

# ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

n.º 65, vol. XXIII (3.º cuatrimestre)  
ISSN 1390-1249 / e-ISSN: 1390-8065  
[www.revistaiconos.ec](http://www.revistaiconos.ec)



**FLACSO**  
ECUADOR

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
Sede Ecuador

*Íconos. Revista de Ciencias Sociales* es una publicación de FLACSO Ecuador. Fue fundada en 1997 con el fin de estimular una reflexión crítica desde las ciencias sociales sobre temas de debate social, político, cultural y económico del país, la región andina y América Latina en general. La revista está dirigida a la comunidad científica y a quienes se interesen por conocer, ampliar y profundizar, desde perspectivas académicas, estos temas. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* se publica cuatrimestralmente en los meses de enero, mayo y septiembre.

*Íconos. Revista de Ciencias Sociales* es parte de las siguientes bases, catálogos e índices:

Academic Search Premier Magazines and Journals EBSCOhost. Estados Unidos  
Actualidad Iberoamericana. Centro de Información Tecnológica (CIT), Chile  
CABELLS. Directory of Publishing Opportunities. Estados Unidos  
CIRC. Clasificación Integrada de Revistas Científicas. EC3metrics. Universidad de Granada. España  
CLASE. Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales. UNAM. México  
DIALNET. Universidad de la Rioja. España  
DOAJ. Directory of Open Access Journal. Lund University Libraries. Suecia  
ERIHPLUS. European Reference Index for the Humanities and Social Science  
ESCI. Emerging Source Citation Index. Web of Science. Clarivate Analytics  
FLACSO Andes. FLACSO Ecuador  
Fuente Académica Plus EBSCOhost. Estados Unidos  
HAPI. Hispanic American Periodical Index. UCLA. Estados Unidos  
IBSS. International Bibliography of the Social Science. ProQuest. Estados Unidos  
Informe Académico Thompson Gale. Estados Unidos  
I2OR. International Institute of Organized Research. India, Australia  
LatAm-Studies. International Information Services. Estados Unidos  
LATINDEX. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal. México  
MIAR. Matriz de Información para el Análisis de Revistas. Universitat de Barcelona. España  
Political Science Complete. EBSCOhost. Estados Unidos  
REDALYC. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. UAEM. México  
REDIB. Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. CSIC. España  
SciELO. Scientific Electronic Library Online. Ecuador  
Sociological Abstracts. CSA-ProQuest. Estados Unidos  
Social Science Journals. Sociology Collection. ProQuest. Estados Unidos  
TIB. German National Library of Science and Technology. Alemania  
Ulrich's Periodical Directory. CSA-ProQuest. Estados Unidos  
WPSA. Worldwide Political Science Abstracts. ProQuest. Estados Unidos

Los artículos que se publican en la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores y autoras; no reflejan necesariamente el pensamiento de *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*.



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.es>

#### CONSEJO DE EDITORES (BOARD OF EDITORS)

##### Editoras en Jefe (Editors-in-Chief)

- María Fernanda López. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Jenny Pontón. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador

##### Editores Asociados (Associate Editors)

- Víctor Bretón. Universitat de Lleida. España
- Carlos De La Torre. University of Florida. Estados Unidos
- Liisa North. York University. Canadá

##### Editores del Dossier 65 (Editors of Dossier 65)

- Adrián Gurza Lavalle. Universidade de São Paulo/Centro de Estudos Metropolitanos
- Guillaume Fontaine. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador

##### COMITÉ CIENTÍFICO (ADVISORY BOARD)

- Javier Auyero. University of Texas, Austin. Estados Unidos
- Bruce Bagley. University of Miami. Estados Unidos
- Adrián Bonilla. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Carolina Curvale. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Carmen Diana Deere. University of Florida. Estados Unidos
- Flavia Freidenberg. Universidad Nacional Autónoma de México
- Roberto Follari. Universidad Nacional de Cuyo. Argentina
- Andrés Guerrero. Honorary Research Fellow. University of Saint Andrews. Reino Unido
- Hernán Ibarra. Centro Andino de Acción Popular. Ecuador
- Catalina León. Universidad de Cuenca. Ecuador
- Magdalena León. Universidad Nacional. Colombia
- Joan Martínez Alier. Universitat Autònoma de Barcelona. España
- Carlos de Mattos. Pontificia Universidad Católica. Chile
- Cecilia Méndez. University of California, Santa Bárbara. Estados Unidos
- Lorraine Nencel. Centro de Estudio y Documentación Latinoamericana. Holanda
- Joan Pujadas. Universitat Rovira i Virgili. España
- Luca Queirolo. Università degli Studi di Genova. Italia
- Francisco Rojas. University for Peace. Costa Rica
- Silvia Vega. Universidad Central del Ecuador
- Rob Vos. International Institute of Social Studies. Holanda

##### GESTIÓN TÉCNICA (TECHNICAL MANAGEMENT)

**Asistente editorial:** María José López

**Correctora de estilo:** Gabriela Chauvin

**Traducción al inglés:** Eddy Tobar

**Imagen de portada:** Antonio Mena

**Diseño y diagramación:** Antonio Mena / Shiti Rivadeneira

**Impresión:**

Envío de artículos, información, solicitud de canje:  
[revistaiconos@flacso.edu.ec](mailto:revistaiconos@flacso.edu.ec)

©FLACSO Ecuador

Casilla: 17-11-06362

Dirección: Calle La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro  
Quito, Ecuador

Teléfono: +593 2 294 6800 Fax: +593 2 294 6803

CDD 300.5, CDU 3, LC: H8 .S8 F53

*Íconos: Revista de Ciencias Sociales*.—Quito: FLACSO Ecuador, 1997—

v. : il. ; 28 cm.

enero-abril 1997-

Cuatrimstral- enero-mayo-septiembre

ISSN: 1390-1249

1. Ciencias Sociales. 2. Ciencias Sociales-Ecuador. I. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Ecuador)

## Contenido/Content

Dossier de investigación/Research dossier

---

- 01. Controles democráticos y cambio institucional en América Latina.**  
**Presentación del dossier** ..... 7-28  
*Public accountability and institutional change in Latin America*  
*Introduction to dossier*  
Guillaume Fontaine y Adrián Gurza-Lavalle
- 02. Soberanía de los recursos naturales y rendición de cuentas.**  
**El caso de la política hidrocarburífera boliviana, 2006-2018** ..... 29-49  
*Sovereignty of natural resources and accountability. The case of the Bolivian hydrocarbon policy, 2006-2018*  
César Augusto Camacho-Soliz
- 03. Innovación institucional para la rendición de cuentas:**  
**el Sistema Nacional Anticorrupción en México** ..... 51-69  
*Institutional innovation for accountability: The National Anti-Corruption System in Mexico*  
Alejandro Monsivais-Carrillo
- 04. Democratizando la revocatoria para alcaldes en Ecuador y Colombia:**  
**la gobernanza local en la encrucijada** ..... 71-91  
*The democratization of the revocation of mayors' terms in Ecuador and Colombia:*  
*At the crossroads of local governance*  
Luis Carlos Erazo y Lorena Chamorro
- 05. La transparencia como control democrático en los consejos ciudadanos:**  
**el caso del municipio de León, Guanajuato, 2009-2012** ..... 93-113  
*Transparency as a democratic control in citizen councils: The case of the municipality of Leon, Guanajuato, 2009-2012*  
José de Jesús Godínez-Terrones
- 06. Fiscalizando la autonomía. Estado, pueblos indígenas y rendición de cuentas** ..... 115-134  
*The fiscalization of autonomy. State, indigenous peoples and accountability*  
Victor Leonel Juan-Martínez

Temas/Topics

---

- 07. Desde abajo: experiencia laboral de jóvenes en hogares de bajos ingresos** ..... 137-154

*From below: The work experience of youths in low-income homes*

Margarita Estrada, Julieta Sierra y Lourdes Salazar

- 08. Tejedoras, bordadoras y armadoras en Yucatán: nuevas y antiguas clases trabajo en casa** ..... 155-178

*Weavers, embroiderers, and armadoras in Yucatan: New and old work classes at home*

Jimena Méndez-Navarro y María de Jesús Ávila-Sánchez

- 09. Nociones de persona, lo político y las relacionalidades: paradigmas de la antropología de la naturaleza** ..... 179-197

*Notions of personhood, the political and relationalities: Paradigms of the anthropology of nature*

Geviller Marín, Francisco Neira, María Elena Ramírez, Diana Soto,

Javier Vásconez e Ivette Vallejo

- 10. Élités empresariales y proceso de democratización en Paraguay** ..... 199-220

*Business elites and the process of democratization in Paraguay*

Luis Ortiz-Sandoval y Guillermo Rojas

Diálogo/Dialogue

---

**Teoría de la regulación en América Latina. Un diálogo con Robert Boyer**

*Regulation Theory in Latin America. A dialog with Professor Robert Boyer*

Julieta A. Almada y Emilia Ormaechea

Reseñas/Reviews

---

**Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa**

de Estela Grassi y Susana Hintze, coordinadoras

*Analia Minteguiaga*

**El Estado. Pasado, presente, futuro**

de Bob Jessop

*Danilo Ricardo Rosero*

**Historia al margen. Historia del AH Canto Chico. Una comunidad en el distrito de San Juan de Lurigancho**

de José Carlos Ernesto Arenales Solís y Wilmer Mejía Carrión

*Rafael Mora-Ramírez*

# La transparencia como control democrático en los consejos ciudadanos: el caso del municipio de León, Guanajuato, 2009-2012

*Transparency as a democratic control in citizen councils:  
The case of the municipality of Leon, Guanajuato, 2009-2012*



 Dr. José de Jesús Godínez-Terrones. Profesor en la Universidad Franciscana (México). (joseph94@hotmail.com) (<https://orcid.org/0000-0002-3547-6979>)

Recibido: 04/01/2019 • Revisado: 17/04/2019  
Aceptado: 01/07/2019 • Publicado: 01/09/2019

## Resumen

En este trabajo se analiza la transparencia como forma de control democrático en los consejos ciudadanos del municipio de León, Guanajuato (México), durante la administración municipal 2009-2012. Desde la información del portal de transparencia municipal se propone analizar si la participación ciudadana en estos consejos es transparente en cuanto a su reglamentación y desempeño. Desde 1989 hasta 2012, el Partido Acción Nacional gobernó el Municipio; en estos 23 años se generó y consolidó la reglamentación y funcionamiento de los consejos ciudadanos como la expresión de participación ciudadana del partido político que gobernó el municipio. La investigación que se realiza es de tipo cuantitativo descriptivo, las muestras usadas son los reglamentos y actas que aparecen en el portal de transparencia municipal de León, Guanajuato. Se encuentra que los consejos ciudadanos son de dos tipos: directivos y consultivos. De un total de 29 consejos, únicamente 12 publican sus actas y no hay sanción por esta conducta. La participación ciudadana por el diseño institucional gubernamental se presenta más como una simulación que como condición para una rendición de cuentas y control democrático de las acciones gubernamentales.

*Descriptores:* consejos ciudadanos; consejos consultivos; consejos directivos; participación ciudadana; rendición de cuentas; transparencia municipal.

## Abstract

In this research project transparency is analyzed as a form of democratic control in the citizen councils of the municipality of Leon, Guanajuato during the municipal administration of 2009-2012. Through the information available on the municipal portal this paper analyzes if the citizen participation in these councils is transparent in terms of its regulations and performance. From 1989 until 2012 the National Action Party (PAN) governed the municipality. During these 23 years it generated and consolidated the regulations and operations of the citizen councils as the expression of citizen participation of the political party that governed the municipality. This research is quantitative and descriptive and uses the samples of the regulations and proceedings that appear in the portal of transparency of the municipality of Leon, Guanajuato. The findings indicate that there are two types of citizen councils: governing and advising. Out of a total of 29 councils, only 12 publish their minutes and there is no sanction for this behavior. Citizen participation due to the institutional governmental design is presented more as a simulation than a condition for accountability and democratic control of government actions.

*Keywords:* Citizen councils; advisory councils; board of directors; citizen participation; accountability; municipal transparency.

## 1. Introducción

En los municipios es necesario el espacio que permita una interacción mayor entre las autoridades y la ciudadanía; un espacio cercano para la cotidianidad y la convivencia diaria entre ambas partes y en el cual, de una manera clara, se resuelvan demandas y desencuentros.

En la democracia, la participación ciudadana es un elemento sustantivo, así como la transparencia y la rendición de cuentas. La transparencia es condición para la rendición de cuentas, una forma de controlar el actuar gubernamental que es exigida en una sociedad democrática a los actores de gobierno. Lo mismo sucede cuando los actores gubernamentales actúan y toman decisiones con miembros de la sociedad y cuando hay participación ciudadana en actos o instituciones gubernamentales que repercuten en la sociedad, por lo que la transparencia debe quedar manifiesta en cualquier acción de gobierno en la que concurra o no la participación ciudadana.

Hay diferentes formas de participación ciudadana; los consejos ciudadanos son una de las formas en las que se da la posibilidad de participar en la toma de decisiones del devenir de la ciudad. ¿Es posible una participación ciudadana transparente en un sistema democrático? ¿Cuáles serían las características de la participación ciudadana transparente en los consejos municipales? ¿La participación ciudadana transparente en consejos ciudadanos en el gobierno municipal es un control democrático?

Los consejos ciudadanos comienzan a funcionar en León, Guanajuato, a finales de la década de 1980, como órganos civiles para proyectos y presupuestos que responden a las necesidades que presentan los comités de colonos. El presidente Carlos Medina Plascencia (1989-1991), primer presidente municipal panista, impulsó la creación de comités de colonos que detectan las necesidades de las colonias y las llevan a los consejos ciudadanos. Con Eliseo Martínez (1991-1994), el segundo presidente municipal panista, los comités funcionaron como vigilantes del equipamiento urbano en las colonias y como un medio para hacer saber de las necesidades de los barrios al gobierno municipal (Téllez Valencia 2012, 49-50), condición que prevaleció hasta el gobierno del último presidente municipal panista, Ricardo Sheffield (2009-2012).

Los estudios que se han encontrado de los consejos ciudadanos son los de Propuesta Cívica Guanajuato y los del Observatorio Ciudadano. Propuesta Cívica Guanajuato publica un reporte sobre los consejos ciudadanos en León para registrar si son una forma de participación democrática y formular propuestas para su mejoramiento; para ello, solicitan información al municipio por medio de la unidad de transparencia, buscan en internet quiénes son los consejeros y revisan las actas de sesión en los informes de gestión. Encuentran que no está toda la información en el portal de

transparencia, que las actas de sesiones de los consejos que revisan no tienen el mismo formato y que en algunos no hay información precisa y se presentan solo los acuerdos a los que llegaron (Mata Lucio 2009).

En 2010, Propuesta Cívica Guanajuato publicó un segundo reporte, la información la obtuvieron de su asistencia a más de 30 sesiones en ocho consejos ciudadanos, y plática y entrevista a algunos ciudadanos que participaron en los consejos; concluyeron que algunos consejos subieron su información al portal de transparencia, que los cambios de consejeros se realizaron al inicio de la administración, que los ciudadanos consejeros respondieron más al honor de ser invitados y no a su papel como ciudadanos, que los consejos ciudadanos se renovaron y operaron con procesos no suficientemente transparentes, democráticos ni ciudadanos (Mata Lucio 2010).

La Fundación Internacional para el Desarrollo de Gobiernos Confiables (FIDEGOC), que la preside el primer ex presidente municipal panista Carlos Medina Plascencia por medio del Observatorio Ciudadano de León –financiado por la presidencia municipal de extracción panista– presenta los resultados de la tercera verificación al Gobierno Municipal de León, Guanajuato, en la administración 2009-2012. Considera que los consejos ciudadanos tienen una función limitada, que generalmente sus integrantes son designados por las autoridades, que es necesario crear nuevos mecanismos e instrumentos de participación que permitan discutir y hacer propuestas sobre los programas y acciones de una forma democrática y transparente. Propone que conviene revisar la normatividad en la materia e incluir un Reglamento Integral Municipal de Participación Ciudadana (Observatorio Ciudadano de León 2012, 11).

En este trabajo se estudia la participación ciudadana en los consejos ciudadanos, en el municipio de León, Guanajuato, durante la administración municipal 2009-2012, desde la información del área de transparencia del portal municipal. Se propone determinar las características de la participación ciudadana en los consejos ciudadanos en cuanto a transparencia y analizar si la transparencia municipal muestra que los consejos ciudadanos del ayuntamiento de León, Guanajuato, durante el período 2009-2012, en cuanto a su reglamentación y desempeño, permiten una participación ciudadana transparente que funcione como control democrático. La reglamentación y construcción de los consejos ciudadanos se dio durante el tiempo en el que el Partido Acción Nacional (PAN) gobernó el municipio de León, es decir que comenzó en 1989 y terminó en 2012. El 10 de octubre de 2012, una mujer del Partido Revolucionario Institucional (PRI) asumió la presidencia municipal. El estudio de los consejos municipales de 2009 a 2012 es representativo del fin de una etapa en el gobierno de la presidencia municipal; una interrupción a los 23 años de gobiernos panistas.

## 2. La participación ciudadana

La participación ciudadana es la intervención de la ciudadanía en la toma de decisiones que afectan su vida cotidiana o sus perspectivas de desarrollo. Se presenta la participación ciudadana cuando las acciones están orientadas a incidir en el ejercicio del poder, ya sea a favor o en contra. En la nueva administración pública, la participación ciudadana se ha considerado como una forma de achicamiento del Estado, lleva a la esfera de lo privado las funciones públicas y es una manera de ampliar la democracia (Cunill Grau 1991) generando fronteras difusas entre lo público y privado, gobierno y sociedad (Peters 1995, 88).

El concepto de participación es polisémico, sujeto a múltiples interpretaciones que van desde una legitimación de quien está en el poder, hasta considerarse un proceso donde lo significativo es el proceso mismo, la propia participación es entendida como un objetivo en sí y no como un instrumento para alcanzar fines (Alguacil Gómez 2005).

La participación no es una finalidad sino un medio para conseguir algo. El objetivo de la participación es ayudar a transformar la realidad de las ciudades, alcanzar mayores cotas de bienestar y felicidad que, en el fondo, son objetivos perseguidos por los seres humanos a lo largo de su vida (Pindado 2004, 314; Guillen et al. 2009, 179). Aunque la ciudadanía participe, esto no exime al gobierno de cumplir sus funciones con efectividad y oportunidad (Méndez 1996, 32). La intervención del ciudadano en la toma de decisiones es un derecho de quien vive en la ciudad (Aguilera Portales 2010, 6) para que, como miembro de ella, pueda conseguir su desarrollo como persona (Arendt 1997, 67). Es en la ciudad donde más claramente se manifiesta la acción del Estado para la construcción de los intereses colectivos, en la búsqueda de un desarrollo con mayor equidad y justicia social, y como garante de un orden democrático (CLAD 2009, 2-3).

La participación ciudadana es un hecho social que tiene por objetivo influir en los rumbos y direcciones de la vida política en el sentido más amplio (Aguado Herrera 2010). Es un derecho que da la posibilidad de que cualquier persona pueda participar en los asuntos públicos de la comunidad de la que forma parte y es efectiva mediante mecanismos aplicables, asimilables y mensurables (Sánchez Torres y Muriel Ciceri 2007, 24).

Para que exista la participación ciudadana, es necesario desplegar medios técnicos, económicos, metodológicos y el instrumental adecuado para que puedan realizarse y ser efectivos, lo que requiere una acción de gobierno clara y decidida para favorecer esa participación (Pindado 2004, 314). La democracia supone la participación en la toma de decisiones que incluya los intereses de la gente; si la democracia es el poder del pueblo, solo se entiende cuando se crean mecanismos para que la ciudadanía participe en la toma de decisiones, así, la misma participación comienza a marcar límites al actuar gubernamental.

### 3. Transparencia

Transparencia y rendición son conceptos asociados. La transparencia es “una fuente de acceso explícito e igualitario a información a la que, de otra manera, la ciudadanía no podría acceder” (Pefaur Dendal y Moreno Tacchi 2016, 45). La transparencia no es rendir cuentas a un destinatario específico, sino colocar la información en la vitrina pública. La rendición de cuentas es un proceso político-administrativo cuyo rasgo general consiste en que los gobernantes asumen la responsabilidad y consecuencias de sus actos (Ochoa Henríquez y Montes de Oca 2004, 461). La rendición de cuentas implica cambiar el diseño institucional: la elaboración de leyes y políticas para suministrar información, tener procedimientos abiertos para que se puedan debatir las políticas gubernamentales que favorezcan que el Estado opere dentro de un marco de reglas de manera abierta y transparente a la vista de la ciudadanía (Rose-Ackerman 2005, 11).

El concepto de rendición de cuentas se refiere tanto al proceso como al resultado, cómo se hace y lo que se hace (Fox 2006, 35). La palabra inglesa *accountability* se traduce al español como rendición de cuentas y es la obligación del gobierno de informar, ser responsable de sus actos y decisiones (Toledo Villalpando 2009, 81). *Accountability* significa rendir cuentas (por obligación) y la exigencia de cuentas (por derecho); obligación del gobernante, derecho del ciudadano (Schedler 2004, 11), connota la idea de responsabilidad, *answerability*, informar las decisiones y justificarlas en público; la idea de sanción, *enforcement*, cuando no se ha cumplido (López Ayllón y Haddou Ruiz 2007, 105); responder por las acciones, decisiones y comportamiento en las cuestiones públicas (Briceño et al. 2015, 181); y responder sobre el uso de los poderes y responsabilidades conferidos. Es un proceso proactivo que establece controles al Estado, que implica informar lo realizado, explicar las causas, motivos y circunstancias de lo ejecutado y planeado, y por último, la recompensa o el castigo como consecuencia de los dos anteriores.

En una democracia, la rendición de cuentas no es solo contabilidad, entradas y salidas, sino construir una explicación que interprete una realidad política para obtener buenos resultados, apegados a la legalidad; se trata de informar y sancionar, pues al informar se crea la condición que posibilita la sanción o aprobación a los actores políticos (Pineda Pablos et al. 2007, 205-208). La transparencia es una condición previa a la rendición de cuentas y ambas son controles democráticos que pueden ayudar a generar un nuevo diseño institucional. “En España, ha sido el gravísimo problema de la corrupción política el que ha obligado a tomar medidas para reforzar la transparencia” (Molina Rodríguez-Navas et al. 2017, 2), estas medidas han propiciado una reducción en la corrupción, el soborno y otras formas de mal proceder gubernamental; a partir de 2016, todos los ayuntamientos debieron cumplir con las normas de transparencia.

La participación ciudadana en la democracia “permite a los ciudadanos ganar espacios de gestión y decisión que son cruciales en la definición e implementación de las políticas públicas” (Sánchez González 2015, 63). En ocasiones, son las élites políticas, sociales y económicas las que tienen la posibilidad de organizarse para que las políticas públicas sean favorables a sus intereses. Estas élites tienen la posibilidad de participar en la toma de decisiones gubernamentales por medio de diferentes mecanismos como organizaciones empresariales, asociaciones civiles u organizaciones no gubernamentales.

La transparencia y rendición de cuentas son una exigencia de la ciudadanía al Estado democrático, no una concesión. La rendición de cuentas implica que los actores gubernamentales sean responsables de sus decisiones y actos, así como controlar los abusos que como autoridad pudieran realizar (Toledo Villalpando 2009, 80). Este control puede darse si la administración pública proporciona información, si es transparente, si permite presentar quejas y protege a la ciudadanía contra represalias (Rose-Ackerman 2005, 26). La fortaleza de los actores sociales propicia el proceso y los resultados de la rendición de cuentas (Vargas Hernández 2006, 88).

Es necesario el involucramiento de dos partes en la rendición de cuentas: sociedad y Estado. Si la ciudadanía no analiza la información del Estado mediante grupos organizados y medios de comunicación, los actores gubernamentales pueden actuar impunemente aunque la información esté registrada y puesta a disposición. Por parte del Estado, es necesario crear los mecanismos necesarios para el acceso a la información (Rose-Ackerman 2005, 28-31). Son herramientas de transparencia: “La consulta pública, la publicación obligatoria de información y el derecho de acceso a la información” (López Ayllón y Haddou Ruiz 2007, 111).

En México, el 24 de diciembre de 2002, en el Diario Oficial de la Federación, se publicó la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública 2002), en el que se establecieron disposiciones para que, a nivel federal, se garantizara el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales. Pero la transparencia y el acceso a la información no ha dependido solo de las leyes y principios establecidos, sino también de quienes son nominados como integrantes del Instituto, de la interpretación y aplicación que se hace de las normas (Mora Velázquez 2016, 237). En mayo de 2015, se creó el Sistema Nacional Anticorrupción que se encarga de fiscalizar y controlar recursos públicos, prevenir, detectar y sancionar actos de corrupción y responsabilidades administrativas (Villanueva Lomelí 2016, 34). Las expectativas son altas pero todavía no se pueden evaluar los resultados.

En la democracia, la soberanía reside en el pueblo, los asuntos públicos le competen y quienes manejan asuntos públicos deben rendir cuentas de manera transparente al pueblo (Emmerich 2004, 67). La información es un derecho conquistado en la democracia, es un ejercicio de libertad acceder, buscarla, producirla y difundirla (Mén-

dez y Morales 2012, 192). La interacción comunicacional entre Estado y ciudadanía propicia una mayor legitimidad, confianza y gobernabilidad al sistema democrático (Pefaur Dendal y Moreno Tacchi 2016, 44). La transparencia —es decir, saber quién, qué decisión y bajo qué racionalidad— es un control democrático que permite a la ciudadanía participar en la toma de decisiones. “Los procesos democráticos generan, de manera inherente, resultados de rendición de cuentas” (Fox 2006, 42). Transparenciar la toma de decisiones permite conocer actores, ideas, racionalidad, información técnica e intereses que mueven a los concurrentes en un asunto de interés para la sociedad (Valencia Escamilla 2016).

Existen dos modalidades de transparencia: activa y pasiva. En la activa se difunde sistemática y periódicamente la información sobre la gestión pública. La transparencia pasiva consiste en “la obligación del Estado para conceder, a los ciudadanos que lo requieran, acceso oportuno a la información que obre en poder de los órganos públicos” (Emmerich 2004, 80), excepto aquellos que atentan contra la seguridad nacional o perjudiquen derechos de terceros.

La transparencia y rendición de cuentas de organizaciones civiles en México se enfoca en aspectos contables, financieros y administrativos, no en evaluar resultados ni en toma de decisiones que permitan mejorar su desempeño (Gordon Rapaport 2011, 226). La rendición de cuentas de las organizaciones civiles necesita ampliarse no solo al mero factor administrativo, sino a un factor dialogante que haga explícitos los compromisos, vínculos y el cumplimiento de promesas con otros agentes sociales (Hernández Baqueiro 2009, 69). Estos elementos son deseables en los organismos gubernamentales.

Los sitios web gubernamentales están diseñados no para satisfacer las necesidades del usuario, sino para las necesidades de la administración pública, se presentan de una manera desorganizada, con poca claridad en el lenguaje, sin posibilidad de verificar su validez y desactualizados (Quintanilla Mendoza 2012, 112).

La organización no gubernamental Transparencia Internacional elabora cada año, desde 1995, un Índice de Percepción de la Corrupción que encuesta la percepción de analistas, empresarios y académicos. América Latina aparece en los índices más altos de corrupción. Emmerich (2004, 70-74) encuentra una asociación entre pobreza y falta de confianza en las instituciones con corrupción. En los resultados de la Encuesta Nacional de Cultura Política, en 2003 y 2005 en México, “la función pública ha adolecido de una imagen negativa en términos de corrupción y confiabilidad” (Hernández Baqueiro 2009, 63).

En México, se analizaron 256 leyes vigentes en 2008, 131 reglas de operación y se identificaron 409 órganos colegiados de deliberación. En 163 casos de instancias públicas de deliberación existen actores gubernamentales y no gubernamentales que deliberan sobre diversos campos de políticas públicas; solo el 53% de las 163 instancias entregan algún tipo de información a la ciudadanía, en las otras hay una total

opacidad (Hevia et al. 2011, 65). Estos 409 órganos colegiados de deliberación son opacos, en la mayoría participan actores intragubernamentales y en los que hay actores no gubernamentales “se concentran en funciones de consulta y operación de los programas” (Hevia et al. 2011, 80).

#### 4. Método

El método con el que se realiza esta investigación es de tipo cuantitativo descriptivo, las muestras usadas son los reglamentos y actas que aparecen en el portal de transparencia municipal de León, Guanajuato, de los consejos ciudadanos. El objeto de estudio en esta investigación está delimitado por:

- Temporalidad: se estudian los consejos ciudadanos vigentes en la administración municipal 2009-2012.
- Espacialidad: los consejos ciudadanos del municipio de León, Guanajuato.
- Accesibilidad: la información ofrecida por el portal de transparencia municipal.

100

Se revisan los reglamentos y actas de los consejos ciudadanos, se realiza análisis de contenido, se detectan las categorías que describen la participación ciudadana transparente y se procesan estadísticamente en el programa informático denominado SPSS 19. Este proceder permite que los hallazgos de la investigación se puedan analizar de manera más objetiva e incrementa la probabilidad de la constatación de la información y los resultados.

Las muestras se consiguen al realizar una revisión en el portal municipal de León, Guanajuato, para obtener los nombres de los consejos, en la sección dedicada a la normativa municipal (Gobierno del Municipio de León, Guanajuato 2012) y en la sección dedicada a las actas de sesiones de los consejos municipales (Gobierno del Municipio de León, Guanajuato 2013). El único medio para tener acceso al reglamento y a las actas de los consejos es mediante el portal de transparencia. Los datos y acciones que se presentan en las actas son los considerados oficiales y legales, por lo que las decisiones expresadas en las actas generan consecuencias en la cadena de mando establecida para los actores subordinados a los consejos.

Al procesar estadísticamente todos los documentos que ofrece el portal de transparencia del Municipio, se incrementa la confiabilidad de los resultados. Se usa la estadística descriptiva como una herramienta matemática que recolecta, presenta y caracteriza el conjunto de los datos. Con los datos obtenidos por medio de las técnicas de la estadística descriptiva, se formula un índice con datos estadísticos de los reglamentos y sesiones, como un referente numérico calificador de la transparencia en los consejos ciudadanos.

Para realizar la codificación de los reglamentos y de las actas, se elabora un libro de códigos con las diferentes variables que conforman la transparencia; estas variables después se cuantifican y son procesadas en el programa estadístico. Autores como Coffey y Atkinson (2003); Hammersley y Atkinson (1994); y Hernández et al. (1998) dan cuenta de manera específica cómo se realiza este procedimiento.

## 5. Resultados

### a. Los reglamentos de los consejos ciudadanos

En el portal de transparencia municipal (Gobierno del Municipio de León, Guanajuato 2012) aparecen los reglamentos de los consejos municipales y las actas de sesión de los consejos. Hay un reglamento por cada Consejo. Se encuentran dos tipos de consejos: consultivos y directivos.

Tabla 1. Consejos consultivos

Nombre del Consejo	
1	Comité de la Plaza Expiatorio de la Ciudad de León, Guanajuato
2	Comité del Centro Histórico de la Ciudad de León
3	Consejo de Ciudades Hermanas del Municipio de León
4	Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable en Materia Ambiental, Movilidad y Urbanismo en el Municipio
5	Consejo Consultivo Ambiental del Municipio de León
6	Consejo Consultivo de Turismo Médico del Municipio de León
7	Consejo Consultivo Indígena del Municipio
8	Consejo Consultivo para el Desarrollo Económico del Municipio
9	Consejo de Competitividad y Mejora Regulatoria
10	Consejo de Consulta y Participación Ciudadana en Materia de Seguridad Pública de León, Guanajuato
11	Consejo de Participación Social en la Educación del Municipio
12	Consejo Municipal de Protección Civil

Elaboración del autor con base en el portal de transparencia del Municipio de León, 2012.

Los consejos consultivos promueven reformas, fomentan la realización de estudios y gestionan ante autoridades los temas concernientes al objeto para el que fueron creados, pero no tienen capacidad para dirigir o administrar organismo o unidad municipal.

Tabla 2. Consejos directivos

Nombre del Consejo	
1	Comisión Municipal del Deporte y Atención a la Juventud de León
2	Consejo de Administración del Instituto Municipal de Vivienda de León
3	Consejo Directivo del Patronato de Bomberos
4	Consejo Directivo del Patronato del Parque Ecológico Metropolitano de León
5	Consejo Directivo del Instituto Cultural de León
6	Consejo Directivo del Instituto Municipal de la Mujer
7	Consejo Directivo del Instituto Municipal de la Juventud
8	Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación
9	Consejo Directivo del Patronato de Educación Contra el Uso de Drogas y Violencia del Municipio de León
10	Consejo Directivo del Patronato de Explora
11	Consejo Directivo del Patronato de la Ciudad Histórica de León
12	Consejo Directivo del Patronato de la Feria Estatal de León y Parque Ecológico
13	Consejo Directivo del Patronato del Parque Ecológico Metropolitano Oriente, del Municipio de León
14	Consejo Directivo del Patronato del Parque Zoológico
15	Consejo Directivo del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado Sanitario de León
16	Consejo Directivo del Sistema DIF León
17	Consejo Directivo del Sistema Integral de Aseo Público de León

Elaboración propia del autor con base en el portal de transparencia del Municipio de León, 2012.

Los consejos directivos tienen la capacidad para planear, dirigir, supervisar, controlar y evaluar el funcionamiento del organismo o unidad municipal. Son 29 consejos en total, 12 consultivos y 17 directivos.

Tabla 3. Porcentaje de integrantes de consejos consultivos, directivos y del total de consejos

Consejos	Representante del gobierno del estado %	Integrantes del ayuntamiento %	Sociedad civil %	Sindicatos %	Instituciones educativas %	Cámaras empresariales y/o colegios de profesionistas %	Total %
Consejos directivos	1,9	27,1	47,3	1,4	6,3	15,9	100,0
Consejos consultivos	0,8	27,6	43,1	0,4	12,2	15,9	100,0
Diferencia entre directivos y consultivos	1,1	0,6	4,3	1,0	5,9	0,1	0,0
Todos los consejos	1,3	27,4	45,0	0,9	9,5	15,9	100,0

Elaboración del autor con base en el portal de transparencia del Municipio de León, 2012.

En los consejos directivos se presenta un porcentaje de 1,9 de representante del gobierno del estado; 27,1 de integrantes del ayuntamiento; 47,3 sociedad civil; 1,4 sindicatos; 6,3 instituciones educativas, y por último 15,9 cámaras empresariales y/o colegios de profesionistas. En los consejos consultivos se presenta un porcentaje de 0,8 de representante del gobierno del estado; 27,6 de integrantes del ayuntamiento; 43,1 sociedad civil; 0,4 sindicatos; 12,2 instituciones educativas, y finalmente 15,9 cámaras empresariales y o colegios de profesionistas.

La diferencia resulta de restar el dato obtenido en los consejos consultivos al dato obtenido en los consejos directivos; el resultado es de 1,1 de representante del gobierno del estado; 0,6 de integrantes del ayuntamiento; 4,3 sociedad civil; 1,0 sindicatos; 5,9 instituciones educativas, y finalmente 0,1 cámaras empresariales y/o colegios de profesionistas. En todos los consejos se presenta un porcentaje de 1,3 de representante del gobierno del estado; 27,4 de integrantes del ayuntamiento, 45,0 sociedad civil, 0,9 sindicatos, 9,5 instituciones educativas, y finalmente 15,9 cámaras empresariales y/o colegios de profesionistas. La proporción de representantes en el total de los consejos y la que se presenta en los consejos consultivos y consejos directivos no presenta una diferencia significativa. En todos los consejos se presenta un porcentaje 28,7 de actores gubernamentales y un 71,3 de actores no gubernamentales.

Tabla 4. Acceso público a reglamentos, sesiones y actas

	Frecuencia		
	Sí	No	Total
Ley ordena acceso público a reglamentos	29		29
Ley ordena acceso público a sesiones	28	1	29
Ley ordena acceso público a actas	28	1	29

Elaboración del autor con base en el portal de transparencia del Municipio de León, 2012.

En todos los casos, el acceso a los reglamentos es público. En el 96,6% de los casos, el reglamento permite el acceso público a las sesiones y a las actas, y en el 3,4% no se permite el acceso público a sesiones y actas. En el Consejo de Consulta y Participación Ciudadana en materia de Seguridad Pública de León no hay acceso público a sesiones y actas.

En el artículo 14 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se establecen las causales para considerar, por razón de interés público, como reservada una información temporalmente:

I. a VI.-...

VII.- Los expedientes derivados de procedimientos judiciales o administrativos seguidos en forma de juicio;

VIII.- Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, excepto la resolución ejecutoria;

IX a XXI.-... (Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato 2008, 4).

En el artículo 15 se establece que la información reservada en el artículo 14 podrá permanecer en tal carácter hasta por un período de 10 años.

*b. Las actas de las sesiones de los consejos ciudadanos*

La publicación de actas es una obligación del gobierno, así lo expresa el Municipio en su portal:

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 128 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato y 11 Fracción XVIII de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato, en este espacio se publicarán las Actas aprobadas de las Sesiones del H. Ayuntamiento y de los demás cuerpos colegiados de la Administración Pública Municipal (Gobierno del Municipio de León, Guanajuato 2013).

104

Tabla 5. Consejos que publican sus actas

Nombre del Consejo	
1	Sistema Integral de Aseo Público de León
2	Instituto Municipal de la Mujer
3	Parque Ecológico Metropolitano de León
4	Parque Zoológico
5	Bomberos
6	Comisión Municipal del Deporte y Atención a la Juventud de León
7	Instituto Cultural de León
8	Sistema DIF León
9	Explora
10	Feria Estatal de León
11	Instituto Municipal de Planeación
12	Instituto Municipal de Vivienda de León

Elaboración propia del autor con base en el portal de transparencia del Municipio de León, 2012.

La transparencia como control democrático en los consejos ciudadanos

Solo el 41,37% de los consejos publican sus sesiones. De un total de 29 consejos, únicamente 12 realizan esa tarea, aunque esté establecido en la ley que todos los consejos deben publicar sus actas. El total de actas publicadas son 373.

Tabla 6. Frecuencia y porcentaje respecto del total de actas publicadas por los consejos

Consejo	Actas publicadas por los consejos		
	Frecuencia	Porcentaje respecto del total de actas publicadas	Porcentaje acumulado
Sistema Integral de Aseo Público de León	27	7,2	7,2
Instituto Municipal de la Mujer	42	11,3	18,5
Parque Ecológico Metropolitano de León	29	7,8	26,3
Parque Zoológico	32	8,6	34,9
Bomberos	27	7,2	42,1
Comisión Municipal del Deporte y Atención a la Juventud de León	40	10,7	52,8
Instituto Cultural de León	26	7,0	59,8
Sistema DIF León	31	8,3	68,1
Explora	27	7,2	75,3
Feria Estatal de León	32	8,6	83,9
Instituto Municipal de Planeación	28	7,5	91,4
Instituto Municipal de Vivienda de León	32	8,6	100,0
Total	373	100,0	

Elaboración del autor con base en el portal de transparencia del Municipio de León, 2012.

Tabla 7. Índice de acceso público a actas

Consejo	Tipo de sesión				Actas que deben publicarse		
	Ordinaria	Extraordinaria	Solemne	Actas publicadas	Ordinarias	Suma de sesiones ordinarias, extraordinarias y solemnes	Índice de acceso público a actas %
Sistema Integral de Aseo Público de León	27	0	0	27	36	36	75,00
Instituto Municipal de la Mujer	31	11	0	42	36	47	89,36
Parque Ecológico Metropolitano de León	12	17	0	29	36	53	54,72
Parque Zoológico	31	1	0	32	36	37	86,49
Bomberos	26	1	0	27	36	37	72,97
Comisión Municipal del Deporte y Atención a la Juventud de León	35	4	1	40	36	41	97,56
Instituto Cultural de León	23	3	0	26	36	39	66,67
Sistema DIF León	25	6	0	31	36	42	73,81
Explora	26	1	0	27	36	37	72,97
Feria Estatal de León	32	0	0	32	36	36	88,89
Instituto Municipal de Planeación	28	0	0	28	36	36	77,78
Instituto Municipal de Vivienda de León	26	4	2	32	36	42	76,19
Total	322	48	3	373	432	483	77,23

Elaboración del autor con base en el portal de transparencia del Municipio de León, 2012.

Hay un total de 322 actas correspondientes a sesiones ordinarias, 48 actas de sesiones extraordinarias y tres actas de sesiones solemnes que suman un total de 373 actas publicadas. Los consejos deben realizar al menos mensualmente una reunión, por lo que en tres años deben realizar 36 reuniones ordinarias; al sumar las extraordinarias y solemnes que realizaron, da un total de 483 sesiones que debieron realizarse y publi-

car su respectiva acta. El índice de acceso público a actas resulta de la división de las actas publicadas entre la suma de sesiones ordinarias, extraordinarias y solemnes que deben realizarse, lo que da un resultado de 77,23%.

Tabla 8. Medidas de tendencia central de asistencia de invitados a sesiones por consejo

Consejo	Invitados						Total de sesiones	Total de invitados
	Máximo	Mínimo	Rango	Moda	Media	Mediana		
Sistema Integral de Aseo Público de León	10	0	10	5	5	5	27	142
Instituto Municipal de la Mujer	7	0	7	0	2	0	42	63
Parque Ecológico Metropolitano de León	3	0	3	0	0	0	29	4
Parque Zoológico	2	0	2	0	1	0	32	18
Bomberos	5	1	4	1	1	1	27	32
Comisión Municipal del Deporte y Atención a la Juventud de León	6	0	6	0	0	0	40	6
Instituto Cultural de León	7	0	7	0	2	2	26	62
Sistema DIF León	1	0	1	0	0	0	31	3
Explora	14	2	12	4	5	5	27	137
Feria Estatal de León	1	0	1	0	0	0	32	1
Instituto Municipal de Planeación	0	0	0	0	0	0	28	0
Instituto Municipal de Vivienda de León	4	0	4	2	2	2	32	51
Total	14	0	14	0	1	0	373	519

Elaboración del autor con base en el portal de transparencia del Municipio de León, 2012.

Un invitado es una persona que asiste a una sesión de los consejos sin formar parte del mismo. La asistencia del invitado no está determinada por una petición expresa del Consejo, sino que puede ser por iniciativa del asistente y su presencia queda asentada en acta. El Consejo del Sistema Integral de Aseo Público de León presenta más invitados (142); el último lugar, con cero invitados, el Consejo del Instituto Municipal de Planeación.

Las medidas de tendencia central (media, mediana y moda) sirven como puntos de referencia para interpretar el número de invitados que asistieron a las sesiones y el rango permite conocer cuál fue el número máximo y mínimo de invitados. En el Consejo del Parque Ecológico Metropolitano de León, el número máximo de invitados a una sesión fueron tres y el número mínimo de invitados fueron cero, entonces

el rango es de tres. La media mediana y moda es de cero y el total de invitados es de cuatro. Lo que indica que en una sesión hubo tres invitados y en otra sesión, un invitado. En 27 sesiones no hubo invitados.

El índice prácticas de transparencia (se obtiene de: acceso público a reglamentos, acceso público a sesiones, índice de acceso público a actas e invitados a sesiones por Consejo. Cada rubro aporta un cuarto de valor al índice prácticas de transparencia. Su expresión en fórmula es:

$$PT = \frac{1}{4}(APR) + \frac{1}{4}(APS) + \frac{1}{4}(IAPA) + \frac{1}{4}(ISC)$$

Tabla 9. Las prácticas de transparencia

Consejo	Acceso público a reglamentos %	Acceso público a sesiones %	Índice de acceso público a actas %	Invitados a sesiones por Consejo %	Suma prácticas transparencia %
Sistema Integral de Aseo Público de León	25,00	25,00	18,75	25,00	93,75
Instituto Municipal de la Mujer	25,00	25,00	22,34	25,00	97,34
Parque Ecológico Metropolitano de León	25,00	25,00	13,68	25,00	88,68
Parque Zoológico	25,00	25,00	21,62	25,00	96,62
Bomberos	25,00	25,00	18,24	25,00	93,24
Comisión Municipal del Deporte y Atención a la Juventud de León	25,00	25,00	24,39	25,00	99,39
Instituto Cultural de León	25,00	25,00	16,67	25,00	91,67
Sistema DIF León	25,00	25,00	18,45	25,00	93,45
Explora	25,00	25,00	18,24	25,00	93,24
Feria Estatal de León	25,00	25,00	22,22	25,00	97,22
Instituto Municipal de Planeación	25,00	25,00	19,44	00,00	69,44
Instituto Municipal de Vivienda de León	25,00	25,00	19,05	25,00	94,05
Total	25,00	25,00	19,43	22,92	92,34

Elaboración del autor con base en el portal de transparencia del Municipio de León, 2012.

En la tabla 9 sobre prácticas de transparencia se presentan cuatro etiquetas. Todos los datos están expresados en porcentaje. Los datos de la primera, acceso público a reglamentos, se obtienen de la tabla 2 sobre consejos directivos. Los datos de la segunda, acceso público a sesiones, se obtienen de la tabla 3 sobre acceso público a reglamentos, sesiones y actas. En la tercera, índice de acceso público a actas, se obtienen los datos de la tabla 6 sobre índice de acceso público a actas. En la cuarta, invitados a sesiones por Consejo, se obtienen los datos de la tabla 7 sobre medidas de tendencia central de asistencia de invitados a sesiones por Consejo.

En la primera, segunda y cuarta columna, de los datos obtenidos en su tabla se asigna el valor de 100 cuando está presente la condición y cuando no está presente esta condición el valor es de cero. Los datos obtenidos de las tablas se dividen entre cuatro, así la suma de las cuatro etiquetas da como resultado una unidad, el puntaje máximo a lograr en cada etiqueta es de 25%, el puntaje de la suma de la cuatro etiquetas es de 100%, está referido en la etiqueta titulada suma prácticas transparencia.

El total es la media de la etiqueta de todos los consejos, muestra en la etiqueta acceso público a reglamentos un 25%, en acceso público a sesiones un 25%, en índice de acceso público a actas un 19,43%, en invitados a sesiones por Consejo un 22,92%, en suma prácticas transparencia un 92,43%. Este valor es de los consejos que publican sus actas.

Los resultados del índice de las prácticas de transparencia son del 41% de los consejos, el 59% de los consejos no publican sus actas. La transparencia del 92,32% es respecto del 41% de lo que publica el portal del Municipio de León, Guanajuato. Luego, el 92,32% de transparencia representa un 38,20% de transparencia del portal municipal de León, Guanajuato.

## 6. Conclusión

En los consejos ciudadanos de León se presenta la transparencia activa, hay una difusión periódica y sistemática concerniente a los reglamentos y actas de sesiones de los consejos y hay acceso público a reglamentos y actas. El reglamento señala cómo debe ser el funcionamiento de los consejos. Los consejos ciudadanos son de dos tipos: directivos y consultivos. Los integrantes de los consejos son en su mayoría pertenecientes a la sociedad civil, son siete de cada 10. Tres de cada 10 consejeros tiene como origen puestos en el gobierno.

El acceso a las actas permite ejercitar el derecho de acceso a la información pública de la sociedad de la cual se forma parte. El acceso a la información es condición necesaria para intervenir e influir en las acciones y decisiones gubernamentales. En los consejos consultivos se carece de transparencia, no se publican actas. De todas las actas que los 12 consejos directivos deberían publicar, solo 77,23% son publicadas. No todos los consejos publican actas y los que publican no publican todas las que deberían publicar. No se presenta sanción alguna por esta práctica.

Hay una evidente opacidad del ayuntamiento al publicar las actas de solo el 41% de los consejos. Si bien los reglamentos establecen la obligatoriedad de la publicación, ésta simplemente no se cumple. El acceso a las sesiones se presenta cuando hay invitados. En el total de los consejos, el rango es de 14 y la media de uno, lo que indica que la asistencia de invitados a las sesiones de los consejos es muy pobre.

Se presenta la transparencia cuando es posible en la toma de decisiones conocer los actores, las ideas y los intereses de los concurrentes en un asunto que es de interés

público. El acceso público a actas y sesiones permite a otros actores participar en las sesiones de los consejos. La transparencia en los consejos se encuentra en un nivel muy bajo, apenas alcanza un 38,20%.

Los consejos ciudadanos son una forma de participación ciudadana en la que se han generado medios técnicos, económicos, metodológicos y el instrumental adecuado para que puedan realizarse, pero esta participación no es transparente. No saber quién, qué decisión y bajo qué racionalidad es lo que elimina la posibilidad de una rendición de cuentas, por ende, la transparencia y la rendición de cuentas no desempeñan la función de controles democráticos en el Municipio.

Las acciones de los consejos inciden en el ejercicio del poder y en las políticas públicas municipales, de ellas depende el funcionamiento de los organismos municipales. La investigación muestra que la participación ciudadana se concibe como un proceso donde lo significativo es el proceso mismo, la propia participación entendida como un objetivo en sí y no como un instrumento para alcanzar fines. Para revisar los fines y la efectividad de las acciones, es necesario analizar el contexto y los parámetros para evaluar los resultados y esto no es posible por tener acceso parcial a la información.

El diseño de reglamentos de la participación ciudadana transparente en los consejos la presenta como posible, pero esta no es transparente en su actuar. Los reglamentos norman el acceso abierto a normativas, actas y sesiones, sin embargo, no sancionan la no acción en estos tres aspectos. La presentación de la información, el acceso a la misma, saber quién, qué decisión, bajo qué racionalidad se actúa, los fines a conseguir y el contexto en el que se toman las decisiones son elementos fundamentales para considerar que la participación ciudadana en los consejos municipales es transparente y un mecanismo de control, condiciones que no se presentan en los consejos del Municipio.

La rendición de cuentas no es solo datos numéricos, sino construir una explicación que interprete una realidad política para obtener buenos resultados, apegados a la legalidad. Al informar, se crea la condición que posibilita la sanción o aprobación a los actores políticos, pero la ausencia de conocimiento por la falta de publicación de las actas no genera las condiciones para que la rendición de cuentas sea posible y crea las condiciones para que los actos de corrupción se presenten y queden al margen de ser conocidos y juzgados.

La participación ciudadana por el diseño institucional gubernamental se presenta más como una simulación que como condición para una rendición de cuentas y control democrático de las acciones gubernamentales. Es necesario considerar la transparencia no solo como una presentación de hechos y datos sino como un proceso de toma de decisiones con una racionalidad, contexto y fines. Es necesario plantear la posibilidad de un nuevo diseño institucional en los consejos ciudadanos para que la transparencia y la rendición de cuentas funjan como controles democráticos en los consejos ciudadanos.

## Referencias

- Aguado Herrera, Irene. 2010. "Ciudadanía, participación política y subjetividad". *Revista Electrónica de Psicología Iztacala* 13 (2). Acceso el 12 de febrero de 2012. <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/rep/article/view/17655/16835>
- Aguilera Portales, Rafael Enrique. 2010. *Ciudadanía y participación política en el Estado democrático y social*. México: Porrúa.
- Alguacil Gómez, Julio. 2005. "Los desafíos del nuevo poder local: participación como estrategia relacional en el gobierno local". *Polis, Revista Latinoamericana* 4 (12).
- Arendt, Hannah. 1997. *¿Qué es la política?* Barcelona: Paidós.
- Briceño, María, Ana Maraboli, Yuraima Linares, Marilyns Cote y Mary Carrero. 2015. "Rendición de cuentas y el control en organizaciones de la sociedad civil en Venezuela: ¿control externo o control social?" *Visión Gerencial* 1: 181-198.
- CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo). 2009. "Carta iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública". XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Lisboa.
- Coffey, Amanda y Paul Atkinson. 2003. *Encontrar el sentido a los datos cualitativos*. Antioquia: Universidad Nacional de Antioquia.
- Cunill Grau, Nuria. 1991. *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas: CLAD.
- Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. 2002. Diario Oficial de la Federación, primera sección, 24 de diciembre: 5-6.
- Emmerich, Gustavo Ernesto. 2004. "Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana". *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial* 2 (4): 67-90.
- Fox, Jonathan. 2006. "Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas". *Perfiles Latinoamericanos* 27: 33-68.
- Gobierno del Municipio de León, Guanajuato. 2013. *Registro Municipal de Actas de Sesiones de los Consejos Municipales de León, Guanajuato*, 20 de mayo. <http://www.leon.gob.mx/transparencia/index.php/actas-de-sesiones-consejos>
- Gobierno del Municipio de León, Guanajuato. 2012. *Normativa municipal*. <http://www.leon.gob.mx/aplicaciones/normasleyes/public/>
- Gordon Rapoport, Sara. 2011. "Transparencia y rendición de cuentas de organizaciones civiles en México". *Revista Mexicana de Sociología* 73 (2): 199-229.
- Guillen, Amalia, Karla Sáenz, Mohammad Badii y Jorge Castillo. 2009. "Origen, espacio y niveles de participación ciudadana". *Daena. International Journal of Good Conscience* 4 (1): 179-193.
- Hammersley, Martyn y Paul Atkinson. 1994. *Etnografía. Métodos de investigación*. Barcelona: Paidós.

- Hernández Baqueiro, Alberto. 2009. "Hacia un concepto ético de 'rendición de cuentas' en las organizaciones civiles". *En-claves del Pensamiento* 3 (5): 47-70.
- Hernández Sampieri, Roberto, Carlos Fernández Collado y María del Pilar Baptista Lucio. 1998. *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill / Interamericana.
- Hevia, Felipe, Samana Vergara-Lope y Homero Ávila Landa. 2011. "Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal". *Perfiles Latinoamericanos* 38: 65-88.
- Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato. 2008. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato 93, segunda parte: 2-7, 10 de junio.
- López Ayllón, Sergio y Ali Haddou Ruiz. 2007. "Rendición de cuentas y diseño institucional de los órganos reguladores en México". *Gestión y Política Pública* 16 (1): 101-145.
- Mata Lucio, Sara Noemí. 2010. "Consejos ciudadanos y participación cívica en León. Segundo reporte. Septiembre 2010". *Propuesta Cívica AC Guanajuato*. Acceso el 24 de marzo de 2013. <http://www.propuestacivicagto.org.mx/archivos/1323106440.pdf>
- \_\_\_\_\_. 2009. "Consejos ciudadanos y participación cívica en León". *Propuesta Cívica Guanajuato*. Acceso el 23 de marzo de 2013. <http://www.propuestacivicagto.org.mx/archivos/1323110395.pdf>
- Méndez, José Luis. 1996. "Reforma del Estado, democracia participativa y modelos de decisión". *Política y Cultura* 7: 7-35.
- Méndez, Ana Irene y Elda Morales. 2012. "El derecho a la información en una democracia participativa". *Quórum Académico* 9 (2): 183-212.
- Molina Rodríguez-Navas, Pedro, Vanessa Rodríguez Breijo, Marta Corcoy Rius y Nerea Vadillo Bengoa. 2017. "La transparencia de los ayuntamientos de Cataluña antes de la entrada en vigor de la legislación estatal y autonómica". *Anales de Documentación: Revista de Biblioteconomía y Documentación* 20 (2): 1-15.
- Mora Velázquez, Salvador. 2016. "La evolución de la política de transparencia y rendición de cuentas en México". *Argumentos* 29 (82): 225-241.
- Observatorio Ciudadano de León. 2012. *3ª Revisión al Gobierno Municipal por ciudadanos. Resultados de la tercera verificación al Gobierno Municipal de León, Guanajuato. Administración 2009-2012*. Versión León, Guanajuato, México.
- Ochoa Henríquez, Haydée y Yorberth Montes de Oca. 2004. "Rendición de cuentas en la gestión pública: reflexiones teóricas". *Revista Venezolana de Gerencia* 9 (27): 455-472.
- Pefaur Dendal, Daniel y Daniela Moreno Tacchi. 2016. "Transparencia y modernización del Estado en Chile: brechas entre la teoría y la práctica". *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública* 14 (24): 41-66.

- Peters, Guy B. 1995. *La política de la burocracia*. México DF: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Pindado, Fernando. 2004. “Gobierno local y participación ciudadana”. *Psychosocial Intervention* 13 (3): 307-323.
- Pineda Pablos, Nicolás, Gabriela García Figueroa y Eliseo Rodríguez. 2007. “Democratización y rendición de cuentas. El caso de la revisión de las cuentas públicas municipales en Sonora”. *Gestión y Política Pública* 16 (1): 203-236.
- Quintanilla Mendoza, Gabriela. 2012. “e-Transparencia y e-Rendición de cuentas en los sitios web mexicanos”. *Espacios Públicos* 15 (34): 95-119.
- Rose-Ackerman, Susan. 2005. “Rendición de cuentas y el estado de derecho en la consolidación de las democracias”. *Perfiles Latinoamericanos* 12 (26): 9-53.
- Sánchez González, José Juan. 2015. “La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto”. *Espacios Públicos* 18 (43): 51-73.
- Sánchez Torres, Carlos y José Hernán Muriel Ciceri. 2007. “¿Participación ciudadana en la democracia?” *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas* 7 (12): 11-29.
- Schedler, Andreas. 2004. *¿Qué es la rendición de cuentas?* México DF: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Téllez Valencia, Carlos. 2012. “La participación ciudadana oficial en León. El riesgo de legitimidad y permanencia del PAN”. *Entretextos* 4 (10): 48-54.
- Toledo Villalpando, Erik Andrés. 2009. “La rendición de cuentas (*accountability*) y la retórica de la nueva gestión pública”. *Espacios Públicos* 12 (24): 71-89.
- Valencia Escamilla, Laura. 2016. “Rendición de cuentas y los mecanismos de transparencia legislativa en América Latina”. *RICSH Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas* 5 (10).
- Vargas Hernández, José Guadalupe. 2006. “Los desafíos del diseño organizacional e institucional en un medio ambiente globalizado”. *Cuadernos de Administración* 35: 81-106.
- Villanueva Lomelí, David. 2016. “Rendición de cuentas y gobiernos locales: retos y perspectivas”. *El Cotidiano* 198: 31-38.