderado por medio de un capital social estable, se busca incentivar la innovación de gobierno, fomentando una cultura de honestidad, con un control sobre el desempeño de los servidores públicos, cabe resaltar que muchos grupos de poder quieren ser partícipes por ello, la auto organización, se vuelve una esfera más grande de capital social negativo, sólo

¹⁵⁴ *Ídem.*

se tiene confianza, reciprocidad y cooperación entre grupos de poder y grupos organizados, que buscan el interés de unos cuantos y no de todo el pueblo.

3.6 Escenario deseable

La definición que da Mojica es que “el escenario deseable constituye un punto de mira, una imagen objetivo. Para alcanzarlo se requieren acciones más dinámicas, es decir, intervenciones que sobrepasen los límites del escenario probable”¹⁵⁵. Donde las variables motrices y de enlace tienen los siguientes valores en el escenario deseable <<¡Se logró!>>:

- Excelente crecimiento en la confianza
- Muy buena calidad de los trámites y servicios

En el 2016, el Gobierno del Distrito Federal sigue con la línea de mejora la gestión pública, pero ya no con <<mayor calidad en los trámites y servicios>, sino que se toma en cuenta al ciudadano por medio de un nivel de satisfacción ante el gobierno, se lleva por medio de una evaluación y una mayor vinculación con el ciudadano. Además los diputados establecen varios lineamientos jurídicos para hacer efectiva la transparencia y rendición de cuentas, en todas las instituciones de carácter público (sindicatos, universidades, iglesia, partidos políticos), sin quebrantar su autonomía en aquella instancia de interés público. Con ello, se genera un cambio de valores y ética pública, hacia la rendición de cuentas y responsabilidad pública.

Bajo este panorama el índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional, subió a niveles aceptables, como los de Chile, es decir, que los ciudadanos perciben menor corrupción en los actos de gobierno por lo tanto tienden a participar en el ámbito de gobierno. Además las dependencias de la administración pública procuran por el ciudadano más que por el gobierno, impactando a la mejora de la calidad de los servicios.

No hay que olvidar el papel de los expertos, ya que al ser difundidos sus estudios en los medios de comunicación, impactan en la concientización del ciudadano, para generar mayor responsabilidad. Por ello, los medios de

¹⁵⁵ Mojica, Francisco, *La prospectiva...*, op. cit., pp. 5-6.

comunicación masiva generan una buena imagen del gobierno, ya que transmiten estas buenas prácticas a niveles internacionales.

3.7 Escenario catastrófico

El escenario catastrófico cumple la función de concientizar a los actores estratégicos de que su inacción también produce un futuro, en el cual perjudica tanto sus intereses como su entorno. Donde el escenario catastrófico <<¡nada de nada!>> se deriva de las siguientes combinaciones de las variables motrices y de enlace:

- Nada de crecimiento en la confianza
- Mala calidad en los trámites y servicios.

En el año 2016 se visualiza que los mecanismos implementados en los programas parecidos al <<PROIM>>del Gobierno del Distrito Federal, carecen de generar una imagen pública hacia el exterior cumpliendo de manera superficial los objetivos. Lo cual generó mayor desconfianza por parte de la ciudadanía, pues al tratar de utilizar dichos mecanismos se desilusiona generando menor participación y una pérdida de confianza a nivel masivo provocando inestabilidad.

Cabe reconocer que la opinión de los expertos está focalizada a una revaloración tanto de la ética como de la moral pública, más que enfocarse en la importancia de la confianza y del capital social pero dichos estudios sólo son difundidos en el campo académico sin incidir en el ámbito público. Los expertos reconocen que la corrupción está fomentando una muy deficiente administración pública provocando un estado de total incertidumbre.

La rendición de cuentas no se visualiza como un verdadero mecanismo para que la ciudadanía evalúe a su gobierno y la pésima calidad de los trámites y servicios generan mayor corrupción dentro de las dependencias de la administración pública, además de mayor cinismo de los servidores públicos. Esto orienta a que la corrupción sea la forma institucionalizada de tener la certeza de recibir un buen servicio o la rapidez de un trámite. Lo anterior, es

manipulado y aumentado por los medios de comunicación masiva para conseguir beneficios ante un gobierno corrupto.

3.8- Análisis FODA con visión de futuro

Como se puede observar, se identificaron principales factores de causas de alta desconfianza de la ciudadanía ante el gobierno, como son: la corrupción, deficiente calidad de los trámites y servicios, mala imagen pública del gobierno propiciada por los medios de comunicación y mala comunicación entre instituciones públicas-ciudadanía-servidores públicos. Teniendo en cuenta estas causas que ocasionan la debilidad de la confianza en la sociedad, por ello, las acciones del gobierno podrían favorecer efectivamente a la solución de crear confianza y credibilidad; analizado que si algunas de las causalidades tuvieran modificación, se podría apoyar claramente a enmendar el problema central que se ha detectado.

Se examina que para poder fundar propuestas, es necesario plantear primero un análisis FODA con visión a futuro, por medio de las acciones de gobierno, por ello se establecen las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del <<Programa de Innovación Ciudadana y Modernización Gubernamental 2010-2012 >> enfocado solamente en las líneas de acción de la estrategia <<Gobierno confiable y de calidad>>, para ello se desarrolla el análisis de la matriz (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) con un enfoque prospectivo; se identifican las tendencias, más cercanas a la realidad utilizando el método presentado Manuel Cervera Medel.¹⁵⁶.

El análisis FODA sirve como herramienta de utilidad para el científico social, se aplica a toda investigación por su fácil manejo; según Manuel Cervera Medel la define como

[...] una herramienta utilizada para generar acciones futuras de una organización. La misma logra, mediante el estudio del desempeño presente, del interior de la organización y del

¹⁵⁶Working Papers 9, Prospectiva Política, FODA: un enfoque prospectivo, UNAM Proyecto PAPIME: Laboratorio de Estudios del Futuro, Centro de estudios políticos, FCPyS, Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, México, 2008.

entorno, marcar posibles evoluciones exitosas de la organización.¹⁵⁷.

Se entiende, como una herramienta que ayuda a detectar y corregir las acciones tanto de una institución pública o privada, como de un programa, además se permite explorar las oportunidades y poder disminuir las debilidades y con ello mitigar las amenazas, ya que se tiene una visión general del objeto de estudio, y poder tomar las decisiones más asertivas en cuestión de cambio que se busque realizar.

Hay que entender a la prospectiva como una actitud hacia el futuro de forma proactiva, esto quiere decir que se busca prever la situación posible y tomar la acción por medio de evaluar los posibles escenarios y sus posibles amenazas, por lo tanto un FODA prospectivo debe tener en cuenta lo siguiente:

TABLA 3.5.- PROSPECTIVA	
Preguntas con visión a futuro	
Fortaleza	¿Cuáles necesitamos?
Oportunidades	¿Qué hay que provocar?
Debilidades	¿Cuáles podrían ser?
Amenazas	¿Qué afecta nuestro futuro?

Fuente: Manuel Cervera Medel en el Working Papers 9, Prospectiva Política, FODA: un enfoque prospectivo, UNAM Proyecto PAPIME: Laboratorio de Estudios del Futuro, Centro de estudios políticos, FCPyS, Universidad Nacional Autónoma de México. UNAM. México. 2008. p 14.

Se observa que el análisis de cada pregunta tiene una visión de futuro ya que se busca la descripción acertada de cada una de las partes del FODA, es necesario precisar lo que se quiere predecir. Por ello Manuel Cervera Medel establece que el análisis de FODA prospectivo tiene un abordaje con dos puntos de partida estos son:

1. Exploratorio, sirviendo como filtro para los resultados, con la finalidad de 'pulir y depurar' el análisis del FODA tradicional, o bien
2. Normativo, teniendo una visión clara del futuro deseado, para poder estimar uno posible, resolviendo las preguntas señaladas en la prospectiva normativa.¹⁵⁸

¹⁵⁷ Cervera, Manuel, *FODA: un enfoque prospectivo*, Working Papers 9, Prospectiva Política, Colección dirigida por la Dra. Guillermina Baena Paz Proyecto PAPIME de "Inteligencia Prospectiva" Dirección General de Asuntos del Personal Académico, UNAM Proyecto PAPIME: Laboratorio de Estudios del Futuro, Centro de Estudios Políticos, UNAM-FCPyS, México, 2008, p. 9.

¹⁵⁸ *Ibidem*

Para el desarrollo de la matriz, se toma en cuenta el análisis exploratorio, para prevenir lo que se debe impedir, además de tomar los elementos más importantes para mejorar el control de las amenazas y debilidades.

A continuación, se muestran las variables que afectan el desempeño del PROIM, por medio de la percepción de confianza que posee el ciudadano ante el gobierno y la calidad de los trámites y servicios que coadyuvan a generar confianza, ya que ésta señala las estrategias para alcanzar cada objetivo específico, dar una resolución a la problemática, y los elementos que componen la creación de confianza en el gobierno.

Matriz FODA

Debilidades: Reducirlas o eliminarlas	Amenazas: Prepararse
<ul style="list-style-type: none"> > Nulo impacto de los programas ante la ciudadanía, tanto de los medios comunicación y mala Imagen pública > Ausencia de la retroalimentación por parte de los servidores públicos y capacitación. > Falta una evaluación del desempeño, por medio de la percepción del ciudadano. > Dar la impresión de responder a intereses del momento. > Tener preferencias o mostrar mayores consideraciones por algunas personas. > Manifestar rechazo o antipatía por los miembros de algún área. > No sujetarse a un programa laboral 	<ul style="list-style-type: none"> > Información mal proporcionada a la ciudadanía. >Preocupantes tendencias de desconfianza y credibilidad. Produce ingobernabilidad y menor participación en las Instituciones. > Repetir patrones de corrupción a nivel federal, estatal y municipal por parte de los servidores públicos. > El ciudadano no se toma en cuenta para hacer una retroalimentación de sus errores. > Corrupción en el gobierno. > Asumir posturas dictatoriales y prepotentes. >Tomar decisiones de manera irreflexiva.
Fortalezas: Consérvalas	Oportunidades: Aprovecharlas
<ul style="list-style-type: none"> >Personal con profesionalismo. Competitividad. > Normas y Reglas eficientes > Infraestructura de calidad. > Estandarización de la calidad de la atención > Ahorro en gastos de equipos > Disminución en corrupción > Obtención de información ágil y válida para la planeación. > Disminución en el número de peticiones no atendidas. 	<ul style="list-style-type: none"> >Creación de programas con enfoque de relaciones con la ciudadanía para el desarrollo. >Técnicas de acción para una mejor atención en los trámites y servicios. >Mejoramiento de cultura de la legalidad y honestidad. >Mejora de la Satisfacción Ciudadana.

Teniendo los componentes de la matriz, se recurre a evaluar cada parte de la misma, se toma en cuenta los parámetros de Manuel Cervera Medel, establece “[...] que la calificación prospectiva requiere de analizar dos criterios primordiales; el primero es la importancia y probabilidad, tanto en oportunidades y amenazas; el segundo es la importancia y solidez en fortalezas y debilidades. Además, constituye una escala cualitativa asignando un valor cuantitativo, para hacer más sencillo la calificación de los componentes¹⁵⁹, por ello se retoma para el análisis de la investigación y se visualiza en los siguientes cuadros:

OPORTUNIDADES Y AMENAZAS				FORTALEZAS Y DEBILIDADES			
Importancia		Probabilidad		Importancia		Solidez/Presencia /Arraigó	
Nada importante	1	Muy improbable	1	Nada importante	1	Muy Débil	1
Poco importante	2	Improbable	2	Poco importante	2	Débil	2
Más o menos importante	3	Tan probable como imposible	3	Más o menos importante	3	Circunstancial	3
Importante	4	Probable	4	Importante	4	Fuerte	4

Fuente: Manuel Cervera Medel, Working Papers 9, Prospectiva Política, FODA: un enfoque prospectivo, Colección dirigida por la Dra. Guillermina Baena Paz Proyecto PAPIME de "Inteligencia Prospectiva" Dirección General de Asuntos del Personal Académico, UNAM Proyecto PAPIME: Laboratorio de Estudios del Futuro, Centro de estudios políticos, FCPyS, Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, México, 2008.p. 17

A continuación se califica cada elemento de la matriz FODA, por medio del parámetro establecido, considerando que el criterio de evaluación se realiza mediante el análisis de la investigación, dada su importancia y relación de cada factor con el objeto de estudio <<confianza en el gobierno>>; la valoración obtenida, tanto de importancia, como de probabilidad se multiplica en cada uno de sus elementos de oportunidades y amenazas, también la de importancia se multiplica con la de solidez/presencia y arraigo, de igual manera en fortalezas y debilidades, esto fomenta un resultado que se analiza en una tabla¹⁶⁰ que ubica la vía de cada elemento de la matriz, por medio del resultado de cada multiplicación.

¹⁵⁹Cervera, Manuel, *op. cit.*, pp. 16-17.

¹⁶⁰Ver anexo 16

FACTORES EXTERNOS

Oportunidades: Aprovecharlas	IMP	PROB	RES	Calificación
> Creación de programas con enfoque de relaciones con la ciudadanía para el desarrollo de la administración pública.	4	4	16	Excelente
> Técnicas de acción para una mejor atención en los trámites y servicios.	4	3	12	Buena
> Mejoramiento de cultura de la legalidad y honestidad.	5	2	10	Regular
> Mejora de la Satisfacción Ciudadana.	5	3	15	Buena
> El tiempo de respuesta en la calidad de los trámites es bueno.	3	4	12	Buena
	Promedio		13	

Como se observa la oportunidad que tiene excelente calificación es << creación de programas con enfoque de relaciones con la ciudadanía para el desarrollo de la administración pública >>, es factible que se llegue a potencializar, para hacer posible una innovación en la << burocracia >> y en la calidad del servicio que se proporciona al ciudadano a nivel federal como local, además de determinar las estrategias administrativas para atender de forma adecuada las demandas y que los programas de gobierno tengan una repercusión en la confianza del ciudadano.

Amenazas: Prepararse	IMP	PROB	RES	Calificación
> Información mal proporcionada a la ciudadanía.	3	4	12	Severa
> Preocupantes tendencias de desconfianza y credibilidad. Produce ingobernabilidad y menor participación en las Instituciones.	5	5	25	Grave
> Repetir patrones de opacidad a nivel federal, estatal y municipal por partes de los servidores públicos.	5	4	20	Grave
> El ciudadano no se toma en cuenta, para hacer una retroalimentación de los errores administrativos.	5	3	15	Severa
> Corrupción en el gobierno.	5	5	25	Grave
> Asumir posturas dictatoriales y prepotentes.	3	2	6	Moderada
> Tomar decisiones de manera irreflexiva.	2	2	4	Leve
	Promedio		15.28	

En las amenazas hay tres que presentan una calificación de gravedad, estos son los mismos factores que producen un deterioro en la confianza en el gobierno, se considera pertinente abordar estas amenazas y mitigarlas de forma de prevención, tanto en la adaptación en el entorno político y legal. Además en los actores de la organización gubernamental deben ocuparse de los cambios de la estructura, para con ello tener una satisfacción aprobatoria por parte de la ciudadanía.

FACTORES INTERNOS

Fortalezas: Conservarlas y Aprovecharlas	IMP	Presen	RES	Calificación
>Personal con profesionalismo. Competitividad.	4	3	12	Buena
> Normas y Reglas eficientes	5	5	25	Excelente
> Infraestructura de calidad.	3	2	6	Regular
> Estandarización de la calidad de la atención	4	3	12	Buena
> Ahorro en gastos de equipos	2	3	6	Regular
> Disminución en corrupción	5	1	5	Poco útil
> Obtención de información ágil y válida para la planeación.	4	2	8	Regular
> Disminución en el número de peticiones no atendidas	2	3	6	Regular
	Promedio		10	

En cuestión de las fortalezas, solamente hay una muy excelente, se trata de las eficientes normas y reglas que posee el aparato jurídico, con lo cual se rige el aparato administrativo, sería ideal que tanto los servidores públicos como la ciudadanía, respetarán las normas, esto mejora la situación del Gobierno, fortalecimiento de las condiciones de confianza, resalta la necesidad de aplicar la norma conforme a derecho, ya que se puede tener una excelente norma y regla, pero si no se llevan a cabo por gobierno ni por sociedad, entonces ocurre una problemática de legitimidad.

Hay otras fortalezas, como son: personal altamente calificado o profesional, buena estandarización de los servicios, que ayudan a fortalecer en gran

medida la confianza en los servidores públicos y la institución por resolver las demandas primordiales del ciudadano.

Debilidades: Reducirlas o eliminarlas	IMP	Presen	RES	Calificación
> Nulo impacto de los programas ante la ciudadanía, tanto de medios comunicación y mala Imagen pública	4	4	20	Grave
> Ausencia de la retroalimentación por parte de los servidores públicos y capacitación.	4	3	12	Severa
> Falta una evaluación por del desempeño, por medio de la percepción del ciudadanos.	5	1	5	Leve
> Dar la impresión de responder a intereses del momento.	2	4	8	Moderada
> Tener preferencias o mostrar mayores consideraciones por algunas personas.	3	3	9	Moderada
> Manifestar rechazo o antipatía por los miembros de algún área.	3	1	3	Leve
> No sujetarse a un programa de trabajo.	3	4	12	Severa
	Promedio		9.8	

En las debilidad se aprecia una de gravedad, ésta es <nulo impacto de los programas ante la ciudadanía, tanto de medios comunicación y mala Imagen pública> se considera necesario fortalecer esta variable, se puede mejorar el impacto con la ciudadanía, por medio de las Tecnologías de la Información y Comunicación, siempre y cuando sean reconocidas y aceptadas por el ciudadano, ya que las acciones de gobierno son escuetas al difundirse entre la sociedad: si la debilidad se fortalece, entonces se puede tener un pacto de interés común en las instituciones públicas repercutiendo en la ciudadanía y en los asuntos públicos.

Con el análisis de los factores de la matriz (FODA), su valorización y calificación, se pretende determinar la tendencia del gobierno, para ubicar las acciones y su propósito a futuro, por medio de la indagación de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de las líneas de acción de la estrategia un gobierno confiable y de calidad, que afecta directamente al todo PROIM. Es

necesario determinar la ubicación del programa, en un plano cartesiano, tomando en cuenta la operación aritmética que dará como resultado valores tanto de X y Y, para graficarlos. Manuel Cervera Medel establece las siguientes operaciones aritméticas:

Factores Externos: Promedio Oportunidades / Promedio Amenazas

Oportunidades menos Amenazas situación en vector A O

Factores Internos: Promedio Fortalezas/ Promedio Debilidades

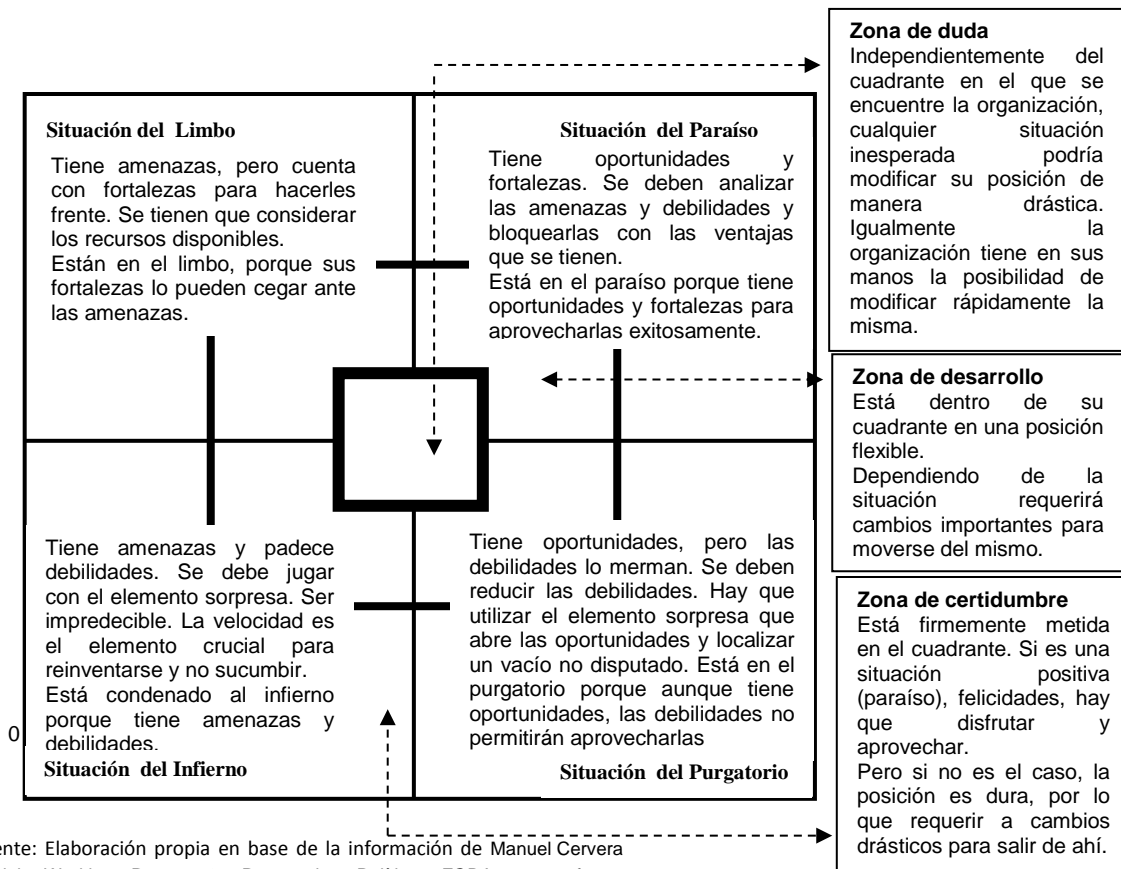
Fortalezas menos Debilidades situación en vector D F¹⁶¹

Se reconoce que Manuel Cervera Medel establece que hay diversas zonas y situación, a continuación se muestra una gráfica para tener una mejor visualización, detallando las zonas y las situaciones. Después se procede a realizar las operaciones aritméticas, para obtener la estimación del futuro de las acciones del gobierno y posteriormente graficar para determinar en que escenario se encuentra y su situación.

FACTORES EXTERNOS	FACTORES INTERNOS
Promedio Oportunidades: 13	Promedio Fortaleza: 10
Promedio Amenazas: 15.28	Promedio Debilidad: 9.8
Oportunidades menos Amenazas: -2.28 (representa al eje de la X)	Fortalezas menos Debilidad: 0.2 (representa al eje de la Y)

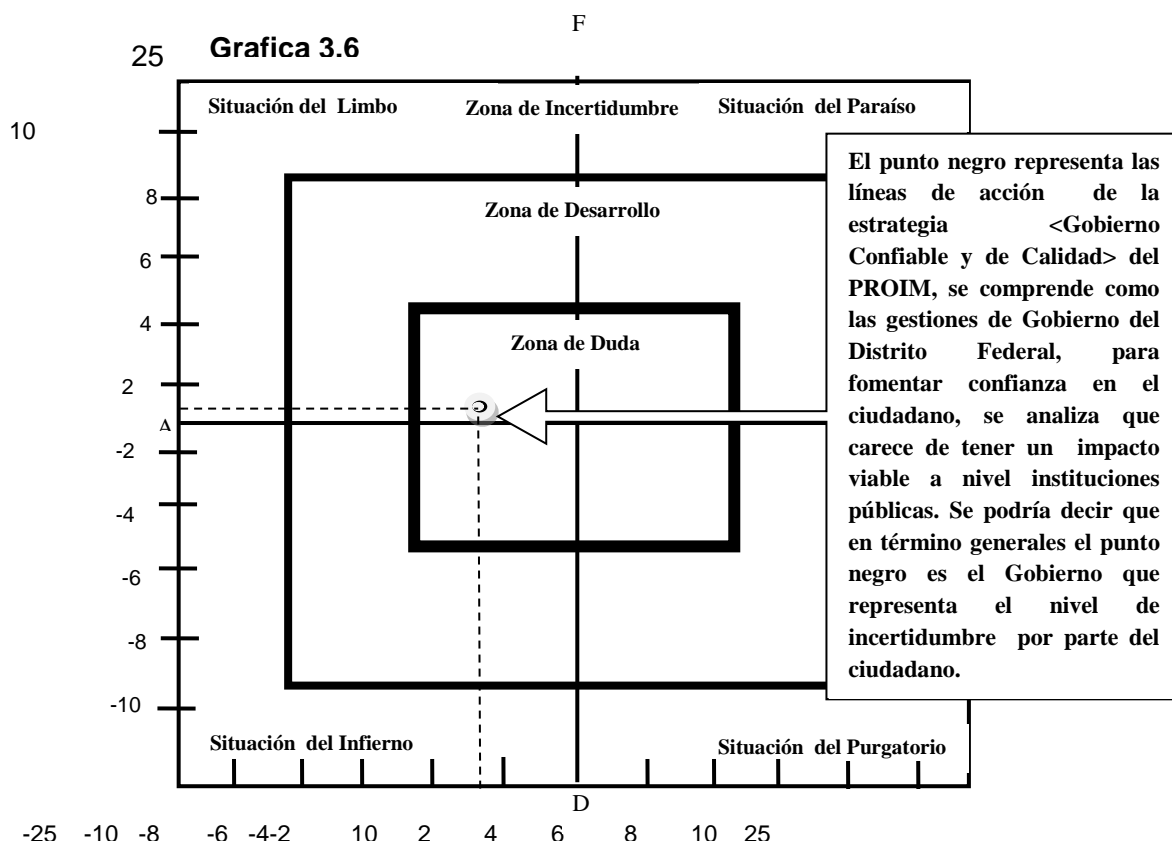
Se observa en la gráfica 3.6 que las acciones emprendidas por el gobierno para fomentar confianza, se ubican en la situación del limbo y en la zona de duda, esto quiere decir que hay amenazas que pueden mitigarse, como la corrupción, la mala calidad de los trámites y la opacidad, con medidas que ayuden al ciudadano a creer y tener confianza, es necesario que se consideren los tres aspectos y tratarlos de igual forma, ya que si bien el PROIM, ayuda a mitigar tanto la calidad de los trámites como la corrupción, hace falta la rendición de cuentas y lo más importante la percepción del ciudadano.

¹⁶¹ *Ibidem*, p. 20.



Fuente: Elaboración propia en base de la información de Manuel Cervera Medel, Working Papers 9, Prospectiva Política, FODA: un enfoque prospectivo, Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, México, 2008

Teniendo los valores tanto de X y Y, se procede a graficar, a continuación se visualiza en que cuadrante se ubican los resultados, para poder realizar un análisis más detallado.



Fuente: Elaboración propio en base a la información de Manuel Cervera Medel, Working Papers 9, Prospectiva Política, FODA: un enfoque prospectivo, Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, México, 2008

Es necesario tener en consideración las amenazas, como un factor de peligro, no solamente para el gobierno sino para la sociedad, se reconoce que para poder eliminar las amenazas, es necesario un proceso largo de corresponsabilidad gobierno y ciudadanía; ya que de no considerar a las amenazas como un factor importante es probable que en un periodo de tiempo corto, la ciudadanía tome acciones radicales que afecten la legitimidad y la gobernabilidad; produciendo inestabilidad social y falta de prestigio total tanto para el gobierno

Además, se observa que las acciones de gobierno están en una zona de duda, se refleja que la situación de gobierno, es inestable, por la falta de estabilidad y congruencia en sus propuestas como en sus acciones; se contempla la necesidad de reivindicar las acciones de gobierno cuyo actuar tenga un impacto real con el ciudadano y un cambio en su organización.

Hay que tener en cuenta que cualquier actor o situación llegan a modificar las acciones de gobierno, pero ante todo los posibles cambios por establecer, desde el enfoque de gobierno debe haber un seguimiento en los programas de gobierno y evaluarlos desde la perspectiva del ciudadano, así poder tener una imagen positiva de las acciones de gobierno.

A continuación, se presentan solamente dos escenarios por medio del análisis del FODA y de la ubicación donde se encuentran las acciones de gobierno, por ello se emprende un análisis que reconoce el acontecer en los diversos escenarios, es necesario mencionar que Manuel Cervera Medel, establece cuatro escenarios, éstos son: escenario rosa, escenario verde, escenario rojo y el escenario negro¹⁶²; de los cuales sólo se representaran, el más tendencial y el catastrófico.

Escenario verde o tendencial. Este establece que las acciones emprendidas por el Gobierno del Distrito Federal, por medio del <<PROIM>>, se encuentran en una situación alarmante, debido a debilidades y amenazas, pero si se toma en cuenta posee grandes oportunidades para eliminarlas y fortalecer sus estrategias; es posible que se maneje la problemática << confianza en el

¹⁶²Se recomienda ver los escenarios con mayor detalle en base a la información de Cervera, Manuel, *op. cit.*, pp. 22- 23.

gobierno>>, por medio de acciones radicales o factores que influyan en el desempeño del gobierno.

Se contempla que si se trabaja en conjunto con los actores primordiales, se puede llegar a las metas de fomentar un gobierno confiable, es importante aclarar que la postura de los actores está dirigida a un mejor desempeño administrativo de las instituciones, y de fortalecer la cooperación con la ciudadanía. Como se puede observar los objetivos prioritarios del gobierno representan un cambio al desarrollo de la innovación gubernamental, también es necesario fomentar que se trabaje continuamente en lo siguiente:

- Maximización de los servicios públicos
- Menor escepticismo en la ciudadanía
- Buscar la transparencia y la rendición de cuentas en las instituciones públicas.
- Desarrollar una evaluación con visión de la percepción ciudadana
- Mejorar la imagen ante la ciudadanía
- Incentivar la generación de espacios públicos, para manifestar las demandas

Escenario negro o catastrófico. Indica grandes amenazas y pocas oportunidades, por lo que pueden perjudicar de manera directa el desempeño del gobierno, Además, se puede observar que no se toma en cuenta la capacidad de fomentar redes de compromiso cívico, es decir, no se fomenta a la ciudadanía que se compromete tanto con las acciones del gobierno y las toma como propias, para fortalecer el bienestar común. Produciendo lo siguiente:

- Mayor desinterés en los asuntos públicos
- Mayor escepticismo en la ciudadanía
- Las acciones para la innovación gubernamental no son reconocidas
- Las líneas de acción de la estrategia <<gobiernos confiables y de calidad; se eliminan>>, y se olvidan por un periodo de tiempo largo
- No hay un espacio público para atender las demandas de la ciudadanía

Con el análisis FODA con visión a futuro, se llegó a identificar aquello que se puede mitigar, además de qué tipo de fortalezas se pueden mejorar y construir; las oportunidades que se debe aprovechar, las debilidades que se necesita prever y amenazas que se presentan. Se considera importante retomar las oportunidades para una mejora tanto en la sociedad como en el gobierno, éstas son: la mejora en la satisfacción ciudadana, y la creación de propuestas con un enfoque de fiabilidad con el ciudadano y corresponsabilidad, para ello se proponen diversas estrategias en el siguiente capítulo.

Para concluir el tercer capítulo es importante resaltar que se obtuvo un análisis cualitativo y cuantitativo para la creación de escenarios prospectivos que tienen como finalidad identificar las variables que afectan de manera directa la confianza del gobierno, además se comprobó el desempeño del (PRIOM), por medio de una matriz FODA prospectiva donde se obtuvo un análisis de la fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de las acciones del gobierno.

Por otra parte, se demostró que la importancia de construir prospectiva sirve como de técnica al científico social para determinar sus predicciones tanto de forma analítica como empírica, además ayuda a comprobar las hipótesis., ya que se determina las variables que establecen un factor de cambio en función de la confianza, en ésta investigación se obtuvo la deficiente calidad de los trámites y servicios; y la mala imagen del gobierno propiciada por los medios de comunicación como variables que se encontraban en la zona poder; es decir afectaban de manera directa el objeto de estudio.

Además se obtuvieron diversos escenarios (catastrófico, alternativo, deseable y tendencial) que demostraron la importancia y las consecuencias si no se analizan las medidas correspondientes y acciones por parte de gobierno para generar confianza.

4. PROPUESTA

Se prevé que el modelo propuesto mitigue el problema de la <<pérdida de confianza en el gobierno>>, al mismo tiempo se considera que las acciones del presente afectan el futuro de manera importante. Teniendo en cuenta lo anterior se establece una mayor claridad de al proponer estrategias o iniciativas coherente con la realidad de las necesidades de la sociedad.

Por ello un <<Gobierno Fiable>> radica en la interacción y la capacidad de proveer el bienestar y satisfacer las necesidades primordiales para su pueblo, dando a conocer sus acciones y resultados de manera lúcida y explicable para el ciudadano. Cabe mencionar que la confianza ofrece al gobierno la oportunidad de legitimarse y reduce la incertidumbre ante las acciones, esto trae como resultado la aprobación, prestigio del gobierno y la satisfacción del ciudadano ante las acciones y repuestas del propio gobierno.

Putnam explica que los gobiernos fiables son aquellos dónde “[...los estados cuyos dirigentes y funcionarios son honrados y responden con eficacia a las necesidades del ciudadano aumentan la confianza social.”¹⁶³. Retomando la idea de Putnam se propone que un <<Gobierno Fiable>>, sea aquel que incorpore al capital social <<reciprocidad, cooperación y confianza>> como un bien público, donde la confianza es el pilar primordial tanto de la propia ciudadanía y de los servidores públicos en el gobierno, con corresponsabilidad, honradez, eficiencia y eficacia, de esta forma se potencializan las necesidades primordiales de cada una de las partes << ciudadanía-servidores públicos>>.

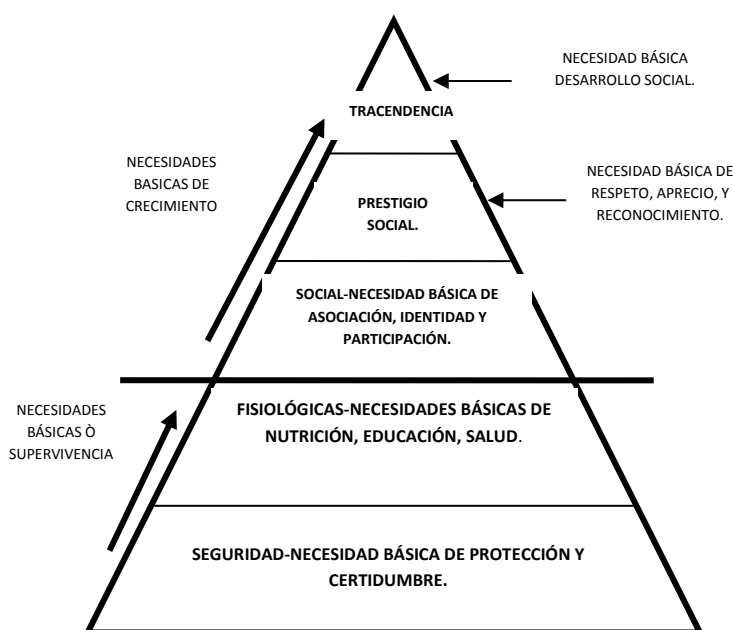
4.1.-Las necesidades sociales como factor indispensable de la confianza en el gobierno

Se propone buscar alternativas que desarrollen un <<Gobierno Fiable>>, para la satisfacción y necesidades de la sociedad; se reconoce como prioridad identificar si la sociedad posee sus necesidades primordiales para sobrevivir en su entorno, no como individuos, sino en sociedad; y si éstas son brindadas por

¹⁶³Putnam, Robert, *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*, Barcelona, Editorial Galaxia Gutunberg Círculo de lectores, 2003, p. 27.

el Estado. Por ello cuando el ciudadano posee sus necesidades primordiales cubiertas, es propenso a tener una estabilidad en su entorno de convivencia social. A continuación se presenta una alternativa de las necesidades primordiales de la sociedad., tomando como base la jerarquía de las necesidades de Abraham H. Maslow¹⁶⁴

Gráfica 4.1.- PIRÀMIDE DE NECESIDADES SOCIALES



Se reconoce que desde la fundación de un Estado el ser humano busca cubrir sus necesidades primordiales para protegerse y prevalecer ante otros individuos; por ello la conformación se establece por medio de un pacto social, para llegar a esto es necesario tener un grado de capital social, mediante cooperación confianza, reciprocidad y legitimidad entre los individuos que conforman el pacto social.

Además, es indispensable adaptarse al cambio para sobrevivir, mejorar las condiciones de vida y proveer las necesidades primordiales tanto individuales como en sociedad, esto quiere decir que el individuo, forma parte de una comunidad y está en una sociedad; que va cambiando con la innovación, donde forma parte indispensable del pacto social y por lo tanto se puede esperar que colabore en el bienestar de lo público, siempre que tenga alguna de sus necesidades sociales cubiertas.

¹⁶⁴Cfr. Maslow, Abraham, *Motivación y Personalidad*, España, Ediciones Díaz de Santos S.A., 1991.

Se considera importante cubrir la mayor parte de las necesidades básicas, con ello será beneficiada la sociedad y el gobierno; produciendo un impacto en la confianza, también en la reputación del gobierno. Con este propósito se determina que para cubrir las necesidades básicas es necesario atender las demandas de la sociedad, ya que se vuelve un factor importante para potencializar el poder público.

Lo primero que se debe tomar en cuenta es al fortalecer o recuperar la confianza del ciudadano o sociedad se propone que se tengan sus necesidades primordiales cubiertas, estas son: fisiológicas, seguridad y sociales. Cubriendo estas tres necesidades es posible que la sociedad, tenga mayor corresponsabilidad e interés con sus gobernantes, es importante que como Estado se tenga la capacidad de gobernar a la sociedad con las condiciones primordiales de sobrevivencia, pero también, como individuo es necesario llegar a potencializar estas necesidades., además como gobierno se deben tomar en cuenta las necesidades de la sociedad para saber lo que la gente demanda.

La importancia que se presenta en cubrir las necesidades sociales en la forma de gobernar, <<es decir, en cómo se gobierna y quiénes gobiernan a la sociedad >>, se basa en reconocer que una sociedad que sabe gobernar a su gobierno posee una confianza que se adapta a los cambios, además potencializa las necesidades para fortalecer a la sociedad para un mejor desarrollo de vida. Por el otro lado se determina que aquel gobierno incapaz de proveer seguridad a sus ciudadanos, que gobierna de forma incongruente en sus acciones y posee ilegitimidad; produce una enorme carencia de confianza y de apatía por los asuntos públicos.

Se puede establecer que las necesidades primordiales de la sociedad, son un factor indispensable para fortalecer la confianza, pero se reconoce que cubrir todas las necesidades de sobrevivencia y de crecimiento es una labor ardua, se puede analizar que el gobierno puede llegar a cubrir algunas necesidades, por medio de una mayor comunicación con la sociedad, y de mayor atención con el ciudadano.

En la siguiente grafica 4.2 se visualiza el número de pobres y tipo de pobreza que se representan en México; que establece por el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL)¹⁶⁵ Se reconoce que la mayoría de la sociedad en México no cubre sus necesidades primordiales ocasionando varios malestares en sociedad como son: 1) apatía por la política, 2) incertidumbre en el gobierno, 3) Inseguridad pública y 4) desprestigio social para la política y gobierno.

► GRÁFICA 1. Distribución de la población según situación de pobreza o vulnerabilidad, México, 2012

Gráfica 4.2



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2012.

Fuente: Informe de Pobreza en México 2012 del Consejo Nacional de Evaluación, Disponible en internet URL= http://www.coneval.gob.mx/Informes/Pobreza/Informe%20de%20Pobreza%20en%20Mexico%202012/Informe%20de%20pobreza%20en%20M%C3%A9xico%202012_131025.pdf , p.21. [Consultado el 7 de abril de 2014.].

Cabe mencionar que el prestigio requiere de un gran esfuerzo por parte del gobierno—ciudadanía, por medio del control ciudadano en los asuntos públicos y de las acciones de gobierno. Además, al generar consensos con los diversos actores sociales esto impactará en la percepción ciudadana pues será parte del mismo.

Se pretende que se reconstruya la confianza no solamente de gobierno sino también de la política detectando la importancia que posee el capital social y las necesidades primordiales que está dada por el bien público, se comprende que beneficia a todo aquel individuo y sociedad.

¹⁶⁵ Informe de Pobreza en México 2012 del Consejo Nacional de Evaluación, Disponible en internet URL= http://www.coneval.gob.mx/Informes/Pobreza/Informe%20de%20Pobreza%20en%20Mexico%202012/Informe%20de%20pobreza%20en%20M%C3%A9xico%202012_131025.pdf , [consultado el 7 de abril de 2014.].

4.2.-La calidad de gobierno con factor de prestigio

En primer lugar se ha llegado a establecer cómo las necesidades sociales son puntos focales para obtener confianza, por ello se recomienda que forme parte indispensable de la agenda de gobierno, por ser considerada un aspecto de importancia en la sociedad. Para ello es necesario atender tanto las demandas y necesidades se requiere de un gobierno con eficacia, eficiencia y calidad ante el ciudadano.

En el modelo propositivo de un <<gobierno fiable>> se sugiere las acciones que deben realizar el gobierno y los agentes de la política, para impulsar su credibilidad, su prestigio y ante todo su confianza. Cabe reconocer que la maquinaria de gobierno establece programas que tienen como finalidad la atención ciudadana y el mejoramiento del gobierno, pero se resalta que esto carece de un impacto real con la sociedad, a continuación se pretende establecer una propuesta fáctica que mejore las condiciones de la relación gobierno-ciudadano, para fomentar un mayor capital social y con ello la confianza.

Cabe reconocer la importancia que posee la calidad¹⁶⁶ en el gobierno en diversos aspectos (programas gubernamentales, recursos humanos y las TICs) para modernizar e innovar la maquinaria administrativa, con un objetivo primordial que la ciudadanía tenga mayor confianza hacia su gobierno.¹⁶⁷

En la actualidad se buscan realizar reformas gubernamentales para un mejor desarrollo de la administración pública, cabe reconocer que el autor Enrique Cabrero Mendoza establece que;

¹⁶⁶ Para el desarrollo de este análisis, se toma en cuenta la calidad de gobierno que se entenderá como, aquello que “[...] cobra un nuevo sentido ya que implica la existencia de una arquitectura institucional formal diseñada para equilibrar las interacciones entre el legislativo, el ejecutivo y la burocracia (actores ejecutores del poder) [...] así como la articulación de un conjunto de prácticas de gestión que permitan traducir efectivamente (dentro de cierto margen de acción permitido y vigilado para las agencias gubernamentales y funcionarios) los objetivos de gobierno en políticas, bienes y servicios que atiendan las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía”. Cejudo, Guillermo & Dionisio Zabaleta, *“La calidad del gobierno: una definición basada en atributos del ejercicio del poder”*, Núm. 232, septiembre, División de Administración Pública, CIDE, 2009, México, p. 6.

¹⁶⁷ Ver Anexo 17

[...] se busca mejorar la eficiencia en la prestación de bienes y servicios a la población mediante herramientas que haga menos costoso para las agencias gubernamentales su producción, y se evolucionaran inspirándose en la NGP hacia una relación proveedor-cliente con la idea de atender más adecuadamente y con mejor calidad las preferencias de los demandantes del servicio. Por otra, parte se busca mejorar las relaciones entre ciudadanos y gobierno mediante mecanismos abiertos de participación ciudadana, la cogestión de programas gubernamentales, la sistemática rendición de cuentas, todo ello con la intención de fortalecer tanto la confianza como un sistema más democrático y legítimo, no sólo en las elecciones de gobernantes, sino también en la cotidianeidad de la acción pública¹⁶⁸.

Los principales ajustes deben estar encaminados a una mejor calidad de gobierno, además de fortalecer la política, por medio de los ciudadanos, para garantizar respeto a la legalidad y un prestigio en las acciones de gobierno. De acuerdo con lo anterior, se propone implementar un proceso de atención para el ciudadano con eficacia y de manera inmediata, para atender las demandas y necesidades; de tal manera que se sienta escuchado y atendido de forma adecuada a sus reclamos. Además de ajustar la maquinaria administrativa que fortalezca la calidad del gobierno y sus funcionarios públicos; con ello establecer una mejor relación que coadyuve a la integración de un prestigio y fortalecer la confianza.

Se establece una visión general de la modernización administrativa para el Distrito Federal que coadyuvé a un <<Gobierno Fiable>>, es necesario tener una estrategia donde alcancen los objetivos las metas establecidas para así tener un mejor desarrollo de las fuerzas potenciales que se poseen el ámbito gubernamental. Para ello se propone introducir para la profesionalización del servicio público de la Administración Pública del Distrito Federal un Servicio Profesional de Carrera tanto a nivel entidad federativa y delegacional; para lo cual se requiere una página de internet parecida a la que opera en el nivel federal de << TRABAJE EN>>, donde los ciudadanos puedan observar las diversa plazas en la cuales puedan ser aspirantes, eliminando los hábitos como

¹⁶⁸Pardo, María de Carmen & Ernesto Velasco (coord.), *La gerencia pública en América del Norte: Tendencias Actuales de la Reforma Administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, México, Editorial Colegio de México-Instituto de Administración Pública de Nuevo León A.C., 2009, pp. 303-304.

<< corrupción, clientelismo, nepotismo, la herencia de plazas, etc.>>, de esta forma al hacer transparente el ingreso y por méritos al gobierno propiciará bienestar y desarrollo para la sociedad.

Otro aspecto importante es potencializar las instituciones de gobierno que ya están constituidas y para esto es necesario un proceso de atención al ciudadano con eficacia, donde se resuelvan las demandas y quejas del ciudadano de la mejor forma. Además, de contar con la calidad y la satisfacción del ciudadano por medio de una página de internet exclusivamente. Para ello se requiere del proceso administrativo para describir sus etapas y función de la propuesta son las siguientes:

>Planear: Se pretende establecer como objetivo principal fomentar un gobierno confiable, por medio de un proceso de atención con el ciudadano, cuya acción repercute en un plazo de tiempo de 5 años. Su finalidad será tener un prestigio aceptable entre generaciones de la sociedad.

>Organizar: Para el proceso de atención para el ciudadano con eficacia es necesario que haya una coordinación entre instituciones públicas y aquella institución que se va hacer cargo de administrar las demandas y necesidades. Además se volverán de importancia las actividades que desarrollan las instituciones que facilitan la información y la resolución; en cambio las Áreas de Atención ciudadana serán el pilar fundamental para que el ciudadano reciba una respuesta a su demanda o necesidades de manera congruente.

>Integrar: Se requiere para el logro del objetivo, capacitación constante sobre elementos claves como capital humano. Esto se obtendrá tanto de pasantes como del personal que está trabajando en el PROIMS; además de reutilizar y mejorar la pagina del PROIMS, y volverlas más eficiente.

>Dirigir: La unidad de mando será indispensable para canalizar las demandas y necesidades del ciudadano, estará conformada por Área de Análisis de demandas y servicios, con apoyo con el Área de Atención Ciudadana de las Delegaciones del D.F. además de una coordinación con las demás instituciones de gobierno.

>Controlar: Para comprobar la satisfacción del ciudadano será indispensable obtener la percepción de una parte proporcional de ciudadanos que sean beneficiados con la propuesta, además dar una respuesta institucional al ciudadano y aceptando las mejoras continuas del proceso de atención.

>Coordinar: Se propone que haya un coordinación interinstitucional de manera establecida para el mejor funcionamiento de las demandas y necesidades, también se requiere que sea indispensable insertar Áreas de Atención ciudadana en cada secretaria del gobierno. En las cuales serán focalizadas las acciones correspondientes, cabe mencionar que la respuesta al ciudadano no debe pasar de un periodo de tiempo de cinco días y de manera electrónica, se aclara que toda información del ciudadano debe estar resguardada por todas las instituciones y poder contar con el respaldo de las repuestas generalizadas de sus peticiones. Por lo que la innovación¹⁶⁹ es un instrumento que facilita y coadyuva a generar la confianza y prestigio.

A continuación, se visualiza el proceso de atención para el ciudadano con eficacia y de manera inmediata para atender las demandas y necesidades de la ciudadanía; esto con la finalidad de entender mejor la propuesta. cuyo propósito es reconocer que tanto la calidad de gobierno, como la eficiencia gubernamental, producen un mejor prestigio y comunicación con el ciudadano, pero no así la confianza, con ello se comprueba una de la hipótesis >>Si el gobierno no es eficaz, ni congruente en sus propuestas en política, en la ejecución de sus acciones y en los programas de gobierno ante el ciudadano, la probabilidad de que confíe en él es menor que cuando se brinda eficiencia en las demandas de los trámites y servicios del ciudadano<<.

Esto quiere decir, que la confianza no solamente se da por medio de tener eficacia y calidad, sino se requiere de otros aspectos: culturales, éticos y de innovación. Pese a ello es importante mencionar que siempre va existir un grado de incertidumbre y de inconformidad, pero las acciones de gobierno

¹⁶⁹ En el presente estudio se entenderá la innovación como la establece David Arellano, Enrique Cabrero “[...] innovación gubernamental como el elemento detonador de un conjunto de procesos de reconfiguración y cambio de uno o varios elementos de una organización (funciones, estructuras, comportamientos y relaciones con el contexto) que puede ser capaz de afectar la ‘agencia’ organizacional”. Arellano, David; Cabrero, Enrique & Del Castillo Arturo (coord.), *Reformando al gobierno una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, CIDE, 2000, p. 153

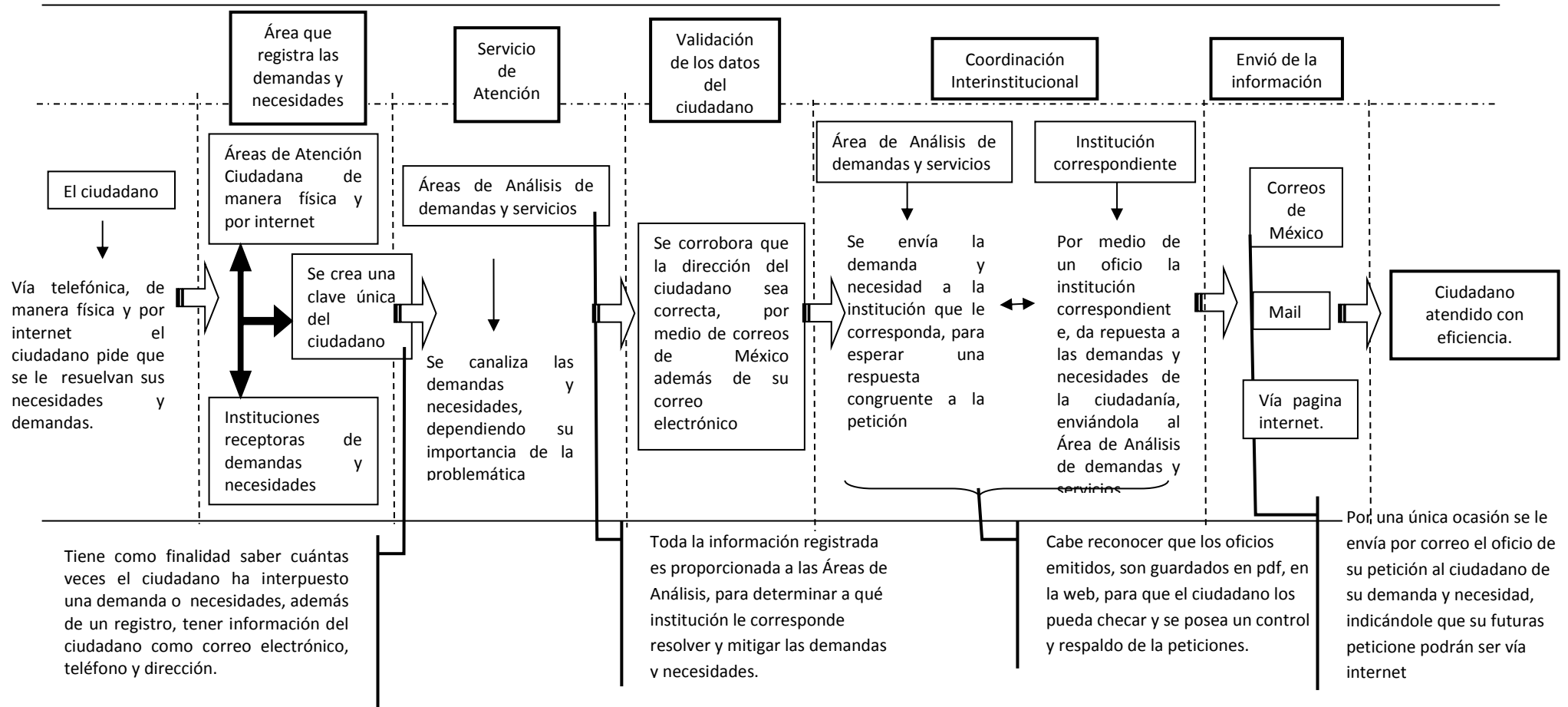
pueden acrecentar su prestigio, esto se impulsa siempre y cuando el gobierno considere como parte fundamental al capital social y algunos aspectos como son los siguientes:

1).-La evaluación de las acciones gobierno debe ser una vinculación ciudadanía-gobierno y con buena gobernanza, por medio de las contralorías ciudadanas, se pretende que el gobierno responda a las demandas y quejas del ciudadano lo más atenta posible por medio de correos electrónicos y de evaluación de los programas de gobierno, donde se posea una percepción del ciudadano.

2).- La corresponsabilidad de la confianza tiene como funcionamiento principal poseer acciones colectivas y de cooperación por parte de la propia ciudadanía; por medio de administrar a niveles de comunidad por parte de la propia sociedad

Así, se determina que el ciudadano dará solamente prestigio aceptable a aquellos gobernantes que sean aptos en el desempeño de sus funciones, que velen por el bienestar común, que sean atendidos de forma admisible ante sus demandas y además que cubran las mayorías de sus necesidades primordiales. Además que la atención ciudadana es el contacto más habitual que los ciudadanos tienen con sus gobiernos, por ello es indispensable tener una innovación constante tanto en la gestión de las demandas como la satisfacción de las necesidades de la sociedad ya que puede tener un impacto positivo en el prestigio de gobierno. En contraste, se establece que <<si el gobierno fomenta una calidad óptima ante el ciudadano, por medio de la eficiencia y eficacia, los resultados tendrán un impacto en sus acciones, más no en recuperar la confianza con el ciudadano>>.

PROCESO DE ATENCIÓN PARA EL CIUDADANO CON EFICACIA Y DE MANERA INMEDIATA, PARA ATENDER LAS DEMANDAS Y NECESIDADES DE LA CIUDADANÍA.



4.3.-La gobernanza impulsada desde el ciudadano

La importancia que posee el ámbito político, como el administrativo es fundamental para desarrollar y entender los aspectos de la pérdida y recuperación de la confianza, debido a que una parte la desarrolla la política, donde se establece el desarrollo del debate, el dialogo, la congruencia entre los actores de poder cuyo beneficio es mantener y salvaguardar la sobrevivencia dela sociedad; la otra parte la lleva a cabo el gobernante y todo aquel servidor de lo público, por medio de la ejecución de la toma de decisiones para atender las prioridades de la comunidad. Sin embargo, como ya se ha mencionado en la realidad ocurre que en la <<política>> y en el <<ejercicio del poder público>>se presentan grandes vicios que producen la pérdida de confianza, además de provocar que los ciudadanos busquen un blindaje para no volver a ser traicionados, tanto como por los políticos como con el gobierno, estableciendo una protección entre ellos se busque que el poder del ciudadano tanto en acción como en ejecución se haga valer en beneficio de la mayoría de la gente.

Margaret Levi menciona,

“[...]I become trustworthy by establishing a reputation and by setting myself up for real losses if betray a trust. If I betray you trust, I may lose the opportunity not only to have you depend on me again but also to have others depend on me”¹⁷⁰.

De esta forma, los gobernantes y servidores públicos deben tener como prioridad la recuperación de la confianza por medio de sus acciones y aceptar sus errores, ya que de no establecer este aspecto, es posible perder la oportunidad de acrecentar el prestigio y la confianza.

Robert A. Dahl establece que;

[...] la confianza mutua favorece la poliarquía y el debate público, y la desconfianza extrema facilita la hegemonía. En

¹⁷⁰“Me hago digno de confianza, estableciendo una reputación y poniendo yo mismo las pérdidas reales si traicionar una confianza. Si te traicionan la confianza, puedo perder la oportunidad no sólo para que usted dependa en mí otra vez, sino también para que los demás dependencia de mí. (Traducción Propia).”Braithwaite, Valerie & Levi, Margaret (Editors), *Trust&Governance*, New York, Russell Sage Foundation Series on Trust, Russell Sage Foundation, 1998, p. 22

primer lugar, la poliarquía exige la comunicación recíproca, de doble vertiente, mientras que la gente que no confía entre sí dificulta la comunicación mutua¹⁷¹.

Se toma en cuenta que el punto más importante de la confianza está en función de cómo impactar al ejercicio de poder público y las acciones de legitimidad; por ello se propone fomentar la recuperación de la confianza tanto en gobierno (por medio de la buena calidad del funcionamiento efectivo de la maquinaria gubernamental) como en política (por medio de una gobernanza democrática para el beneficio del ciudadano).

Esto quiere decir, que las acciones de gobierno como del ámbito de la política deben estar encaminadas al compromiso y al debate público en función de las necesidades comunes de la gente, donde la resolución de conflictos se debe llevar a cabo en hecho y en palabra; además que la cooperación se haga presente y velar la opinión del ciudadano.

Se establece que los cambios desarrollados en la administración pública se deben en un primer término al proceso de democratización. En este sentido se explica en parte la falta de calidad en el ámbito de política-gobierno, ya que primero están las cuotas de poder entre actores políticos que se dividen el poder público en beneficio de unos cuantos, dejando de lado el verdadero sentido de la <<política>> y del <<ejercicio del poder público>> que se transforma en una cosa amorfa sin beneficio para la sociedad.

La importancia de la calidad, los trámites y servicios., y la forma de gobernar, no sólo es asunto de gobierno sino de la misma sociedad, ya que para obtener resultados positivos por medio de la gobernanza democrática¹⁷² es necesario el compromiso de ambas partes. En este sentido, la propuesta para involucrar a

¹⁷¹Dahl, Robert, *La Poliarquía: Participación y oposición*, México, Editorial Iberoamericana, 1993, pp. 138-139.

¹⁷² Para el objeto de estudio se entenderá por gobernanza como lo establece Aguilar Villanueva es “[...] el concepto de gobernación /gobernanza incluye en su denotación tanto la capacidad de gobernar del gobierno como el patrón o modo de dirección que éste sigue en su ejercicio gubernativo de la sociedad, en el entendido de que las acciones (el tipo de acciones) que decide practicar el gobierno al relacionarse con sus ciudadanos a fin de conducir a la sociedad son el factor que determina y evidencia si el gobierno está aprovechando o desaprovechando las potencialidades directivas que se le han otorgado las instituciones y otros recursos estatales y si, por con siguiente, efectivamente está siendo capaz o no de gobernar a su sociedad, de realizar los objetivos que se han considerado de valor social”. Aguilar, Luis, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2009, p. 66

la ciudadanía para mejorar la administración pública local son la autentica puesta en marcha de las contralorías ciudadanas comunitarias, las cuales tengan la facultad de resolver los problemas, por medio los asuntos públicos y de potencializar las resolución de conflictos entre comunidad y gobierno.

Se reconoce que para realizarlo de forma factible es necesario poseer un grado de capital social entre ciudadanos, mediante cooperación, reciprocidad, gobernanza y ante todo confianza; con estos aspectos se generará un buena vinculación entre ciudadanía-gobierno; ya que como menciona Claus Offe establece que;

[...] una reserva elevada de capital social fomentará los logros económicos y calidad del funcionamiento político-administrativo. Ello significa que sin una existencia importante de capital social no será posible una administración eficiente y una economía productiva. Por otra parte, unos niveles altos de capital social deberán ir asociados siempre a unos resultados económicos favorables y a un buen gobierno ¹⁷³

También se propone elevar el nivel de confianza y de capital social por medio de la calidad e innovación en la administración pública. Para ello hay que tomar en cuenta los aspectos más relevantes según el objeto de estudio y un análisis coherente con la realidad en la que vive la sociedad. Se determina que la calidad posee aspectos importantes para obtener prestigio, pero se requiere no solamente calidad de gobierno por medio de sus acciones, sino también de un <<ciudadano de calidad>> que sea corresponsable con el gobierno en sus acciones, es decir, se pretende que el ciudadano posea un interés en los aspectos políticos-administrativos, donde haya un impacto directo en los beneficios para su comunidad.

Se reconoce que la falta de calidad de gobierno ante el ciudadano, el abuso de poder de los gobernantes, los compromisos fallidos, entre otras cosas han ocasionado apatía de la ciudadanía en participar en aspectos políticos y de gobierno; para contrarrestar este aspecto, es importante la gobernanza democrática, ya que es indispensable para comprender si la maquinaria del gobierno posee comunicación con el ciudadano, los cambios de gobierno del

¹⁷³ Putnam, Robert, *op. cit.*, p. 357.

D.F. en innovación y modernización producen participación ciudadana, además entender el impacto de recuperar la confianza del ciudadano; para ello es necesario primero determinar que el ciudadano siempre es el promotor con la capacidad de direccionar el aspecto político y de gobierno al ser el gestor de los asuntos públicos. Para que se lleve a cabo por medio de la nueva gobernanza democrática¹⁷⁴ son necesarios aspectos importantes como la efectividad en el gobierno, la cooperación y la confianza, sin estos elementos es muy probable que <<la nueva gobernanza democrática>> fracase.

Las siguientes propuestas van a estar enfocadas en un capital social fuerte y con potencial, tanto en el gobierno como en la sociedad, y con ello, tener una interacción más intensa en los asuntos públicos, mayor control de la ciudadanía en su gobierno, mayor interés en los asuntos públicos, tanto en comunidad como en los nacionales; al mismo tiempo también se fortalece el capital humano en las instituciones públicas, eliminando la corrupción.

Se propone adicionar facultades a la Contralorías ciudadanas como es que el ciudadano tenga un control sobre el gobierno, por medio de evaluaciones mensuales de la satisfacción en cuanto a sus necesidades prioritarias como: calidad en los trámites, servicio de agua, alumbrado y etc.; además de la percepción en función de su demanda y confianza; para tener un avance viable de comunicación y corresponsabilidad. Todo lo anterior para desarrollar cooperación, reciprocidad y confianza; llevándolo a cabo por medio de contralorías ciudadanas.

Las contralorías ciudadanas es un organismo social, que buscan que la ciudadanía exprese su inconformidad ante la incapacidad de gobernar por parte del gobierno, reforzando la comunicación y el interés por los asuntos

¹⁷⁴La Nueva Gerencia Democrática es entendida por Enrique Cabrero Mendoza como “[...] las reformas que buscan fortalecer las prácticas democráticas en espacios locales deben recurrir de forma sistemática a convocar al ciudadano como integrante de comunidad y grupos sociales que comparten inquietud y aspiraciones. Así, este tipo de reformas elige como punto de interacción a grupos sociales diversos, la dinámica de interacción es de naturaleza colectiva al promover la acción comunitaria como motor de dichos programas. Es claro que un tipo de reforma inhibe la acción comunitaria y privilegia la individual de la relación gobierno-cliente, mientras que el otro tipo de reformas promueven la acción comunitaria y privilegian la colectividad de la relación gobierno-sociedad civil”. Pardo, María de Carmen & Velasco Ernesto (coord.), *op. cit.*, p. 330.

públicos; por medio de un mayor control ante su gobierno para que sean atendidos satisfactoriamente.

Cabe reconocer que existen avances en este sentido como lo muestra el Programa de Contraloría Ciudadana Comunitaria, donde se estipula que “[...] se buscará alcanzar una mayor transparencia en involucrar a los sectores sociales en la vigilancia y evaluación del desempeño de la administración; y se mantendrá como política, la consulta permanente con la ciudadanía y con apertura a la iniciativa social.”¹⁷⁵. Esto quiere decir que el gobierno está dando la apertura para que el ciudadano y sectores sociales tengan un control y evalúen las acciones del mismo, además se visualiza que le preocupa la confianza, la credibilidad en las instituciones públicas y en los gobernantes que ejercen el poder público.

Se reconoce el esfuerzo de establecer un control del ciudadano hacia su gobierno, donde pueda intervenir directamente con las acciones e instituciones públicas y velar para el buen desempeño de sus acciones tanto de los servidores públicos como de las acciones de gobierno.

La importancia de las contralorías ciudadanas comunitarias¹⁷⁶, está en función de la gobernanza democrática, enfocado solamente en el aspecto de vigilancia y evaluar., se establece de forma fáctica con el ciudadano, produciendo una controversia tanto en lo que se estipula en la ley, como en lo que se lleva a la práctica dejando de lado un aspecto que puede ser crucial para recuperar el prestigio y la confianza, debido a que solamente el ciudadano gestiona y controla los aspectos de recuperación de espacios públicos, donde en realidad debería gestionar, vigilar y evaluar tanto las acciones de gobierno por medio de los programas gubernamentales, así como aquellas áreas y personas que estén en el ejercicio del poder público, por medio de la percepción del ciudadano.

¹⁷⁵ El objetivo principal de la contraloría ciudadana comunitaria es “establecer un mecanismo de vigilancia ciudadana para promover el bienestar comunitario y el mejoramiento del entorno; evaluar la eficacia, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública en estas materias, así como el cumplimiento de los principios de legalidad, honradez, imparcialidad, eficacias y eficiencias por parte de los servidores públicos” Gaceta Oficial del Distrito Federal, 3 de septiembre de 2012., p. 11.

¹⁷⁶ *Ibidem*, p. 12.

Se analiza que debido a que el gobierno busca institucionalizar a los ciudadanos, se llega a concluir que éstos tengan un control hacia el desempeño de sus gobernantes, es decir que sean partícipes no sólo con el acceso a la información, rendición de cuentas; sino que intervengan con sus gobernantes, por medio de exámenes de evaluación, encuesta enfocadas a la satisfacción del ciudadano, teniendo un impacto tanto en el aparato administrativo, al canalizar los defectos o errores y corregirlos de forma adecuada.

Se presenta una propuesta por medio de un gobierno fiable, capaz de interactuar de manera eficiente y eficaz ante los ciudadanos, cuyas herramientas son las responsabilidades comunitarias, el poder público, por medio del control ciudadano, debe cumplir con las necesidades primordiales de la sociedad, tener un gobierno con capacidad de mantener su reputación, tener un aparato administrativo innovador y modernizador ante las necesidades de la sociedad; además es necesario que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal produzca información acerca de la percepción de la ciudadanía en función de la confianza en sus instituciones y potencializar las contralorías ciudadanas comunitarias>> y a la adaptación del cambio; y finalmente producir un capital social fuerte ante la sociedad.

4.4.-La ética pública como principio rector de la confianza

La propuesta de un <<Gobierno Fiable>> debe estar fomentada en la respuesta de gobierno para satisfacer las demandas y necesidades primordiales de la sociedad, una atención de calidad con el ciudadano, generar una verdadera modernización administrativa, que exista un mejor control ciudadano ante su gobierno y una ética pública fomentando los valores-principios tanto en los gobernantes como en la sociedad.

Se reconoce que cuando un Estado entra en crisis produce un resquebrajamiento en la confianza de las personas, produciendo que todos aquellos que ocupan un cargo público y la propia sociedad, omiten y no respetan los aspectos legítimos ni de valores que los rigen como son: las leyes, normas de conducta, reglamentos y etc. Por ello es necesario atribuir a la ética

pública como principio rector de confianza entre individuos para basar su preocupación por el respeto y aprecio por la propia coexistencia humana.

Para fines de la investigación se comprende desde la visión de Carrillo Landeros a la ética que es concebida desde sus raíces como:

Palabra procedente de **ethós**: carácter, modo de ser o de comportarse; de dicho término derivó **ethikes**, **ethikós**, que corresponde a ética, la cual se sintetiza como deber ser en general y tiene por objeto de estudio a la moral y más específicamente a las costumbres y formas de comportamiento humano, de acuerdo con los valores y las normas de conductas que de ellos derivan, con base en lo que se considera bueno y malo en la actuación del hombre en sociedad, así como las obligaciones que se deben de asumir en su relación con los demás¹⁷⁷

[la ética pública] como centro de preocupación a la moral pública, consistente en el conjunto de premisa que tiende a destacar los valores y códigos de conducta que deben estar presentes en el quehacer cotidiano de los servidores públicos y se vinculan con cuestiones relativas a las virtudes que se consideran propias en la actuación de los individuos que operan en las instituciones gubernamentales, como son la honestidad, honorabilidad, honradez, probidad, justicia, responsabilidad, equidad, imparcialidad, vocación de servicio y veracidad entre las más destacadas [...]¹⁷⁸

A partir de las citas anteriores, se observa la importancia de la ética pública radica en el comportamiento y actuación del individuo que forma parte del gobierno que materializa la acción del Estado y donde la administración pública concreta las acciones del gobierno, por medio de la gestión de las instituciones públicas para coadyuvar la satisfacción de la ciudadanía, por medio del beneficio común, sino también en rescatar el comportamiento moral de los servidores públicos, esto se podrá llevar por medio de campañas de revalorización del servicio público cuyo objetivo sea minimizar la discriminación del actuar público y retomara la confianza de gobierno.

¹⁷⁷Carrillo Landeros, Ramiro, *op. cit.*, pp. 14-81.

¹⁷⁸*Ibidem*, pp. 224-275.

Si el gobierno busca una corresponsabilidad con los ciudadanos, es indispensable que sea un ejemplo a seguir para la sociedad; con ese fin es necesario eliminar los grandes vicios que presenta el gobierno, fomentando la credibilidad por medio de la ética pública, cuyo objetivo principal es rescatar los valores y principios éticos para impulsar la convivencia entre gobierno y ciudadanía. Para recuperar la confianza es indispensable una ética pública no solamente con el servidor público sino también para el ciudadano, éste tendrá la certeza de que las acciones de gobierno incentivarán un entorno de honestidad que favorecerá como guía a las instituciones pública, servidores públicos y ciudadanía.

Con base en lo anterior, es necesario garantizar los principios que rigen la administración pública, tales como: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencias, además por medio de servicio profesional de carrera impulsar que el que ingrese tenga convicción de ejercer su función con rectitud y ética pública para la sociedad; para obtener un efecto en la percepción del ciudadano que repercute en la reputación social la confianza en el gobierno.

La propuesta de que la ética pública sea eje rector del <<Gobierno Fiable> tiene como consecuencia que tanto el servidor público como cada persona llegue a poseer una conciencia colectiva y una responsabilidad colectiva entendida como aquella que “[...] puede consistir en un grupo de personas que consideran que el bienestar de cada uno de ellos es responsabilidad del grupo. Un grupo internaliza colectivamente la responsabilidad únicamente cuando sus miembros voluntariamente se responsabilizan de todo el grupo”¹⁷⁹, ésta se manifiesta en el compromiso en los asuntos públicos, para que los actos reflejen la unidad y el bienestar de las acciones tanto de forma individual como social. En este sentido se reconoce al servidor público como el motor que impulsará los principios éticos, por medio de su responsabilidad y de optar por garantizar el bien común por encima del interés particular. Respecto a lo anterior, Margaret Levi determina que:

“[...]To give an account of trust in government on analogy with trust in individuals requires two classes of argument. First, we

¹⁷⁹Schmidtz, David & Goodin Robert E., *Bienestar social y la responsabilidad individual*, Madrid, Cambridge University Press, 2000, p. 28.

must give an account of the trustworthiness of government agents. Second, we must account for the Knowledge citizens are likely to have of such trustworthiness.”¹⁸⁰

Por lo que para llegar a poseer una plena confianza es necesario considerar la importancia de la fiabilidad, es decir, conocer tanto las acciones como a las personas que posea un cargo público y de elección popular, para crear un aspecto de credibilidad y reputación. Por otro lado se requiere que tanto el ciudadano como el gobierno produzcan un interés legítimo por dar a conocer sus acciones y necesidades ante la sociedad, además adquirir conocimiento del actuar público revalorizado la importancia de los aspectos de interés común. Por ello, Fukuyama establece que:

[...] la gente que no confía en su prójimo termina cooperando con éste solo bajo un sistema de normas y regulaciones que tienen que ser negociadas, acordadas, litigadas e implementadas, a veces de forma coercitiva. Este aparato legal, que sirve como sustituto de la confianza, contiene lo que los economistas denominan `costo de transacción`¹⁸¹

Se reconoce que el “costo de transacción” es una de las muchas formas de generar procesos de participación por medio de la coerción que implementa el gobierno, ante un escenario altamente apático debido que la gente no desea generar procesos de cooperación, reciprocidad de forma involuntaria para individuos o grupos. A partir de la falta de conocimiento de su gobierno o simplemente que se busque su cooperación para un fin determinado, se puede generar negociaciones que solamente busquen un beneficio de grupo o individual careciendo del bien común, por ello, para llegar a un confianza congruente con el bien común es la ética pública en nuestra sociedad con el propósito de retomar la forma de actuar de los individuos y la preocupación por el bienestar social.

Para coadyuvar a una ética pública que tenga un impacto en la confianza es necesario tener una actitud donde se conciba al individuo como prioridad

¹⁸⁰Para dar cuenta de la confianza en el gobierno en analogía con la confianza en las personas requiere dos clases de argumentos. En primer lugar, tenemos que dar cuenta de la fiabilidad de los agentes del gobierno. En segundo lugar, debemos tener en cuenta del conocimiento de los ciudadanos que son propensos a tener plena confianza en tales. (Traducción Propia). Braithwaite, Valerie & Margaret Levi (editors), *op. cit.*, p. 12.

¹⁸¹Fukuyama, Francis, *op. cit.*, p. 47.

fundamental que vele por las necesidades sociales, potencializar las actividades comunitarias y compromisos cívicos. A continuación se proponen tácticas para que haya una ética pública que potencialice el principio rector de la confianza:

1.- Incentivar campañas internas como externas para la revalorización del servicio público cuyo objetivo sea minimizar la discriminación de los funcionarios públicos y retomara la confianza de gobierno. Las campañas serán internas en las dependencias públicas en las cuales se busque potencializar las fortalezas de los servidores públicos y que se sientan orgullosos de formar parte de gobierno. Las campañas externas serán enfocadas hacia la ciudadanía donde se informarán las funciones principales de la administración pública y el objetivo de cada institución gubernamental.

2.- Se propone establecer una “Escuela de cuadros de Ética pública”, que sirva de inducción para todas aquellas personas que quieran ejercer un cargo público en un periodo de tiempo de seis meses a un año, antes de introducirlos al campo laboral. Donde se buscará impulsar a los egresados con principios éticos cuyo objetivo es formar a los ciudadanos más aptos para ejercer cargos públicos como de elección popular, para que sus acciones sean certeras y no perjudiquen a la sociedad. Además de constituir áreas de ética pública en cada institución con ayuda de psicólogos especializados para inculcar la ética pública, donde se propaga el ámbito de la colectividad voluntaria y de la importancia de convivir con valores y principios.

El gobierno presenta una carencia en impulsar la generación de confianza y de ética pública tanto en el ámbito político, administrativo y social, ya que ésta se obtiene tanto de forma individual como social. Por lo anterior se considera importante que muchos de nuestros gobernantes a nivel político y administrativo carecen de honestidad y humildad; con estos aspectos resulta complicado recuperar la confianza, pero no imposible, por ello se propone de gran importancia a la ética pública ya que forma un aspecto para potencializar y fortalecer no solamente la confianza, sino también el capital social. Cabe reconocer que la eficiencia y eficacia del gobierno fomentan calidad en el aparato administrativo, más no una confianza potencial en el gobierno.

Para llegar a tener una confianza óptima ante la sociedad es necesario:

1.- Cambiar la percepción de la gente <<de que el gobierno es malo/el gobierno nunca hace nada/todos los servidores públicos, los diputados, senadores y aquellos que trabajan en el gobierno son unos delincuentes y etcétera. >>

2.- Fomentar prestigio, respeto social y desarrollar los valores principios éticos como son: (honestidad, legalidad, tolerancia, imparcialidad, etcétera.) empezando por el propio gobierno y los servidores públicos.

3.- Las acciones de los gobernantes tengan un impacto a favor del bienestar del pueblo.

Todo lo anterior puede coadyuvar a presentar un nivel de confianza potencial, siempre y cuando la confianza se ha tomado con un aspecto importante en el gobierno y también sus repercusiones.

5. CONCLUSIONES

El Estado es un ente que resguarda la sobrevivencia de la coexistencia humana organizada, donde se gesta la cooperación, la unión y la confianza entre individuos que anhelan su bienestar común así como salvaguardar sus necesidades de seguridad, alimentación, empleo y salud, establecido un orden regulado por reglas y normas.

El Estado moderno es operado por individuos como por los grupos políticos y aparatos administrativos procuradores del bien común, pues al ostentar el monopolio del poder político demanda un control en los aspectos más importantes de la sociedad como son la economía, la política, justicia y el desarrollo integral.

El Estado es la institución de instituciones del ámbito público, en la cual el gobierno realiza el acto de administrar con acciones para atender las demandas sociales y distribuir los recursos en la sociedad, todo ello respaldado en la normatividad establecida.

La importancia de la confianza en el gobierno radica en que cada individuo al delegar su poder en el momento del pacto político para la creación del Estado, se instaura y conforma un pacto de confianza, no solamente con sus gobernantes sino entre los demás gobernados, donde se busca cubrir las necesidades por medio de los recursos tanto administrativos, económicos, sociales, políticos y jurídicos.

La administración pública atiende a la ejecución fáctica de las acciones de gobierno, desarrolla la prestación de los bienes y servicios a los ciudadanos; se constituye por servidores públicos que se encuentran en sus instancias federal, estatal y municipal que son la parte más visible del gobierno, cuyo objetivo es servir a la sociedad para mantener un orden y un beneficio común.

Se reconoce la importancia del servidor público como aquel individuo que sirve al ciudadano para resolver sus dudas, demandas y necesidades, siendo el

actor más dinámico del gobierno, el cual tiene la responsabilidad y el grado de confianza que se le confiere para representar al gobierno.

La administración pública en México es una disciplina que se conforma por organizaciones que hacen valer la soberanía del pueblo, como son las dependencias y entidades que fomentan la vida de lo público en su modalidad centralizada y paraestatal conforme al artículo 90° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Gobierno del Distrito Federal tiene una estructura administrativa distinta dada su condición *suis generis* de capital de la República Mexicana, y no como las demás entidades federativas. Es la entidad que posee mayor interacción en los asuntos nacionales e internacionales, pero al enfrentar grandes desafíos por su posición como una de las principales urbes del país, representa un reto para su administración pública local compuesta por una administración central y órganos desconcentrados.

El Gobierno del Distrito Federal por medio de su Administración Pública, tiene como finalidad atender las demandas y necesidades de los ciudadanos; por eso debe mejorar constantemente aspectos de innovación administrativa, mejoramiento en la ética pública, mayor vinculación social, aspectos sociales, económicos y en su modernización gubernamental para contribuir al desarrollo de un bienestar ciudadano.

En el ámbito de la política y de la administración pública el capital social y la confianza son trascendentales por los beneficios que contribuyen a un entorno de cooperación, certidumbre y armonía; además de generar un prestigio para el gobierno en la sociedad.

El capital social fortalece los vínculos de socialización por medio de la comunicación e interacción entre individuos, su fin es buscar un impacto ante problemáticas sociales en pro- del bien común. La importancia del capital social para el gobierno radica en tener una relación entre gobierno y ciudadanía; donde el objetivo primordial es poder cooperar, fomentar prestigio para trabajar en conjunto y así tener bienestar común para la sociedad.

La confianza como forma de actuar libre entre individuos que buscan minimizar la incertidumbre en sociedad, se vuelve necesaria cuando se trata de incidir en el bienestar común, ya que al presentarse una disfuncionalidad de cooperación y reciprocidad entre los gobernantes y gobernados se produce apatía y desconfianza impactando al sistema social en su conjunto.

La desconfianza es producto de las malas experiencias y del modo de actuar de los individuos en un entorno disfuncional y de conflictos sociales que reducen el prestigio y credibilidad; volviéndose una forma de desacuerdo entre los individuos y los entes públicos.

La confianza se produce en el actuar del individuo tanto de manera personal como social, donde se brinda la reciprocidad e identidad, además lo provee de vínculos fuertes ayudando al bienestar tanto social como individual; sin embargo, cuando existe incertidumbre o riesgo en sociedad e individualmente se desvanece la confianza.

La confianza política como la realización del poder entre individuos e instituciones que buscan el bienestar social, presenta diversas expectativas por parte de los que delegan poder, que de no cumplirse afectan de manera directa el desarrollo del poder público, la democracia y legitimidad

La confianza en el gobierno tiene como prioridad el desempeño y la calidad de la Administración Pública por medio de lazos de cooperación y reciprocidad entre gobierno y ciudadanía; para cubrir y atender las necesidades, bienes y servicios de los ciudadanos, además de potencializarla de mayor compromiso social.

Las instituciones públicas son primordiales para salvaguardar la confianza del ciudadano, debido que están conformadas por “valores” que constituyen un Estado como son: la justicia, legalidad, legitimidad y la gobernabilidad, se reconoce que se ejercen por los servidores públicos que atienden a los ciudadanos, con normas establecidas para el buen desempeño de sus funciones.

Los índices de confianza basados tanto a nivel internacional como nacional reflejan tres aspectos notables:

- 1) La confianza del gobierno se encuentra a nivel decepcionante a pesar de su gran esfuerzo por mejorar su administración y la atención con el ciudadano.
- 2) Se analiza que los ciudadanos no se sienten representados por sus gobernantes, debido a que sus quejas no son atendidas por las autoridades competentes, produciendo una apatía hacia sus gobernantes.
- 3) La inquietud de la ciudadanía por resolver los problemas que les afectan, ocasiona que busquen apoyo en otras instancias no gubernamentales para participar en los asuntos públicos.

Los vicios de gobierno se manifiestan en el actuar inmoral de los gobernantes que propician una sociedad con incertidumbre y generan el desprestigio de las instituciones públicas afectan el desarrollo del aparato administrativo.

El poco acceso a la información gubernamental y el abuso de poder de los servidores público desmerita de manera directa el desarrollo gubernamental, quebranta la reputación de los servidores públicos y menoscaba la imagen pública del gobierno.

La deficiente calidad en los servicios y trámites públicos consiste en una mala atención hacia los ciudadanos, con ello, las expectativas ciudadanas son frustradas al no ser cumplidas satisfactoriamente proyectando un rechazo hacia los servidores públicos.

Las circunstancias de los vicios de gobierno que deterioran la confianza del ciudadano, impulsaron una mejora en los aspectos gubernamentales, estableciendo planes y programas públicos tanto a nivel Federal como en el Distrito Federal, para subsanar las problemáticas omitidas y restablecer la credibilidad en el gobierno.

El Gobierno del Distrito Federal, impulsó el PROIM que tenía como finalidad aspectos competitivos y modernización en la administración pública, además de atender las demandas de sus habitantes para generar un mayor grado de confianza y calidad con sus acciones.

Mediante el PROIM y su estrategia de “Gobierno Confiable y de Calidad”, se analizó el funcionamiento para obtener confianza en el gobierno mediante la calidad en la atención de los trámites y servicios que se brindan al ciudadano.

El proceso para obtener confianza no solamente se da por la calidad en la atención de los trámites y servicios que se ventilan en las instancias gubernamentales, sino que también depende de la cultura, ética pública y eliminar los vicios dentro del gobierno.

El innovar y modernizar el aparato administrativo fomenta un prestigio con el ciudadano, volviéndose indispensable en las instituciones públicas como en los servidores públicos; también debe incluirse en las instituciones políticas para fortalecer tanto la administración pública como la política gubernamental.

El análisis de escenarios para la confianza permitió prever los cambios de las acciones del presente, creando la multiplicidad de futuros posibles; en escenarios tanto favorables como catastróficos, donde se previeron las diversas consecuencias que pueden perjudicar o favorecen el desarrollo de la confianza.

La matriz de Fortalezas Oportunidades Debilidades y Amenazas de manera prospectiva, permitió identificar que las acciones de gobierno se encuentran en una situación alarmante, ya que su actuar para fomentar confianza carece de oportunidad y objetividad al visualizar tanto las amenazas como de las debilidades para influir como factor importante en el desarrollo el aparato administrativo.

El modelo propositivo “Gobierno Fiable” da certidumbre a los ciudadanos promoviendo tres aspectos importantes para cubrir las necesidades sociales como son:

- 1) El actuar honesto de los gobernantes que manifiestan sus principios por el bienestar común.
- 2) El mejoramiento del aparato administrativo, por medio de la calidad e innovación de gobierno ante los ciudadanos.
- 3) El control ciudadano ante su gobierno, para evaluar su desempeño.

Las necesidades sociales son aspectos de carencias e insuficiencias entre individuos comunes que lo largo de la vida se buscan superar, para obtener un desarrollo de vida plena, dando la oportunidad de tener bienestar.

La calidad de gobierno es un equilibrio de fuerzas entre poderes para desarrollar la gestión pública de forma eficaz que solventa las demandas y necesidades de la sociedad mediante el actuar responsable de sus instituciones en un marco legal y con conciencia social.

La innovación de gobierno mejora la gestión pública mediante un proceso de cambio constante en el desempeño de los servidores públicos como de las instituciones públicas, por medio de tecnologías de la información <<TICIS>>, y la participación constante de la ciudadanía.

Gobernanza democrática es un control ciudadano de su gobierno, promoviendo el beneficio de la cooperación, con el fin de tener una mayor participación en los asuntos públicos, evaluando su actuación y generando espacios públicos para hacer llegar sus demandas ciudadanas.

La ética en general se desarrolla con el deber ser del hombre y su comportamiento en sociedad, considerando la conducta para su mejor actuar entre individuos, por ello la ética pública se enfoca en el actuar de los gobernantes por medio los valores públicos y de su vocación de servicio que se manifiestan con honor en su actuar público.

Para confirmar el sistema de hipótesis planteado, se detectó que el proceso de modernización gubernamental y atención ciudadana posee un impacto mediático que vela sólo por atender trámites y servicios; es necesario visualizar a la confianza como un mecanismo de prestigio y volverlo un indicador de desempeño para el gobierno

La tendencia de la confianza en el Gobierno del Distrito Federal, presenta grandes desafíos en el aparato administrativo, político y social; que de no ser atendidos pueden ocasionar consecuencias como son:

- Un aumento de las causas que afectan la confianza en el gobierno perjudican de manera directa el desarrollo de la vida pública.
- Las propias autoridades corrompen la integridad de gobernados volviéndose en contra del bien común, a pesar de que su principio fundamental es velar por el bienestar del pueblo.
- Existen leyes que sancionan el mal actuar de los gobernantes, pero eso no es una verdadera salida para contrarrestar el déficit de confianza, pues en su mayoría son de aplicación laica.
- Grupos de interés político y de gobierno carecen de efectividad para velar por el beneficio de la confianza y la credibilidad; volviéndose un problema que afecta la gobernabilidad, democracia y capital social de un país.

Es evidente que la búsqueda de mejorar la confianza por medio de la modernización administrativa es una iniciativa congruente, pero para recuperar la confianza y el desprestigio de los gobernantes es necesario inculcar una cultura política (valores públicos en los ciudadanos), además de revalorizar el servir público en los futuros políticos y administradores públicos.

6. BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA DE LIBROS

Aguilar, Luis, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2009.

Arellano, David; Cabrero, Enrique & Del Castillo Arturo (coord.), *Reformando al gobierno una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, CIDE, 2000.

Aristóteles, *Ética Nicomaquea y Política*, México, Edit. Porrúa, S.A., 1989.

Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

Camacho, Miguel, *Teoría de la Administración Pública*, México, Porrúa, 2000.

Camu Antonio, *Gobernabilidad y Democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No 6, México, I.F.E, 2001, pp.22-23.

Carrillo Landeros, Ramiro, *Fundamentos éticos y epistemológicos de la ciencia política y la administración pública*, Tesis de Doctorado en Administración Pública, UNAM-FCPyS, México, agosto 2005.

Castelazo, José R., *Apuntes sobre la teoría de la Administración Pública*, México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración, 1977.

Coleman, James, *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Massachusetts y Londres: The Belknap Press of Harvard University Press, 1990.

Dahl, Robert, *La Poliarquía: Participación y oposición*, México, Editorial Iberoamericana, 1993.

De la Cueva, Mario, *La idea del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

Domingo, Pablo (coord.), *Cultura política, participación y relaciones de poder*, México, UAM-Iztapalapa, CONACYT, 2005.

Drucker, Peter F., *La Gerencia. Tareas, responsabilidades y prácticas*, Buenos Aires, Editorial El ateneo, 1990.

Durston, John, *¿Qué es el capital social comunitario?*, CEPAL- SERIE Políticas Sociales N° 38, junio, Santiago de Chile, 2000.

Fukuyama, Francis, *Confianza. Las virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad*, Buenos Aires, Editorial Atlántida, 1996.

Godet, Michel, *De la anticipación a la acción. Manual de prospectiva y estrategia*, México, Alfaomega, 1995.

Haro Bélcher, Guillermo (Coord.): *Cómo servir mejor a los ciudadanos*, México, INAP, 1999.

Hobbes, Thomas, *El Leviatán*, México, Gernika, 1994.

Jellinek, Gorge, *Teoría general del Estado, México*, Grandes Clásicos del derecho Vol. 2, Oxford University Press, 1999.

Lin, Nan, *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*, Nueva York, Cambridge University Press, 2001.

Losada i Marro, Carlos, *¿De burócratas a gerentes? La ciencia de la gestión pública aplicada a la administración del Estado*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1999.

Luhmann, Niklas, *Confianza*, Barcelona, Anthropos, 1996.

Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y gestión pública*, Secciones de obras de administración pública, Fondo de Cultura Económica, México, 2009.

Maquiavelo, Nicolás, *El príncipe*, México, Ediciones Coyoacán, 1997.

Maslow, Abraham, *Motivación y Personalidad*, España, Ediciones Díaz de Santos S.A., 1991.

Mojica, Francisco, *La prospectiva. Técnicas para visualizar el futuro*, Bogotá, Legis, 1991.

Morales, Agustín, *La desconfianza política en sistemas democráticos: la desconfianza política en México*, Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM-FCPyS, México, 2008.

North, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 13.

Pardo, María de Carmen & Ernesto Velasco (coord.), *La gerencia pública en América del Norte: Tendencias Actuales de la Reforma Administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, México, Editorial Colegio de México-Instituto de Administración Pública de Nuevo León A.C., 2009.

Pérez Porrúa, Francisco, *Teoría del estado: teoría política*, México, Porrúa, 2006.

Pérez, Germán, *El léxico de la política en la globalización, nuevas realidades, viejos referentes*, México, UNAM, 2008.

Pérez, Germán, *Los límites de la política en la globalización*, México, UNAM, 2009.

Peterman, Franz, *Psicología de la confianza*, Barcelona, Editorial Herder, 1999.

Putnam, Robert, *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*, Barcelona, Editorial Galaxia Gutunberg Círculo de lectores, 2003.

Rabotnikof, Nora, *En busca del lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, México, UNAM, 2005.

Rousseau, Jacobo, *El contrato social*, México, Editorial Porrúa, 2004.

Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, México, Editorial Porrúa, 2006.

Schmidtz, David & Goodin Robert E., *Bienestar social y la responsabilidad individual*, Madrid, Cambridge University Press, 2000.

Serra Rojas Andrés, *Ciencia Política. La Proyección Actual de la Teoría General del Estado*, México, Edit. Porrúa, 1985.

Ugalde, Luis, *Rendición de cuentas y democracia: el caso de México*, México, Instituto Federal Electoral, México 2002.

Valerie Braithwaite and Margaret Levi, Editors, *Trust & Governance*, Volume I in the Russell Sage Foundation Series on Trust, Russell Sage Foundation, New York, 1998.

Weber, Marx, *El político y el científico*, Madrid, Editorial Alianza, 1979.

Wilburg, Castro, *Administración Pública para el desarrollo integral*, México, Fondo de Cultura Económica, 1971.

BIBLIOGRAFÍA DE REVISTAS

Cejudo, Guillermo & Dionisio Zabaleta, "La calidad del gobierno: una definición basada en atributos del ejercicio del poder", Núm. 232, septiembre, División de Administración Pública, CIDE, 2009, México, p. 6.

Cervera, Manuel, FODA: un enfoque prospectivo, Working Papers 9, Prospectiva Política, Colección dirigida por la Dra. Guillermina Baena Paz Proyecto PAPIME de "Inteligencia Prospectiva" Dirección General de Asuntos del Personal Académico, UNAM Proyecto PAPIME: Laboratorio de Estudios del Futuro, Centro de Estudios Políticos, UNAM-FCPyS, México, 2008, p. 9.

Gordon, Sara, "Confianza, capital social y desempeño de organizaciones. Criterio para su evaluación" en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, número 193, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2005

Mercedes Navarrete Jiménez, Working Papers 11, Prospectiva Política, Herramientas para el análisis prospectivo estratégico. Aplicaciones MICMAC, MIC y MACTOR, Colección dirigida por la Dra. Guillermina Baena Paz Proyecto PAPIME de "Inteligencia Prospectiva" Dirección General de Asuntos del Personal Académico, UNAM Proyecto PAPIME: Laboratorio de Estudios del Futuro, Centro de estudios políticos, FCPyS, Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, México, 2009.

Ostrom, Elionor, “Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva”, Revista Mexicana de Sociología, año 65, núm. 1, enero-marzo, Instituto de Investigaciones Sociales, 2003, México, p. 160.

Woodrow, Wilson, “El estudio de la administración Pública” en Encrucijada Revista de Administración Pública, Revista Electrónica del Centro de Estudios de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Los Clásicos, abril- julio 2009, p. 1.

Working Papers 9, Prospectiva Política, FODA: un enfoque prospectivo, UNAM Proyecto PAPIME: Laboratorio de Estudios del Futuro, Centro de estudios políticos, FCPyS, Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, México, 2008.

BIBLIOGRAFÍA DE, ARTÍCULOS LEYES CONSTITUCIONALES

Artículo 40° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 44° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 49° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 90° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Artículo 1° y 4° de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información.

Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal, 17 de noviembre de 2010, pp.14-15- 17-123.

Gaceta Oficial del Distrito Federal, 3 de septiembre de 2012., p. 11.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

BIBLIOGRAFÍA WEB

“Encuesta de Percepción de la Calidad de Vida del Distrito Federal”, publicado por Raúl Hernández Medina < consultado en internet el 31 de marzo de 2014>, Para datos URL=<http://www.evalua.df.gob.mx>

Baena, Guillermina, Aplicación de la prospectiva a la política, Working papers 4, México, UNAM-FCPyS, 2005, [en línea], Dirección URL = ciid.politicas.unam.mx/semprospectiva/dinamicas/.../wp4.pdf, [consulta: 7 de enero del 2011], pp. 9-10.

Catálogo Único de trámites y servicios del Gobierno del Distrito Federal, [en línea], Dirección URL= <http://www.tramitesyservicios.df.gob.mx> , [consulta: 27 de septiembre de 2012].

Consulta Mitofsky, monitoreo mensual de consulta, Economía Gobierno y Política, Agosto 2011, <consultado en internet el 27 de septiembre 2012> en: http://www.consulta.mx/Docs/FusionCharts/EPG_Agosto.pdf.

Disponible en internet URL= <http://www.evalua.df.gob.mx/encuestas.php> , [consultado 30 de enero de 2014]

Disponible en internet URL= http://www.setravi.df.gob.mx/wb/cg/portafolio_de_proyectos_de_innovacion, [Consultado el 30 de mayo 2013.]

Gaceta Oficial del Distrito Federal el 17 de Noviembre de 2010, Disponible en internet URL=<http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/index.php?MPrincipal=mlocal&aparado=8>, [consultado 1 de Noviembre de 2013]

Gallego, Francisco, Prospectiva y alteridad, [en línea], Dirección URL= celgyp.org/trabajos/trabajos/Prospectiva_y_Alteridad.pdf -, [consulta: 7 de enero de 2011].

Godet, Michel, La caja de herramientas de la prospectiva estratégica, 2000, [en línea], Dirección URL= http://citep.rec.uba.ar/ubatic/wp-content/uploads/2011/06/ProspectivaHerramientas_godet.pdf, [consulta: 10 de diciembre de 2013], p. 68.

Guía de Implementación de las Cartas Compromiso al Ciudadano (CCC), enero del 2007, Disponible en el portal www.serviciosdecalidad.gob.mx, citado por Presidencia de la República, Sistema de trámites y servicios de calidad, México, 2008, p. 8

Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2010, Informe Ejecutivo 2010. Disponible en internet en URL= <http://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf>, consultado el 30 de marzo de 2014.

Informe 2010 del Latinobarómetro, URL=<http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp> <consultado en internet el 29 de diciembre del 2010>.

Informe Anual 2011 de la Contraloría General del Distrito Federal, Disponible en internet URL= <http://cgservicios.df.gob.mx/transparencia/ipo1419/gdf-cg-ipo141900201101.pdf> , p. 62 [Consultado el 30 de mayo 2013.]

Informe Anual 2012 de la Contraloría General del Distrito Federal, Disponible en internet URL= <http://www.setravi.df.gob.mx/work/sites/cg/docs/InformeAnualCG22012.pdf> , p.34, [Consultado el 30 de mayo 2013.]

Informe Anual 2013 de la Contraloría General del Distrito Federal, Disponible en internet URL= <http://www.aldf.gob.mx/archivo->

b6c853e39cf5188301512c9865687813.pdf , p 179, [Consultado el 30 de mayo 2013.]

Informe Anual 2008-2009 de la Contraloría General del Distrito Federal, Disponible en internet URL= <http://cgservicios.df.gob.mx/transparencia/pdf/cgipo14192008.pdf> , p. 39 [Consultado el 30 de mayo 2013.]

Informe de Pobreza en México 2012 del Consejo Nacional de Evaluación, Disponible en internet URL= http://www.coneval.gob.mx/Informes/Pobreza/Informe%20de%20Pobreza%20en%20Mexico%202012/Informe%20de%20pobreza%20en%20M%C3%A9xico%202012_131025.pdf , [consultado el 7 de abril de 2014.].

Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Artículo 69-B, fracción XVI. Última reforma D.O.F. 9 de marzo de 2012. [en línea], Dirección URL=<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/112.pdf>, [consulta: 2 de marzo de 2014].

Mojica, Francisco, Determinismo y Construcción del Futuro, [en línea], Dirección URL= <http://celgyp.org/trabajos/>, [consulta: 7 de enero de 2011].

Mojica, Francisco, Determinismo y construcción del futuro, [en línea], Dirección URL= <http://celgyp.org/trabajos/>, [consulta: 7 de enero de 2011], p. 9.

OECD/PUMA, Principles for Managing Ethics the Public Service, OECD, Paris, 1998, [en línea], Dirección URL= <http://www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf>, [consulta: 6 de diciembre del 2010].

Plan General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006, Disponible en internet http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/programa_desarrollo_2000-2006.pdf , [consultado el 7 de abril de 2014.]

Plan General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, Disponible en internet URL= http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/Programa_General_de_Desarrollo_DF_010607c.pdf, [consultado el 7 de abril de 2014.]

Plan General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, Disponible en internet URL= http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetitas/522fe67482e50.pdf , [consultado el 7 de abril de 2014.]

Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, México, 2000, [en línea], Dirección URL= bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/.../plan_desarrollo.pdf, [consulta: 29 de diciembre del 2010], p. 64.

Schedler, Andreas, ¿Qué es rendición de cuentas?, Cuadernos de transparencia, núm. 3, México, IFAI, 2008, [en línea], Dirección URL= <http://www.ifai.org.mx/Publicaciones/publicaciones>, p. 11., [consulta: 2 de enero del 2011].

Sexto Informe de Gobierno del Distrito Federal 2011-2012, Anexo Estadístico, p 95. Disponible en internet URL= <http://www.informe.df.gob.mx/index.jsp> [Consultado el 30 de abril de 2014].

Transparencia y el Combate a la Corrupción, Participación ciudadana, ¿para qué? Hacia una política de participación ciudadana en el gobierno federal, México, 2008, p. 5. Disponible en internet URL = <http://www.oic.sep.gob.mx/portal3/doc/Participacion%20ciudadana.pdf> , [consultado el 30 de noviembre de 2012]

Transparencia Internacional, Índice de Percepción de la Corrupción 2013,2012,2011,2010,2009,2008 < consultado en internet el 31 de marzo de 2014>, Para datos 2008 URL= http://www.transparencia.org.es/IPC%C2%B4s/IPC_2008/TABLA%20SINT%C3%89TICA%20DE%20RESULTADOS.pdf Para datos del 2009 URL= http://www.transparencia.org.es/IPC%C2%B4s/IPC_2009/Tabla%20sint%C3%A9tica.CPI_2009_table_spanish.pdf, Para datos del 2010 URL= http://www.transparencia.org.es/IPC%C2%B4s/IPC_2010/TABLA_SINTETICA_DE_RESULTADOS_IPC.pdf , Para datos del 2011 URL= http://www.transparencia.org.es/IPC%C2%B4s/IPC_2011/TABLA_SINT%C3%89TICA_DE_RESULTADOS_IPC_2011.pdf, Para datos del 2012 URL= http://www.transparencia.org.es/IPC%C2%B4s/IPC_2012/Tabla_sint%C3%A9tica_resultados_IPC_2012.pdf y para datos del 2013 URL= http://www.transparencia.org.es/IPC%C2%B4s/IPC_2013/IPC_2013_GLOBAL.pdf.

Transparencia Internacional, Índice de Percepción de la Corrupción 2010, [en línea], Dirección URL= [www.transparencia.org.es/INDICE DE PERCEPCION 2010/PREGUNTAS_MAS_FRECUENTES.pdf](http://www.transparencia.org.es/INDICE_DE_PERCEPCION_2010/PREGUNTAS_MAS_FRECUENTES.pdf)., [consulta: 29 de diciembre 2010].

ANEXOS

ANEXO 1

Órgano de poder	Integrantes de los órganos de poder
Poder Legislativo	Artículo 50
	El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.
	Artículo 52.
	La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, plurinominales
Poder Legislativo	Artículo 56.
	La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.
Poder Ejecutivo	Artículo 80.
	Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."
Poder Judicial	Artículo 94
	. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito. La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estará a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.
Fuente(Creación propia del cuadro: Artículos 50,52, 56, 80 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, elaboración propia	

ANEXO 2

Administración Pública Federal			
Centralizada	Características mínimas	Paraestatal	Características mínimas
La Presidencia de la República	Es el supremo poder ejecutivo de la unión, cuyas labores son el coadyuvar al bienestar de la sociedad, con servicios apoyado en la administración pública y es el jefe de la misma.	Los organismos descentralizados	“Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten” ¹⁸²
Las Secretarías de Estado	“Es una unidad administrativa de alto rango, de carácter político administrativo;” ¹⁸³ tiene su estructura jerárquica.	Las empresas de participación estatal,	Son “I.- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica; II.- Las Sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos: A) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social. B) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o C) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno. Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la

¹⁸² Artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

¹⁸³ Ruiz Fernández, Jorge, Op. Cit., p 285

			mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores Públicos Federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.” ¹⁸⁴
Departamentos Administrativos	Existen dos tipos de departamento “[...] el de menor rango es una unidad administrativa identificada como parte integrante de una dirección o subdirección, la cual depende a su vez de la dirección general o de la oficialía mayor de alguna subsecretaría de una secretaría de Estado.” ¹⁸⁵ Y el de mayor rango que se atribuye directamente a la presidencia.	Los fideicomisos	Son “un negocio jurídico mediante el cual una persona física o moral, a quien se denomina fideicomitente, constituye un patrimonio autónomo, integrado por determinados bienes de los que es titular, para dedicarlo a licito específico, cuyo logro encarga a una institución fiduciaria, que asume la titularidad del patrimonio autónomo fideicomitado.” ¹⁸⁶
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	“[...] se trata de una dependencia [...] y por lo tanto que depende directamente del titular del Poder Ejecutivo, [...]” ¹⁸⁷		
Fuente (Creación propia del cuadro): Ruiz Fernández, Jorge, <i>Derecho Administrativo y Administración Pública</i> , México, Editorial Porrúa, 2006, p 285, 289,294 y 593. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículos 45 y 46.			

ANEXO 3

La Confianza en las Instituciones de la Democracia 2010 (%)					
	CONGRESO	PARTIDOS POLITICOS	PODER JUDICIAL	FUERZAS ARMADAS	GOBIERNO
Uruguay	62	45	58	41	71
Venezuela	49	43	38	49	52
Costa Rica	47	23	46	0	45

¹⁸⁴ Artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

¹⁸⁵ Ruiz Fernández, Jorge, Op. Cit. , p 289

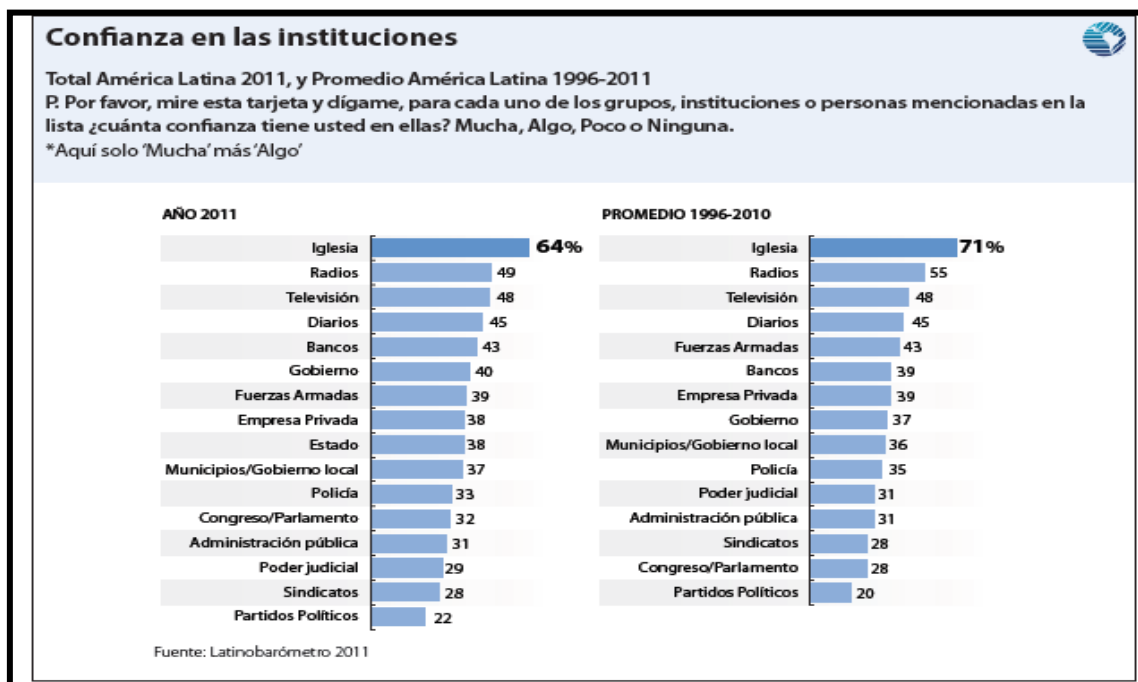
¹⁸⁶ Ibídem , p 593

¹⁸⁷ Ibídem , p294

Brasil	44	24	51	63	55
Chile	41	23	38	59	58
Honduras	41	22	34	36	41
Argentina	39	21	34	37	36
Panamá	37	29	34	0	60
América Latina	34	23	32	45	45
Colombia	33	23	34	58	48
República Dominicana	32	22	28	33	34
Paraguay	28	23	27	49	47
Bolivia	28	17	24	38	42
México	28	19	28	55	34
Salvador	25	16	22	54	57
Ecuador	24	20	21	53	49
Nicaragua	21	17	22	25	37
Guatemala	17	14	17	31	24
Perú	14	13	15	35	25

Fuente: Informe 2010 del Latinobarómetro, URL=<http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp> consultado en internet el 29 de diciembre del 2010>, las negritas se colocaron para efectos de resaltar la comparación del promedio de la Región con México..

ANEXO 4



Fuente: Latinobarometro 2011

ANEXO 5

Índice de Percepción de la Corrupción 2008-2013 de Transparencia Internacional						
País/Territorio	Puntuación del IPC 2013	Puntuación del IPC 2012	Puntuación del IPC 2011	Puntuación del IPC 2010	Puntuación del IPC 2009	Puntuación del IPC 2008
Dinamarca	91	90	9.4	9.3	9.3	9.3
Nueva Zelanda	91	90	9.5	9.3	9.4	9.3
Singapur	86	87	9.2	9.3	9.2	9.2
Finlandia	89	90	9.4	9.2	8.9	9.0
Suecia	89	88	9.3	9.2	9.2	9.3
Canadá	81	84	8.7	8.9	8.7	8.9
Países Bajos	76	74	7.8	8.8	8.9	8.7
Australia	81	85	7.8	8.7	8.7	8.7
Suiza	85	86	8.8	8.7	9.0	9.0
Noruega	86	85	9.0	8.6	8.6	7.9
Chile	71	72	7.2	7.2	6.7	6.9
Estados Unidos	73	73	7.1	7.1	7.5	7.3
Uruguay	73	72	7.0	6.9	6.7	6.9
México	34	34	3.0	3.1	3.3	3.6
Myanmar	21	15	1.5	1.4	1.4	1.3
Somalia	8	8	1.0	1.1	1.1	1.0

Nota: Las Tablas completas se encuentran en el anexo, el objetivo de esta tabla es ubicar a México cuanto a corrupción a nivel internacional. Fuente: Transparencia Internacional, *Índice de Percepción de la Corrupción 2013,2012,2011,2010,2009,2008* consultado en internet el 31 de marzo de 2014>, Para datos 2008 URL=http://www.transparencia.org.es/IPC%C2%B4s/IPC_2008/TABLA%20SINT%C3%89TICA%20DE%20RESULTADOS.pdf, Para datos del 2009 URL=http://www.transparencia.org.es/IPC%C2%B4s/IPC_2009/Tabla%20sint%C3%A9tica.CPI_2009_table_spanish.pdf, Para datos del 2010 URL=http://www.transparencia.org.es/IPC%C2%B4s/IPC_2010/TABLA_SINETICA_DE_RESULTADOS_IPC.pdf, Para datos del 2011 URL=http://www.transparencia.org.es/IPC%C2%B4s/IPC_2011/TABLA_SINT%C3%89TICA_DE_RESULTADOS_IPC_2011.pdf, Para datos del 2012 URL=http://www.transparencia.org.es/IPC%C2%B4s/IPC_2012/Tabla_sint%C3%A9tica_resultados_IPC_2012.pdf y para datos del 2013 URL= http://www.transparencia.org.es/IPC%C2%B4s/IPC_2013/IPC_2013_GLOBAL.pdf.

ANEXO 6

EVOLUCIÓN DE CALIFICACIÓN PROMEDIO AGOSTO 2008-AGOSTO 2011				2008	2009	2010	2011
1		Universidades	7.9	7.8	7.9	7.8	
2		Iglesia	8.0	7.8	7.7	7.6	
3		Ejército	7.8	7.7	7.6	7.5	
4		Medios de Comunicación	7.6	7.7	7.6	7.4	
5		CNDH	7.5	7.4	7.3	7.3	
6		Empresarios	6.8	7.0	7.0	6.9	
7		Instituto Federal Electoral	7.0	7.2	7.0	6.6	
8		Suprema Corte de Justicia	7.0	7.1	7.0	6.6	
9		Presidencia de la república	6.9	7.1	6.7	6.5	
10		Bancos	6.8	7.0	6.7	6.5	
11		Senadores	6.1	6.8	6.0	5.9	
12		Sindicatos	6.0	6.3	5.9	5.7	
13		Partidos Políticos	5.7	6.0	5.7	5.7	
14		Policía	6.1	6.0	5.8	5.6	
15		Diputados	5.7	6.0	5.7	5.6	

Fuente: Consulta Mitofsky, monitoreo mensual de consulta, Economía Gobierno y Política, Agosto 2011, <consultado en internet el 27 de septiembre 2012> en: http://www.consulta.mx/Docs/FusionCharts/EPG_Agosto.pdf

ANEXO 7

Nivel de Confianza	Confianza en la Delegación	hi	%
Algo	768	0.27	27%
Mucha	109	0.04	4%
Ninguna	692	0.25	25%
Poca	1244	0.44	44%
Total genera	2813	1.00	100%

Nivel de Confianza	Confianza en el Gobierno del Distrito Federal	hi	%
Algo	815	0.29	29%
Mucha	140	0.05	5%
Ninguna	683	0.24	24%
Poca	1175	0.42	42%
Total genera	2813	1.00	100%

Nivel de Confianza	Confianza en el Gobierno Federal	hi	%
Algo	722	0.26	26%
Mucha	110	0.04	4%
Ninguna	800	0.28	28%
Poca	1181	0.42	42%
Total genera	2813	1.00	100%

Fuente: Elaboración propia en base de datos de SPSS de la "Encuesta de Percepción de la Calidad de Vida del Distrito Federal", publicado por Raúl Hernández Medina < consultado en internet el 31 de marzo de 2014>, Para datos URL=<http://www.evalua.df.gob.mx>

Anexo 8

Confianza en el Gobierno del D.F. por nivel de estudios					
	Algo	Mucha	Ninguna	Poca	Total general
Media super	220	29	248	340	837
No especific	1				1
Otro	2		1	4	7
Posgrado	14	2	14	16	46
Primaria	124	21	156	206	507
Secundaria	202	31	243	390	866
Sin estudios	50	9	44	64	167
Superior	109	18	94	161	382
Total genera	722	110	800	1181	2813

Confianza en el Gobierno del D.F. por nivel de estudios						
	Algo	Mucha	Ninguna	Poca	Total general	Total % general
Posgrado	30%	4%	30%	35%	46	2%
Superior	29%	5%	25%	42%	382	14%
Media super	26%	3%	30%	41%	837	30%
Secundaria	23%	4%	28%	45%	866	31%
Primaria	24%	4%	31%	41%	507	18%
Otro	29%	0%	14%	57%	7	0%
Sin estudios	30%	5%	26%	38%	167	6%
Total general					2813	100%

Fuente: Elaboración propia en base de datos de SPSS de la "Encuesta de Percepción de la Calidad de Vida del Distrito Federal", publicado por Raúl Hernández Medina < consultado en internet el 31 de marzo de 2014>, Para datos URL=<http://www.evalua.df.gob.mx>

ANEXO 9

	Mucha	Algo	Poca	Ninguna	No especifica	Total general
14-17 años	9	87	142	74		312
18-24 años	17	126	206	99		448
25-34 años	11	108	167	107		393
35-44 años	24	131	194	102		451
45-54 años	19	120	137	91		367
55 años o má	60	241	329	208	1	839
No especificado		1		2		3
Total genera	140	814	1175	683	1	2813

	Mucha	Algo	Poca	Ninguna	%	Total general de entrevistados
14-17 años	3%	28%	46%	24%	100%	312
18-24 años	4%	28%	46%	22%	100%	448
25-34 años	3%	27%	42%	27%	100%	393
35-44 años	5%	29%	43%	23%	100%	451
45-54 años	5%	33%	37%	25%	100%	367
55 años o má	7%	29%	39%	25%	100%	839
No especificado		33%		67%	100%	3
Total general						2813

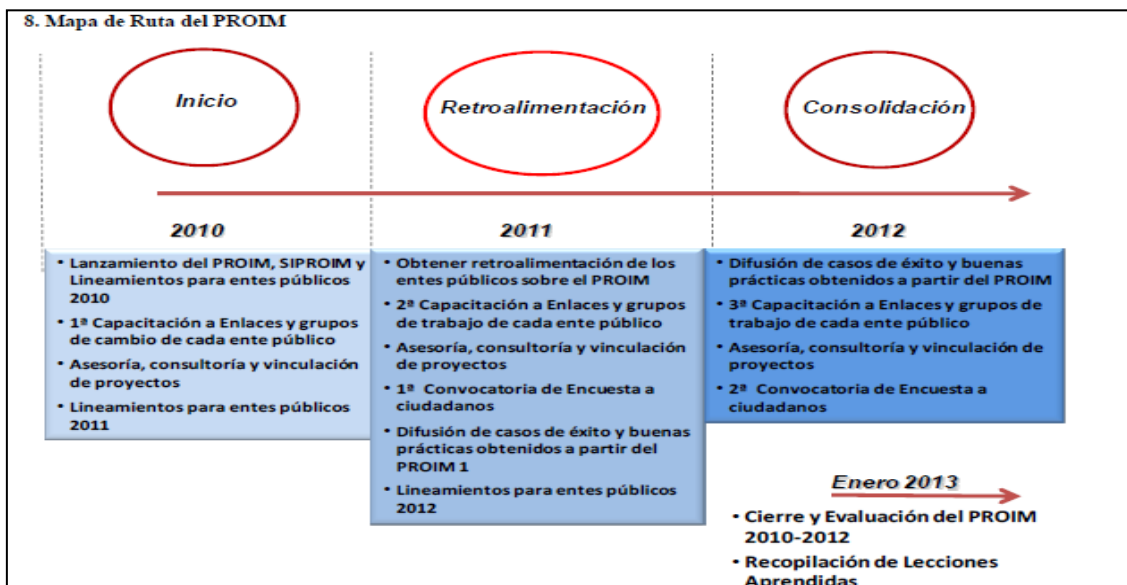
Fuente: Elaboración propia en base de datos de SPSS de la "Encuesta de Percepción de la Calidad de Vida del Distrito Federal", publicado por Raúl Hernández Medina < consultado en internet el 31 de marzo de 2014>, Para datos URL=<http://www.evalua.df.gob.mx>

Anexo10

Iniciativa del Gobierno	Decisión del gobierno
<p>En el plan Nacional de Desarrollo 2007 -2012</p>	<p>Con el fin de mejorar la estructura de las Instituciones y fortalecer su capacidad de gestión, el Ejecutivo Federal atiende.</p> <ol style="list-style-type: none">1. La transparencia en las Instituciones públicas2. Mejora de los servicios administrativos ante la ciudadanía.3. Procurar un mejor desempeño en la institución de seguridad pública.4. Combatir la corrupción.5. Fortalecer la ética del servidor público.6. Mejorar la comunicación con la ciudadanía por medio de las TICs.7. Fortalecer el control interno por medio de la Función Pública8. Norma jurídica que se haga cumplir por parte de los servidores públicos. <p>Se propone otorgar mayores facultades a los aspectos relacionados con la plataforma de producción de confianza y aprovechamiento de los mecanismos como son transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información, profesionalización y tecnologías de la información.¹⁸⁸</p>

¹⁸⁸ *Ibidem*

ANEXO 11



Fuente: Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal del 17 de noviembre de 2010, N.- 970. p. 39

ANEXO 12

Participación en las Estrategias, por Parte de la Coordinación General de Modernización Administrativa

ESTRATEGIA	ÁREA RESPONSABLE DE CGMA
Gobierno Eficiente y Efectivo para asuntos Administrativos	Dirección de Propuesta Normativa y Dirección de Desarrollo Organizacional
Gobierno Eficiente y Efectivo para asuntos Sustantivos	Dirección Ejecutiva de Innovación, Evaluación del Desempeño Gubernamental y Uso Estratégico de la Información
Gobierno Confiable y de Calidad	Dirección Ejecutiva de Procesos, Servicios y Atención Ciudadana
Gobierno Participativo e Inuyente	Dirección Ejecutiva de Procesos, Servicios y Atención Ciudadana y Dirección Ejecutiva de Innovación, Evaluación del Desempeño Gubernamental y Uso Estratégico de la Información
Gobierno Electrónico	CGMA con el apoyo de la Dirección General de Gobernabilidad de Tecnologías de la Información y Comunicaciones

Fuente: Gaceta oficial del Gobierno del Distrito Federal del 17 de noviembre de 2010, N.- 970. p. 35

ANEXO 13

Componente de la Línea de Acción
A. La implementación de un modelo único integral de atención ciudadana.
B.-El levantamiento, comprensión y armonización de necesidades de los diferentes grupos de ciudadanos. Lo cual se realiza a través de la aplicación de métodos para la obtención de información, como el cuestionario, la encuesta rápida y otros según el que se considere más apropiado para el tipo de población al que va dirigido. La estrategia de armonización de necesidades es el resultado del análisis de la información obtenida.
C.- Otro componente de un modelo de atención ciudadana es la formulación de la propuesta de valor público en cuanto a los bienes y/o servicios a proveer, atributos del servicio a alcanzar, objetivos a lograr. En el elemento anterior se detectan las necesidades, en consecuencia, el siguiente paso es formular los bienes y servicios, así como las características que estos bienes y servicios deben cubrir para responder a las necesidades detectadas.
D.- La creación, implantación y mejora continua de la calidad de los procesos de atención ciudadana que

comprenden estos servicios con un enfoque orientado al ciudadano.	
E.- La simplificación de trámites y servicios a través de:	<p>E.1. La simplificación administrativa de procedimientos que considera las acciones para hacer más eficientes los trámites administrativos, a fin de brindar servicios de calidad al ciudadano y disminuir la excesiva centralización de trámites y procesos.</p> <p>E.2. La simplificación normativa que considera acciones para eliminar la disposición compleja, contradictoria y mal fundamentada, así como trámites y requisitos ociosos que dificultan la atención ciudadana.</p>
F.-El diseño e implementación del modelo de atención ciudadana soportado con sistemas de información con trámites y servicios electrónicos contribuyendo al tránsito hacia la consolidación del Gobierno Electrónico, en congruencia con los criterios de selección y uso de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones, adecuados para este caso en particular.	
G.-Difusión integral de los servicios y trámites por ejemplo, en oficinas de atención ciudadana, vía Web en el Portal Ciudadano del Gobierno del Distrito Federal y en la página del ente público y por otros medios como telefonía tradicional, telefonía móvil, a través de sistemas de alerta RSS5 y otros.	
H. Diseño e implementación de estrategias multicanal para la entrega de bienes y/o servicios que se adapten continuamente al cambio y a las necesidades de los ciudadanos considerando los estándares requeridos para la satisfacción del ciudadano.	
I. La generación de mecanismos e instrumentos para medir tanto los niveles de la calidad en la atención ciudadana como la satisfacción ciudadana, y obtener una retroalimentación de los beneficiados, para esto, los entes públicos recurren a medios propios, o a la vinculación con aquellos organismos privados o civiles que se consideren relevantes.”	
Fuente: Gaceta oficial del Gobierno del Distrito Federal del 17 de noviembre de 2010, N.- 970. p. 23-24	

ANEXO 14

Proyectos	Objetivo del Proyecto
<i>“Simplificación y automatización de trámites y servicios verticales y horizontales para construcción gradual del Sistema Único de Atención”</i>	Realizar una revisión normativa y de procesos de los 41 trámites y 9 servicios más solicitados en el Distrito Federal (que constituyen el 80% de las solicitudes en Delegaciones), así como de los trámites requeridos para apertura de negocio y permisos de construcción con fines mercantiles, para simplificarlos, homologarlos y automatizarlos.
<i>“Estrategia multicanal para la atención ciudadana”</i>	<p>Implementar un modelo administrativo de vanguardia que garantice una gestión eficaz, transparente y austera, constituyendo un canal de atención ciudadana sencillo, accesible, dinámico y funcional que vincule los requerimientos en materia de sugerencias, quejas, denuncias, comentarios, solicitud de información y orientación sobre trámites y servicios que se solicitan día con día, con las unidades administrativas responsables de su atención.</p> <p>Crear contenidos que puedan ser accedidos por todos los canales de atención (telefónico (<i>Call Center</i>), personal y portal Web), con el fin de homologar la información en la difusión de trámites y servicios. Un catálogo de trámites y servicios de todas las dependencias, entidades</p>

	y delegaciones, que se actualice de forma semanal y sea accesible a través del Portal Ciudadano del Distrito Federal. Un Portal Ciudadano del Distrito Federal y con redes sociales que lo apoyen, orientado a las necesidades comunes del ciudadano.
<i>“Evaluación de servicios por parte de la ciudadanía”</i>	<p>Medir de manera sistemática la satisfacción ciudadana en cuanto a la atención que brinda el Gobierno del Distrito Federal, en las 16 delegaciones y 40 Áreas de Atención Ciudadana de 40 dependencias, con el fin de mejorar continuamente la calidad del servicio. Esto forma parte de una estrategia integral de evaluación de los servicios gubernamentales.</p> <p>Entregables:</p> <p>I. Documento con los resultados de la aplicación de encuestas de salida, bimestrales, sobre la atención ciudadana en las 16 delegaciones y 40 Áreas de Atención Ciudadana de 40 dependencias del GDF.</p> <p>II. Informes de las visitas mensuales de usuario simulado a cada oficina de atención</p>
Fuente: Gaceta oficial del Gobierno del Distrito Federal del 17 de noviembre de 2010, N.- 970. p. 29-30	

ANEXO 16

Calificación Obtenida	OPORTUNIDADES	AMENAZA	FORTALEZAS	DEBILIDADES	ENFOQUE ESTRATÉGICO
1 a 5	POCO ÚTILES Debe descartarse Incuestionablemente	LEVES Impacto débil sobre el propósito	POCO ÚTILES No constituye una fortaleza estratégica	LEVES No constituye una fortaleza	NO CONSIDERAR
6 a 10	REGULARES Interesante sólo si el esfuerzo es bajo	MODERADAS Riesgo a ser evitado si el esfuerzo es bajo	REGULARES Mantener sólo si el esfuerzo es bajo	MODERADAS Reducir si el esfuerzo es bajo	CONSIDERAR ALTERNATIVAS
11 a 15	BUENAS Interesante si el riesgo es aceptable	SEVERAS Riesgo considerable que requiere protección	BUENAS Ventajas para logro del propósito	SEVERAS Conflicto Potencial	ACCIONES DE RUPTURA
16 a 25	EXCELENTE Deben aprovecharse incuestionablemente	GRAVES Riesgo cierto a ser evitado su impacto de cualquier forma	EXCELENTE Soporte de los cambios	GRAVES Carencia estructural prioritaria	INNOVACIÓN

ANEXO 15.- Tabla para determinar la influencia entre las variables que erosionan la confianza en el gobierno

Dependencia total (X)	V10.- La orientación institucional	V9.- Inseguridad pública	V8.- Desinterés de la ciudadanía	V7.- Promesas fallidas por los	V6.- Carencia de valores y ética pública	V5.- Mala imagen pública del	V4.- Falta de espacios públicos	V3.- Opacidad en el gobierno	V2.- Corrupción en el gobierno	V1.- Deficiente calidad en los servicios	Variables
14	2	0	3	1	3	0	0	2	3		V1.- Deficiente calidad en los
16	0	1	3	0	3	1	2	3		3	V2.- Corrupción en el gobierno
13	2	0	3	1	0	2	2		3	0	V3.- Opacidad en el gobierno
9.5	0.5	2	2	1	0	3		0	1	0	V4.- Falta de espacios públicos
19.5	2	2	0.5	3	1		2	3	3	3	V5.- Mala imagen pública del gobierno
11	0	3	0	0		1	0	2	3	2	V6.- Carencia de valores y ética pública
10	1	2	2		0	0	0	1	2	2	V7.- Promesas fallidas por los gobernantes en la
21	3	2		3	1	3	3	3	3	0	V8.- Desinterés de la ciudadanía a participar.
8.5	0		0.5	0	3	0	0	3	2	0	V9.- Inseguridad pública
12		0	3	2	3	1	1	0	0	2	V10.- La orientación institucional está
134.5	10.5	12	17	11	14	11	10	17	20	12	Matricidad total (Y)

Fuente: Elaboración propia en base información Mercedes Navarrete Jiménez, Working Papers 11, Prospectiva Política. Herramientas para el análisis prospectivo estratégico. Aplicaciones MICMAC, MIC y MACTOR.

Anexo 17

Aspectos de Calidad en el gobierno	
Calidad	“La calidad es primordialmente un atributo de los productos y servicios, pero casual y lógicamente es también un atributo de los procesos y actividades (que producen los bienes y prestan los servicios), de los insumos e instrumentos de producción, de las personas (directivos, productores, proveedores, prestadores) y hasta del ambiente organizacional, laboral, físico en el que tiene lugar la producción o la prestación de servicios.” ¹⁸⁹
Calidad de gobierno	“Se propone que la calidad del gobierno es la interacción del conjunto de atributos (tanto de arquitectura institucional como de prácticas de gestión) dirigidos a controlar las discrecionalidad en el ejercicio de poder.” ¹⁹⁰
Calidad institucional	“La calidad institucional tiene que ver no sólo con la disposición de los servidores públicos a actuar en el marco de las prescripciones de la leyes y los reglamentos, sino con la misma calidad de la regulación, lo cual implica revisar y reformar las normas vigentes, dado que las regulaciones inapropiadas (por efecto o exceso) o autoridades reguladoras con mal diseño de sus operación ocasionan costos e ineficiencias en los sectores económico que regulan y en la convivencia social. Tiene que ver además con la calidad de las interacciones y coordinación entre los organismos de un gobierno y entre los diversos órdenes de gobierno, así como con la calidad de la interacción del gobierno con los otros agentes de la sociedad.” ¹⁹¹

¹⁸⁹ Villanueva Aguilar, Luis F. *Gobernanza y gestión pública, Secciones de obras de administración pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 2009, p. 325

¹⁹⁰ Cejudo Guillermo M. y Zabaleta Dionisio. “*La calidad del gobierno: una definición basada en atributos del ejercicio del poder*”, Núm. 232, División de Administración Pública, CIDE, Septiembre 2009, México, p. 2

¹⁹¹ *Ibidem*, p. 47