

00463



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

1  
Lej

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES  
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

"LA PARTICIPACION CIUDADANA Y SU IMPORTANCIA  
EN LAS POLITICAS PUBLICAS: UN MODELO DEMOCRATICO  
PERFECTIBLE"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRO EN ADMINISTRACION PUBLICA  
P R E S E N T A  
RAYMUNDO DOMINGUEZ LOPEZ

DIRECTOR DE TESIS: DR. JUAN CARLOS LEON Y RAMIREZ



273268

MEXICO, D.F.

NOVIEMBRE

1979

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

## **DEDICATORIA**

**A MI ESPOSA:**

**CRISTINA HERNÁNDEZ MONDRAGÓN  
POR TU APOYO Y PACIENCIA EN ESTE TIEMPO.**

## **AGRADECIMIENTO**

**A MI FAMILIA, AMIGOS Y MAESTROS:  
POR SU APOYO, COMPRENSIÓN Y PACIENCIA,  
MUCHAS GRACIAS.**

## Índice

<b>Introducción.....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1. De la organización a la construcción del Estado democrático.....</b>	<b>1</b>
1.1. De la organización a la teoría de grupos.....	1
1.2. La participación en la construcción de la democracia.....	8
1.3. El “espacio público” y el “espacio privado” como una necesidad en la participación de la vida ciudadana.....	10
1.4. La participación en la organización y la democracia.....	19
1.5. Consideraciones sobre el Estado.....	25
1.6. El proceso de transformación del Estado y su relación con el gobierno y la administración pública.....	30
1.7. La participación ciudadana en la reforma del Estado.....	39
1.8. Los conceptos de “participación política”, “participación social”, “participación popular” y “participación comunitaria” en el ámbito de la administración pública.....	46
Bibliografía.....	56
<b>Capítulo 2. Las Organizaciones no Gubernamentales y su importancia en la vida pública.....</b>	<b>58</b>
2.1. De la organización tradicional a la nueva participación organizada de la sociedad.....	58
2.2. Aspectos sobre la definición de Organizaciones no Gubernamentales.....	62
2.3. Los objetivos generales de las ONG’s y sus diferentes clasificaciones.....	66
2.4. Las ONG’s en el México contemporáneo.....	72
2.5. Las “redes” de ONG’s y su importancia en la acción colectiva.....	81
Bibliografía.....	88
<b>Capítulo 3. La participación ciudadana y su importancia en las políticas públicas.....</b>	<b>89</b>
3.1. De la teoría a la práctica ciudadana en las políticas públicas.....	89
3.2. La importancia de la permanencia ciudadana en la formulación de políticas.....	94
3.3. La participación ciudadana y la nueva visión de la administración pública como elemento de transición.....	96
3.4. Los retos de la nueva administración pública y de la ciudadanía.....	103
3.5. La reestructuración del Estado y la ampliación de la vida ciudadana.....	119
Bibliografía.....	128
<b>Capítulo 4. Un modelo democrático perfectible.....</b>	<b>129</b>
4.1. Planteamientos contemporáneos sobre la participación ciudadana.....	129
4.2. Las políticas públicas como complemento de la acción gubernamental en el caso mexicano.....	139
4.3. La formulación de un modelo democrático perfectible. Una Propuesta.....	143
Bibliografía.....	148

<b>Conclusión.....</b>	<b>149</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>155</b>
<b>Hemerografía.....</b>	<b>158</b>

## Introducción.

Bajo los esquemas de la participación ciudadana, diversas investigaciones han tratado de buscar propuestas que, en la mayoría de los casos, contribuyan a proporcionar nuevas explicaciones que nos acerquen más a la realidad o en un momento determinado puedan llevarnos a la construcción de nuevos paradigmas que sirvan para explicar esa realidad. De esta forma, tanto estudiosos de las ciencias sociales, como de las ciencias naturales o también llamadas “duras”, han tratado de desarrollar teorías que permitan una mejor comprensión de los fenómenos humanos.

En esta lógica de construcción de las ciencias sociales, algunos autores como Anthony Guiddens, señalan la necesidad de contar con nuevos referentes en la búsqueda de explicaciones, de construir “pero también reconstruir, problemas suscitados por las ciencias sociales, desconcertantes siempre porque su <<objeto>> consiste en lo que esas mismas <<ciencias>> presuponen: la actividad social humana y la intersubjetividad.”<sup>1</sup> Giddens muestra que la multidisciplina se manifiesta como una complementariedad en donde tanto las ciencias sociales como las naturales convergen para dar mejores explicaciones de la realidad, señala que: “Las ciencias sociales y naturales no son tan diferentes, después de todo; para verlo, sin embargo, tenemos que atender más a la ciencia natural que a la ciencia social.”<sup>2</sup>

Dentro de este referente podemos considerar que la búsqueda de explicaciones trae consigo un sinnúmero de investigaciones, en donde autores como Noam Chomsky, J. Habermas e incluso el mismo Piaget han llegado a considerar que

---

<sup>1</sup> Giddens, Anthony. *Las nuevas reglas del método sociológico*. Ed. Amorrortu. Argentina. 2ª. Edición 1997., p. 9.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p., 22.

el lenguaje ha sido uno de los principales problemas para proporcionar nuevas explicaciones. Kuhn señala que “La asimilación de un hecho de tipo nuevo exige un ajuste más que aditivo de la teoría y en tanto no sea llevado a cabo ese ajuste –hasta que la ciencia aprende a ver a la naturaleza de una manera diferente-, el nuevo hecho no es completamente científico.”<sup>3</sup>

Esa necesidad de reflexión y de un lenguaje claro ha contribuido a mejores formas de interpretar nuestra realidad y bajo un aspecto histórico, su evolución ha sido consecuencia de la búsqueda de la verdad. Bajo este análisis, tanto el lenguaje como la construcción del concepto y de la ciencia en sí, juegan un papel importante en las interpretaciones que damos a cada una de nuestras explicaciones.

En esta perspectiva tanto teóricos como investigadores y ciudadanos se enfrentan con estructuras tradicionalistas que no permiten el cambio, o si lo permiten, no son del todo acertadas puesto que esas nuevas explicaciones de la realidad no han sido claras en el proceso de transición. En este contexto, en el desarrollo de nuestra investigación se trata de abordar un problema que por sí mismo es muy complejo, pero que a la vez pretende dar un panorama de cambio a una situación de nuestra realidad.

Bajo estos términos la delimitación del objeto de estudio parte de lo que entendemos por “participación ciudadana” y su relación con el Estado, Gobierno y Administración Pública, relación que cada vez se torna más compleja y que al citar nuevos referentes nos obligan a proporcionar explicaciones que permitan una mejor interpretación. De ahí que nuestra labor en la construcción

---

<sup>3</sup> Kuhn, Thomas S. *La estructura de las revoluciones científicas*. Ed. FCE. México, 1971., p. 93.



permanente de las ciencias sociales nos obliguen a buscar otras alternativas y ajustarnos a los momentos de cambio, tan inesperados en nuestra sociedad.

La presente investigación parte teóricamente de los supuestos de la teoría de las organizaciones y en donde se relaciona con la teoría de grupos y sus diversas corrientes, que hasta el momento siguen tratando de explicar la interacción social y los medios y fines para elevar la calidad de vida de los ciudadanos.

Como muestra de este fenómeno basta citar el surgimiento de nuevas formas de organización de la sociedad civil y su persistente, pero aún limitada, participación en las decisiones de gobierno.

Por otra parte, tanto en la delimitación del objeto de estudio, como en el desarrollo de la investigación, los referentes que existen nos llevaron a buscar nuevas explicaciones que tanto teóricamente como empíricamente puedan contribuir al fortalecimiento de nuestra disciplina.

En este contexto algunos de los motivos que generaron la investigación surgieron principalmente de dudas que para muchos no han sido todavía bien explicadas, como un fenómeno natural del ser humano en la búsqueda de respuestas en el mundo.

Algunas de las principales preguntas que generaron la investigación fueron: ¿a qué le llamamos participación ciudadana?, ¿las personas realmente quieren participar?, ¿quiénes son ciudadanos y quiénes no?, ¿el Estado está cumpliendo con su objetivo que es generar el “bien común”?, ¿qué tan eficiente es la administración pública?, ¿hasta dónde se está gobernando en beneficio de la sociedad?, ¿la legalidad y la legitimidad que deberían ser patrimonio de la

sociedad, realmente se está cumpliendo?. Estas y muchas preguntas más permitieron generar la hipótesis principal la cual señala que: La naturaleza pública del Estado proviene de la sociedad.

La hipótesis se plantea retomando algo que pareciera estar perdido en nuestra sociedad contemporánea. Lo público, como esencia del ser humano nos lleva a replantear algunas consideraciones adicionales que permiten un redescubrimiento de la relación privado/público y su fortalecimiento. Esta dualidad se conjuga para entender que la esencia del Estado se encuentra en la sociedad, que es a ella a quien se debe y por quien existe, reflexión que abordamos en el desarrollo de la investigación y que nos permitió la comprobación de los supuestos planteados.

En un primer supuesto la investigación se ubicó en el periodo de 1994 a 1998, periodo en que en México se realizaron una serie de cambios tanto en términos políticos como gubernamentales y de la administración pública en donde la participación ciudadana se estableció como algo prioritario para darle mayor legitimidad al Estado. Como ejemplo claro se cita el caso de la Ciudad de México en donde en 1997 se elige por primera vez a un gobernador por elección directa. Por otra parte la llamada “reforma del Estado” que hasta la fecha no ha sido del todo concretada, se presentó como una limitante en los procesos de transformación.

En el proceso de la investigación para comprobar ésta hipótesis surgieron, como en toda investigación, una serie de problemas que repercutieron en la estructura que se había planteado. Uno de ellos fue al tratar de establecer alguna relación con las Organizaciones no Gubernamentales (ONG's), quienes en un primer supuesto teórico tienen representatividad en las acciones de gobierno. Al

respecto se trató de aplicar un cuestionario por correo electrónico a las redes de ONG's, de las cuales sólo una de ellas contestó, siendo muestra de esto la desconfianza que existe de estas organizaciones para proporcionar información, e incluso se puede considerar lo vulnerable de los adelantos tecnológicos para una mejor comunicación entre diversos usuarios, esto es *Internet*.

Metodológicamente la investigación se dividió en 4 capítulos, en donde cada capítulo aborda diferentes posturas teóricas que pretenden dar certidumbre a nuestro argumento.

En el capítulo 1, se parte del análisis de la organización y su relación con la teoría de grupos en donde se destaca la interrelación de dos teorías y la interacción social, también se aborda la participación en la construcción de la democracia, del “espacio público” y del “espacio privado” como una necesidad en la participación de la vida ciudadana; de la participación en la organización y la democracia, así como algunas consideraciones del Estado, del proceso de transformación del Estado y su relación con el gobierno y la administración pública, de la participación ciudadana en la reforma del Estado y concluye este capítulo con los conceptos de “participación política”, “participación social”, “participación popular” y “participación comunitaria” en el ámbito de la administración pública.

En el capítulo 2, se destaca la participación de grupos organizados como son las ONG's, partiendo de la organización tradicional a la nueva participación organizada de la sociedad civil, de cómo se definen, de sus objetivos generales y de sus diferentes clasificaciones, así como los registros de algunas de éstas en el México contemporáneo, y las “redes” y su importancia en la acción colectiva en donde destaca su conexión con organismos internacionales.

En el capítulo 3 se trata de la participación ciudadana y su importancia en las políticas públicas, en donde se destaca que es necesaria la práctica ciudadana en el proceso de elaboración de políticas públicas, de su permanencia, y como elemento clave en el proceso de transición hacia una nueva visión de la administración pública, así como los retos que enfrenta la administración pública y la ciudadanía. Para terminar este capítulo también se aborda la reestructuración del Estado y la necesidad de la ampliación de la vida ciudadana.

El capítulo 4 denominado un modelo democrático perfectible se abordan algunos planteamientos contemporáneos sobre la participación ciudadana destacándose la democracia participativa en “Nueva Inglaterra” y el caso del “Presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil”. En un siguiente apartado señalamos la necesidad de realizar políticas públicas en el caso mexicano y formulamos un “modelo democrático” el cual puede ser perfectible en la medida que se establezcan los espacios públicos de participación y poder realizar así políticas que verdaderamente sean públicas y en donde se conjugan teoría y praxis administrativa en busca de posibles soluciones que le den certidumbre a la acción gubernamental y establecer la necesaria profesionalización de la administración pública.

Finalmente, se proporcionan algunas conclusiones las cuales nos llevan nuevamente a realizar otro tipo de planteamientos que enriquezcan nuestra ciencia y nuestra disciplina. Al terminar cada capítulo aparecen las fuentes utilizadas, asimismo se relacionan al final de la investigación la bibliografía y fuentes hemerográficas utilizadas en toda la investigación.

## **Capítulo 1**

### **De la organización a la construcción del Estado democrático.**

#### **1.1. De la organización a la teoría de grupos.**

Como en toda organización social las necesidades más apremiantes se han incrementado en cada una de las etapas históricas del género humano. Si partimos de que por naturaleza el individuo tiende a relacionarse con sus semejantes, también partimos de que éste lo hace por necesidad.

Hay que reconocer que la idea de organizarse surge del hecho de que el hombre solo es incapaz de satisfacer todas sus necesidades y deseos. En toda época, incluso en la actual, el hombre descubre que no tiene la habilidad, la fuerza y el tiempo, así como la resistencia física para poder satisfacer sus necesidades básicas de alimento, vivienda, salud y seguridad entre otras.

De esta forma el ser humano se ha dado cuenta de que cuando varias personas coordinan sus esfuerzos, descubren que juntos pueden hacer más que cada uno de ellos por separado. Así, de esta organización surge la sociedad unida en clanes o grupos para defenderse o dominar a otros, la cual por medio de la coordinación de actividades de cada uno de sus miembros satisface necesidades tanto individuales como colectivas, coordinación que sin duda es cada vez más compleja en la actualidad.

Para describir esa interrelación, habría que partir de que las necesidades individuales vienen a conformar en algunas ocasiones un interés colectivo, que

dependiendo de su magnitud podrá transformarse en un interés público. Es decir se pasaría del interés particular al interés público. Además nos damos cuenta de que la coordinación de intereses deberá tener alguna utilidad, como es el de contar con objetivos comunes, por lo que la organización deberá tratar de lograr la satisfacción de estos objetivos. Esta organización ha sido reconocida por algunas teorías como la "división del trabajo".

Tratar de desarrollar un estudio sobre la "organización" y sobre la "participación" sería una labor bastante compleja, sin embargo en el presente trabajo se tomarán como ejes fundamentales para el desarrollo de éste la sociedad contemporánea, ya que su interrelación con otros conceptos como son: "democracia", "participación", "espacio público", "espacio privado", "participación ciudadana", "participación política", "participación popular", "participación social" y "participación comunitaria", se conjugan en el tiempo y en el espacio para tratar de explicar nuestra realidad.

Asimismo es indudable que estos conceptos se interrelacionan con los de Estado, Gobierno y Administración Pública y en éstos últimos los nuevos medios para un mejor gobierno como son la Gerencia Pública, la Gerencia Social y las Políticas Públicas en donde su replanteamiento a través de las nuevas formas de organización mundial están tomando un nuevo papel y sus transformaciones se plantean como algo inminente.

Dentro de esta complejidad y en la diversidad del campo de estudio de varias ciencias y disciplinas se ha tratado de analizar y conceptualizar a la organización. Considerando lo anterior la psicología social propone un concepto que contiene elementos importantes y que es el siguiente: "Una

organización es la coordinación planificada de las actividades de un grupo de personas para procurar el logro de un objetivo o propósito explícito y común, a través de la división del trabajo y funciones, y a través de una jerarquía de autoridad y responsabilidad.”<sup>1</sup>

Si bien este concepto destaca a un grupo de personas organizadas para un fin, también destaca que para el logro de ese fin se deberán de establecer divisiones del trabajo y funciones específicas en donde la distribución de cargas de trabajo tendrán que estar regidas o coordinadas por una autoridad y bajo ciertas características de responsabilidad, en donde los miembros de esa organización o grupo parecen tener cierta identidad en los objetivos.

En un punto de partida lógico podemos mencionar que el estudio de las organizaciones tiene como principio y fundamento la finalidad con la cual surgen, en donde podemos encontrarlas de todo tipo y tamaño, sin embargo el objetivo principal “es proteger los intereses de sus miembros”.<sup>2</sup>

La teoría de grupos sostiene que el mundo entero está compuesto por infinidad de estos, tanto por aspectos culturales como lingüísticos. Mancur Olson señala que los grupos actúan para servir a sus intereses y que las personas actúan en razón de su propio interés. Este autor menciona un elemento importante que es el altruismo, en donde algunas personas dan más de sí, sin embargo, “se considera excepcional y normalmente se piensa que el comportamiento egoísta es la regla, por lo menos cuando están en juego las cuestiones económicas”.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Schein, H. Edgar. *Psicología de la organización*. Ed. Prentice-hall hispanoamericana, S.A. México, 1982, p. 14.

<sup>2</sup> Olson, Mancur. *La lógica de la acción colectiva*. LIMUSA. México, 1992., p.15.

<sup>3</sup> Ibid., p.11.

Dentro de éstos grupos se ha establecido que por naturaleza existen divergencias, es decir existen disensos como norma, en donde se deberán establecer consensos para el logro de los objetivos, así, se puede determinar que “si los miembros de algún grupo tienen un interés u objetivo común, y si todos ellos estarán en mejor situación en caso de que ese objetivo se logre, se piensa que, lógicamente, los miembros de ese grupo, si son racionales y egoístas, actuarán con el fin de alcanzar ese objetivo”.<sup>4</sup>

Así los grupos, dependiendo del tamaño que tengan, irán determinando el cumplimiento o no de los objetivos que se establezcan. Olson menciona una reacción que al parecer es una cuestión natural en los grupos, puesto que “En el hecho de compartir los costos de los esfuerzos por alcanzar una meta común en los grupos pequeños hay sin embargo una tendencia sorprendente a la "explotación" de los grandes por los pequeños”.<sup>5</sup>

Podemos considerar que las organizaciones desempeñan una serie de funciones cuando hay intereses comunes o de grupo, aunque también sirven para cumplir intereses individuales, sin embargo hay que reconocer que una de sus características principales es fomentar los intereses comunes de grupos de personas.

Para señalar la diversidad de conceptos en lo que entendemos por grupo podemos describir el que señala Olson. Dice que “la palabra "grupo" se emplea en forma tal que significa “un número de personas con un interés común”. Al citar a Arthur Bentley, fundador de la teoría de grupos, éste menciona que “no

---

<sup>4</sup> Ibid., p. 12.

<sup>5</sup> Ibid., p. 13.



hay grupo que no tenga su interés”, Raymond Cattell coincide diciendo que “cada grupo tiene su interés”.<sup>6</sup>

Así, la combinación de intereses, ya sea individuales o de grupos explícitos funcionan con intereses comunes y con objetivos específicos, de tal forma que habrá grupos con intereses económicos, políticos, sociales, lingüísticos, entre otros. En estas organizaciones podemos mencionar que se interrelacionan elementos de carácter emocional, morales, éticos o incluso ideológicos para la obtención del bien que se pretende. De esta forma se supone al Estado como una necesidad de la sociedad para proporcionar bienes públicos.

Y aquí surge la pregunta ¿qué es un bien público? Olson señala que el concepto de bienes públicos o bienes colectivos es una de las ideas más antiguas e importantes de las finanzas públicas y lo define como “un bien cualquiera tal que, si una persona...que forma parte de un grupo...lo consume, no puede serle negado a los otros miembros de ese grupo.” Por otra parte dice que “Un bien colectivo corresponde a un grupo de personas, otro corresponde a otro grupo; uno puede beneficiar a todo el mundo, otro a dos personas específicas únicamente.”<sup>7</sup>

Además, menciona que “algunos bienes son colectivos para los miembros de un grupo y al mismo tiempo son privados para los de otro, porque a algunas personas se les puede impedir que los consuman y a otras no.”<sup>8</sup> Sin embargo dice en otra parte, “no es preciso que un bien público que interesa a un grupo de

---

<sup>6</sup> Ibid., p. 18.

<sup>7</sup> Ibid., p. 24.

<sup>8</sup> Ibid., p. 24.

una sociedad beneficie necesariamente a la sociedad en conjunto.”<sup>9</sup> De tal forma que ese bien público puede ser consumido en algunos casos con mayor desigualdad, es decir que el consumo de una persona no disminuye en forma alguna el consumo de los demás.

Una de las principales características que se pueden destacar en la teoría de grupos es a lo que llama Olson el "instinto de pertenecer" o también llamado "membresía". Este instinto de pertenencia conlleva al individuo a no quedar excluido de los beneficios que pueda lograr el grupo, ya sea grande o pequeño de tal manera que “Una persona obtendrá alguna parte del beneficio total del grupo, parte que dependerá del número de personas en el grupo y de qué tanto se beneficiará la persona con el bien en relación con los demás miembros.”<sup>10</sup>

En cierta forma los bienes, una vez obtenidos por los grupos, representan así un beneficio que se presenta en forma individual para cada uno de los miembros, de tal suerte que el beneficio se amplía para el grupo en su conjunto, sin embargo Olson señala que “mientras más grande sea el grupo más lejos estará de proporcionar una cantidad óptima de un bien colectivo.”<sup>11</sup> En este contexto Mancur Olson describe dos tipos de bienes a los que denomina "bien colectivo exclusivo" y "bien colectivo inclusivo", los cuales se desarrollan dentro de un contexto de mercado. En el primero, los miembros de un grupo de mercado tratan de reducir el tamaño de su grupo, en el segundo, las situaciones ajenas al mercado aumentan cuando el grupo crece. Asimismo diferencia tres tipos de grupos que sin duda sería una forma de agrupamiento muy general y que son: los grupos "privilegiados", los "intermedios" y el "latente".

---

<sup>9</sup> Ibid., p. 25.

<sup>10</sup> Ibid., p. 25.

<sup>11</sup> Ibid., p. 45.

Bajo este contexto se ha considerado como elemento indispensable a la participación. Si bien, esta consideración señala que debe existir una organización para alcanzar los objetivos que se ha planteado ésta, también se ha considerado necesario que exista "participación" por parte de los miembros del grupo. Dentro de la participación se ha considerado que deben existir tanto incentivos como desincentivos.

Los incentivos, como base del logro de objetivos, presupone que los miembros del grupo han sido motivados por la satisfacción de sus necesidades individuales y que debido a su participación son reconocidos por no tomar una actitud de simple espectador. Al respecto se pueden considerar incentivos de todo tipo, entre los cuales podemos destacar los económicos, de prestigio, amistad, y otros que bajo ciertas características deberán obedecer a los intereses tanto individuales como de grupo.

Por otra parte en cuanto a desincentivos, se puede considerar que si un miembro del grupo no participa, será excluido de éste e incluso puede ser coaccionado por la misma sociedad u organización de que se trate, esto es, que si no se ajusta a las reglas del juego que el mismo grupo ha propuesto deberá de ser sancionado o excluido del bien o beneficio que se persigue.

Así, por un lado se reconoce el trabajo del individuo y del grupo con recompensas, y la actividad pasiva se castiga con las sanciones o con ignorar sus peticiones. De esta forma los incentivos y desincentivos juegan un papel importante en la sociedad puesto que no sólo existen incentivos o desincentivos

de carácter social o económicos, sino también pueden existir los de carácter moral, ético, sociológico e incluso los de carácter erótico.

## **1.2. La participación en la construcción de la democracia.**

La participación de los grupos organizados ha permitido que las sociedades avancen en el logro de sus objetivos, por lo que quienes se vinculan al trabajo colectivo han logrado que sus necesidades más apremiantes sean satisfechas.

Mauricio Merino explica que la participación puede distinguirse desde diferentes puntos de vista. Para él "Participar, en principio, significa "tomar parte": convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona. Pero también significa "compartir" algo con alguien o por lo menos, hacer saber a otros alguna noticia. De modo que la participación es siempre un acto social: nadie puede participar de manera exclusiva, privada, para sí mismo. La participación no existe entre los anacoretas, pues sólo se puede participar con alguien más; sólo se puede ser parte donde hay una organización que abarca por lo menos a dos personas."<sup>12</sup>

Merino considera que la participación puede ser un término que sufre diversas modificaciones, de tal manera que no está a salvo de los defectos del ser humano y considera, al igual que Olson, que puede existir egoísmo, cinismo y enajenación de los individuos. Menciona que el primer dilema que plantea el término es que "no todos quieren participar aunque puedan, y no todos pueden hacerlo aunque quieran."

---

<sup>12</sup> Merino Huerta, Mauricio. *La participación ciudadana en la democracia*. IFE. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 4. México, 1995., p.9.

Asimismo, dentro del concepto de participación señala que existe otro elemento que sin duda está íntimamente relacionado y que es el de la "representación". De tal manera que participación y representación "forman un matrimonio indisoluble en el hogar de la democracia."<sup>13</sup>

Marshall Wolfe sostiene que el término "participación" esta plasmado de ideologías preconcebidas así como de restricciones reales. Al citar una definición de Andrew Pearse y Matthias Stiefel, remite a la definición original de participación como "los esfuerzos organizados para incrementar el control sobre los recursos y las instituciones reguladoras en situaciones sociales dadas, por parte de grupos y movimientos hasta entonces excluidos de tal control."<sup>14</sup>

Por otra parte este autor menciona que la participación se encuentra normalmente en un estado de tensión en donde tanto la esfera privada como la esfera pública se encuentran en constantes fricciones. En tal situación, dice, "La participación es una de las esferas de opción más complejas y más básicas. Plantea las preguntas -muy difíciles de enfrentar francamente por parte de los planificadores y los dirigentes políticos- de *quién* hace la opción, *cómo* se hacen cumplir las opciones, y *si* el estilo de desarrollo trata a la participación principalmente como medio o principalmente como un fin y un componente esencial de estilo. Cuando la participación se decreta desde arriba se convierte en movilización, un medio de lograr que se hagan cosas. Cuando surge de abajo, por lo común centra la atención en la distribución y se convierte también en un medio, desde el punto de vista de los grupos capaces de participar, para obtener una mayor parte inmediata de los frutos del desarrollo."<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Ibid., p. 13.

<sup>14</sup> Wolfe, Marshall. *La participación. Una visión desde arriba*. En *Revista de la CEPAL*, No. 23, 1984., p. 160.

<sup>15</sup> Ibid., p. 165.

Bajo este contexto Mancur Olson señala que “La teoría tradicional recalca la (supuesta) universalidad de la participación en asociaciones voluntarias en las sociedades modernas y explica los grupos pequeños y las grandes organizaciones en términos de las mismas causas. En su forma más refinada, la teoría tradicional sostiene que el predominio de la participación en la asociación voluntaria moderna se debe a la "diferenciación estructural" de las sociedades en desarrollo; es decir, al hecho de que, a medida que los pequeños grupos primarios de la sociedad primitiva han declinado o se han vuelto más especializados, las funciones que multitudes de esos grupos pequeños solían realizar las están asumiendo las grandes asociaciones voluntarias.”<sup>16</sup>

### **1.3. El “espacio público” y el “espacio privado” como una necesidad en la participación de la vida ciudadana.**

Otro elemento que interviene en la construcción de la democracia y que se interrelaciona con el Estado es la necesidad de contar con un espacio público, en donde los intereses particulares se manifiestan y la casa, la vivienda, ese espacio vital, se transforma en espacio público, en donde la manifestación de las ideas de cada uno de los miembros determina la pluralidad del pensamiento de estos y retomando un poco históricamente a Federico Engels, es la familia en donde se origina la célula principal del Estado, en donde si bien es la familia la que en ciertas circunstancias proporciona la unión, esta deberá unirse a otras familias para defenderse de los grupos que tratarán de conquistar nuevos territorios.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Olson., Op. Cit., p. 68.

<sup>17</sup> Marx, C. y Engels, Federico. *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*. En Obras escogidas, Ed. Progreso Moscú, p. (p.471-613)

Bajo este contexto Jacques Pezeu-Massabuau en su libro *La vivienda como espacio social*, señala que la vivienda juega un doble aspecto - privado y público- en la vida familiar. De tal suerte que la vivienda suele ser un espacio territorial que sirve para dividir el espacio público del espacio privado. Así, el hombre habitante protege su intimidad de la vida colectiva, de la vida pública y protege esa intimidad con bardas, setos vivos o con un perro guardián para proteger su espacio íntimo.

En esta perspectiva el autor señala que “Entrar en la casa propia supone reencontrarse, a medida que se penetra en ella con un tiempo y un espacio “cálidos” y familiares, cuyos ritmos, formas, colores y olores se asumen intensamente (aunque de una manera que el hábito vuelve inconsciente), y donde uno poco a poco vuelve a ser el “yo-habitante”, irreplicable en cualquier otro individuo.”<sup>18</sup> De tal manera que introducirse en otra casa, en otra vivienda equivale a recorrer un itinerario que nos sumerge en otra intimidad.

Jacques, señala que la casa, la habitación, es reservada a la vida privada y que el simple hecho de traspasarla con la mirada puede considerarse como una invasión en detrimento de la privacidad e incluso de la libertad. En este sentido lo abierto se identifica con lo público, lo cerrado con lo privado, “lo que es público, lo es para todos” y “fuera del cuerpo mismo, no existe un área verdaderamente privada.”<sup>19</sup>

De esta forma, la casa se convierte en un medio, en una pieza destinada a la separación del trabajo y de la vida privada y separada del espacio común, bajo

---

<sup>18</sup> Pezeu-Massabuau, Jacques. *La vivienda como espacio social*. FCE. México. 1988. p. 108.

<sup>19</sup> Ibid., p. 112.

ciertas características de liberalización progresiva. En este sentido “Esta liberación se opera respecto a un orden formal impuesto o promovido por el poder, que es de naturaleza pública, así, se convierte también en privatización simultánea del espacio y la existencia.” Por otra parte, señala el autor, “En todo Estado moderno se le asigna a la casa el deber de garantizarle a su ocupante una protección de hecho y derecho contra ciertas presiones colectivas, y la ley le prohíbe a las fuerzas del orden presentarse en ella a determinadas horas, pero esas leyes siempre han sido exigidas, e impuestas, por los habitantes, y bien se sabe en que medida demuestran ser vanas allí donde el poder intenta detener el juego de la democracia.”<sup>20</sup>

En este sentido la vivienda presenta rasgos que nos permiten la intimidad e identidad, asimismo estos elementos se presentan como los pilares de la propiedad privada, protegiéndonos contra la hostilidad (no siempre manifiesta) del exterior, sin dejar por este motivo de manifestar ideologías particulares y sobre todo la necesidad de establecerse, protegerse, integrarse, relacionarse y participar democráticamente en el planteamiento de sus necesidades básicas a sus gobernantes, como fundamento esencial en la interacción de los grupos humanos en el Estado.

Isaac Joseph en su libro *El transeúnte y el espacio urbano* hace referencia a los enfoques presentados desde un punto de vista sociológico. Menciona a algunos escritores como G. Simmel quien desde una visión sociológica “evoca al actor social cuya pertenencia comunitaria está relativamente indeterminada”; en G. Tarde encuentra que lo público “es mucho más que una categoría de la sociabilidad diferente a la muchedumbre; es la representación de lo social

---

<sup>20</sup> Ibid., p. 120.



emancipado de la calle como espacio de proximidad física, pero también distinto de lo político puesto que Tarde, fiel aquí al pensamiento de la Luces, concibe el espacio público como un espacio de razón sin principio de estructuración trascendente” y E. Goffman, quien se refiere “no sólo a una región menor del universo de las estructuras, puesto que el análisis dramático de una situación de la vida cotidiana es la manifestación de lo social en su totalidad como "Orden por fluctuación", como “estructura disipante.”<sup>21</sup>

En este texto se destaca la gran influencia que se desarrolló bajo la ideología de la sociología dominante en donde la noción misma de relación social se pone en entredicho. Isaac Joseph sostiene que “la experiencia primera del espacio público no es la experiencia privada de una crispación existencial -la soledad- frente a la estructural plenitud del mundo.”<sup>22</sup>

Al citar a Hanna Arendt y en lo que ésta escritora llamó "tiempos oscuros", menciona que el espacio público tiene dos límites igualmente aterradores: el terror de la identificación - el espacio público es un espacio de traidores y de traductores- y el terror de la invasión (el espacio público es un espacio de reserva y de cercados). En este sentido “El horizonte de los tiempos oscuros nos impone concebir a los demás más allá de la fusión, nos impone salvar el espacio público del desastre de la fraternidad. Pero la afirmación de un espacio público parece reclamar algo más. Esa afirmación necesita certezas de paz.”<sup>23</sup>

En este sentido la necesidad de un espacio público se manifiesta como algo imprescindible, sin descartar las instancias que permiten una interrelación

---

<sup>21</sup> Joseph, Isaac. *El transeúnte y el espacio urbano*. Ed. Gedisa. Barcelona-España. 1988., p. 12.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 17.

subjetiva de los actores sociales en el reclamo de ese espacio público, de ese espacio social, además de considerar los elementos políticos y plurales que plantea la sociedad. Es decir, que no es fácil retomar las demandas sociales desde un punto de vista totalitario ya que precisamente la pluralidad reconoce al adversario. De esta forma “El espacio público tiene necesidad no sólo de la pluralidad de las diferencias, sino también de su enmarañamiento, de los efectos de movilización que aquellas diferencias provocan.”<sup>24</sup>

De ahí que la redefinición de lo que entendemos por espacio público pretenda articularse con la concepción de democracia, en donde la pluralidad distingue otras formas de organización, bajo los aspectos de socialización-desocialización, pareciera ser que se pretende abandonar el concepto de patología social. Así “la pareja socialización-desocialización nos obliga a pasar de lo patológico al *pathos*, es decir, a la cualidad dramática de los comportamientos sociales aun cuando esos comportamientos no correspondan únicamente a los atípicos.”<sup>25</sup>

Finalmente señala Isaac Joseph que “un espacio público no puede definirse por su centralidad - por el contrario, puede caracterizarse por su excentricidad-, sino que sólo puede definirse por su función de suprimir enclaves. De suerte que la abstracción de las identidades sociales que el espacio público requiere de aquellos que participan de él afecta no sólo a los actores individuales sino asimismo a las identidades colectivas.”<sup>26</sup>

Nora Rabotnikof en su ensayo denominado *El espacio público y la democracia moderna* señala en un principio que lo “público” parece asumir varios

---

<sup>24</sup> Ibid., p. 18.

<sup>25</sup> Ibid., p. 19.

<sup>26</sup> Ibid., p. 45.

significados en donde se le asocia a "lo común y lo general", contrario a lo individual y particular, por otra parte lo "privado" también se relaciona con lo oculto, lo secreto, y en otro sentido lo "público" se relaciona con lo abierto en contraposición con lo cerrado. Así que desde ésta perspectiva se desarrollan sus planteamientos.

Para Rabotnikof el "espacio público" hace referencia a los sitios comunes, plazas, calles, foros en donde se ventilan, entre todos y para todos, cuestiones de interés común. Se ha establecido en algunas sociedades que este espacio o espacios públicos se fortalezcan, se consoliden o se creen, sin embargo, señala la autora "diría que estamos en presencia de la nostalgia por un lugar perdido."<sup>27</sup>

En la actualidad y en relación con lo anterior señala que en términos materiales-espaciales, los foros, los parlamentos, los lectores de periódicos, y el espacio creado por un fluir comunicativo, hacen referencia a la recuperación de esa dimensión colectiva, común, visible y abierta en donde también se hace referencia a la política.

Para nuestra autora el término "público" está muy lejos de tener una definición unívoca. Señala que "Se le emplea para adjetivar un "espacio", "una esfera"; se le sustantiva; se le usa normativa o descriptivamente, y no siempre se tiene en cuenta el trazado de los límites entre lo público y lo privado se modifica históricamente."<sup>28</sup>. También se puede entender de otra manera, "Lo público como lo que es de interés o de utilidad *común*, que atañe a lo *colectivo*, que concierne a la comunidad, y por ende a la autoridad de ella emanada, contra lo

---

<sup>27</sup> Rabotnikof, Nora. *El espacio público y la democracia moderna*. IFE. Colección Temas de la Democracia. Ensayo No. 1. México, 1997., p. 12.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 15.

privado como aquello que se refiere a la utilidad y al interés *individual*.” En contraposición a lo "público" se encuentra lo "privado", éste último “designa lo que es particular e individual y aquello que, en su origen, pretende sustraerse a ese poder público (entendido como el poder de la colectividad).”<sup>29</sup>

De esta forma tanto lo público como lo privado se conjugan y se complementan en diferentes etapas. En principio lo privado debe de existir antes que sea público y éste deberá de satisfacer el o los intereses privados bajo un sentido de corresponsabilidad. Por otra parte señala Rabotnikof que es precisamente en esta etapa que se emplean términos jurídicos tanto del derecho público, como del derecho privado, a los cuales describe como dicotomías derivadas: “Sociedad política y sociedad doméstica, la ley "pública" y contrato privado, "voluntad general" y voluntad particular. Es también en este primer sentido como "público" se vuelve progresivamente sinónimo de "político" y, más en particular, de estatal.”<sup>30</sup>

En este sentido lo público se vuelve visible ante lo que se sustraía como secreto, y lo privado pasa de lo externo a lo más interno, a lo más íntimo como señala la autora al citar a Phillippe Aries y George Duby, “hasta los últimos reductos en los que se encierra la más preciosa de las riquezas o los pensamientos propios, en los que se amurallan las situaciones que no se pueden exhibir.”<sup>31</sup>

Nuria Cunill, en su libro *Repensando lo público a través de la sociedad* hace notar que lo público no puede sustraerse de la interpelación de lo privado ya que esa dicotomía se ha colocado al centro del debate puesto que presentan rasgos

---

<sup>29</sup> Ibid., p. 17.

<sup>30</sup> Ibid., p. 18.

<sup>31</sup> Ibid., p. 19.

radicalmente distintos. La relación que se presenta como dicotomía público/privado son categorías de análisis que en cierta forma ilustran los distintos momentos en que se han realizado históricamente las transformaciones sociales.

Cunill señala que “hay que comenzar por acordar que se puede estar remitiendo a problemas y a esferas de acción social radicalmente distintas cuando se hace referencia a la distinción público-privado.”<sup>32</sup>

Una vez razonado este planteamiento se puede señalar que la concepción de lo público no es un dato, sino un proceso de construcción que incumbe necesariamente al Estado y su relación con la sociedad, así como el respeto de una y otra. Es en lo público en donde encontramos el fortalecimiento de la sociedad y de cada uno de los individuos que se incorporan a esa sociedad para tratar de compartir sus problemas.

La dicotomía público/privado desde la perspectiva de Cunill es remitida a la dicotomía Estado/sociedad, lo público se manifiesta como lo político bajo una concepción de poder, de tal forma que “el eje público-político-colectivo se agrega a lo estatal, y el privado-particular se adereza con lo social y lo económico.” Es en esta relación en donde se generan campos de tensión entre Estado y sociedad y en donde se demarca su relación con la política.

En una reflexión histórica señala que “Existe coincidencia en reconocer que si bien las categorías público-privado eran relevantes en la época antigua, sólo adquieren significación histórica con la separación entre el Estado y la sociedad

---

<sup>32</sup> Cunill Grau, Nuria. *Repensando lo público a través de la sociedad*. Ed. Nueva Sociedad. CLAD. Venezuela, 1997., p. 23.

que acaece en el proceso de construcción de la sociedad moderna. La emancipación del poder político tanto del poder religioso como del poder económico que caracteriza la ruptura con el feudalismo crea una escisión entre las esferas pública y privada. Lo público es lo que corresponde al Estado, los servidores del Estado son personas "públicas" que tienen un oficio "público", los establecimientos de la autoridad son "públicos". Por su parte, la esfera de lo privado alude a la exclusión de la esfera del aparato estatal, a lo que corresponde a los asuntos domésticos y económicos, e incluso religiosos. En sí, la llamada libertad religiosa que tiene lugar con la Reforma, garantiza históricamente la primera esfera de autonomía privada.<sup>33</sup>

Dentro del marco histórico podemos señalar que es el Estado el que representa la unión de los individuos para la defensa de sus intereses, de tal forma que el Estado aparece como una necesidad, una realización de la sociedad. Este doble carácter que va de lo individual a lo colectivo y de lo colectivo a lo individual se presenta como una unidad indisoluble en donde el objetivo principal es el bien común.

Bajo estas relaciones de lo individual a lo colectivo, del "espacio privado" al "espacio público" y de sus diferentes modalidades, ponen de manifiesto la existencia del Estado y en otros términos el fortalecimiento o debilitamiento del mismo. Sin embargo, se considera que es precisamente en el incremento de problemas en la sociedad lo que fortalece más al Estado. Por otra parte en esta relación, cabe destacar la importancia de las relaciones sociales y su participación en los objetivos planteados por la misma sociedad, en donde se mezclan por una parte los intereses particulares que suelen ser económicos, a los

---

<sup>33</sup> Ibid., p. 27.

intereses públicos, manifestados en intereses políticos, los cuales deberán ser abordados por los diferentes tipos de Estados.

#### **1.4. La participación en la organización y la democracia.**

Valdría la pena señalar que otro de los elementos importantes en el estudio de las organizaciones lo es sin duda el término "democracia" y su interrelación con lo público y lo privado, término que desde la época de los griegos sigue su desarrollo de perfeccionamiento. Así, la oposición público/privado se manifiestan en una resolución de necesidades básicas que históricamente se han desarrollado bajo una forma específica de participación y de organización, la "*polis*".

Es en la *polis* en donde se desarrollan y se establecen los vínculos más directos de la sociedad con los problemas del Estado y es aquí de donde varios autores parten para poder dar una explicación racional a lo que se le ha llamado "democracia".

Bajo estos términos la *polis* griega se muestra como una organización en donde se articulan varios elementos que se correlacionan con lo público. Rabotnikof señala que "Por un lado, la *politeia* incluía el tratamiento de los asuntos *comunes* por parte de los ciudadanos libres, su participación activa en la construcción y defensa de la comunidad política. En el segundo sentido, la actividad pública, en contraste con la obscuridad del ámbito doméstico, se desenvolvía *ala luz del día* y en presencia de otros. Por último, refería a un espacio potencialmente abierto a todo el *demos*, a la ampliación progresiva del círculo de los iguales ante la ley. *Lo colectivo, lo manifiesto y lo abierto* se aunarían en una imagen paradigmática

de lo público que desde entonces no ha cesado de ejercer su influencia sobre la reflexión occidental.”<sup>34</sup>

En un estudio anterior Rabotnikof aborda el tema desde la perspectiva sociológica de Max Weber en donde si bien lo que se persigue es el bien común, no deja de abarcar ciertos problemas bajo una complejidad fundada en sujetos plurales, identidades parciales y fines particulares mediados a través de organizaciones.

Señala que “Concebir la democracia como "técnica" resulta de las crisis de la democracia como "valor en sí", y del cuestionamiento implícito de ciertos valores centrales de la tradición liberal clásica. Esto es, a nuestro parecer, uno de los aspectos del "desencanto" weberiano más difíciles de asimilar al marco de la teoría política tradicional”. Para Rabotnikof “La democracia aparece entonces como técnica de organización del consenso, de selección del liderazgo y de fortalecimiento del gobierno "político" frente al gobierno "administrativo", asimismo "La democracia no es la forma de gobierno que se erige contra el ejercicio "alienado" del poder, sino una de las formas típicas a través de las cuales un poder deviene válido: la forma más adecuada frente a la inevitabilidad del sufragio universal y la comparecencia de organizaciones de masa.”<sup>35</sup>

Otro de los estudiosos de la democracia es Norberto Bobbio, quien desarrolla una serie de consideraciones que resultan por demás interesantes, entre las que cabe destacar su forma de interpretar su propia realidad y en donde el habla de transformaciones más que de crisis. Señala que en una definición mínima se entiende por régimen democrático a “un conjunto de reglas procesales para la

---

<sup>34</sup> Rabotnikof, Op. Cit., p. 22.

<sup>35</sup> Rabotnikof, Nora. *Más Weber: desencanto, política y democracia*. UNAM. México, 1989., p. 196.



toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados.”<sup>36</sup>

Señala que la democracia nació de una concepción individualista de la sociedad, contraria a la concepción orgánica dominante en la antigüedad y en la Edad Media según la cual “el todo es primero que las partes, la sociedad, toda forma de sociedad, especialmente la sociedad política, es un producto artificial de la voluntad de los individuos.”<sup>37</sup>

Bajo este marco se reconoce entonces al pluralismo, el cual permite que un grupo organizado para los fines que persigan debe de realizar una serie de consensos, lo cual permitirá que se alcancen los objetivos, pero a la vez también reconoce el disenso. Así “El pluralismo permite darnos cuenta de una característica fundamental de la democracia de los modernos con respecto a la de los antiguos: la libertad, más aún lo lícito, del disenso, se basa en acuerdos, en la propuesta de las reglas del juego de la democracia, señala que una sociedad en la que el disenso no esté permitido es una sociedad muerta o destinada a morir.”

De tal forma que en el juego de la democracia se establecen los consensos y los disensos, y es en este juego que lo que decida la mayoría será lo que se establezca, reconociendo que precisamente al existir mayoría implica que habrá una minoría que disiente. Al citar a Franco Alberoni menciona que “La democracia es un sistema político que presupone el disenso. Ella requiere únicamente el consenso en un solo punto, sobre las reglas de la contienda;

---

<sup>36</sup> Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. FCE. México. 1986., p. 9.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 17.

porque -explica- en occidente por democracia se entiende un sistema político en el que no hay consenso, sino disenso, competencia, concurrencia."<sup>38</sup>

Para Bobbio existen algunas consideraciones importantes en la construcción de la democracia, así pues la libertad de disensos reconoce una sociedad pluralista, la cual permite que se realice una mayor distribución del poder y abre las puertas a la democratización de la "sociedad civil"<sup>39</sup> y esta democratización de la sociedad civil amplía e integra a la democracia política. En otro sentido lo que distingue a un sistema democrático no son sólo las reglas del juego, sino que esas reglas sean mucho más elaboradas, pero sobre todo que existan en otras circunstancias, sobre todo constitucionalizadas.

En este sentido no es ya la Atenas de Pericles, del "Agora" o de la "ekklesia" en donde se reunían todos los ciudadanos a escuchar y decidir sobre las propuestas que se exponían abiertamente, alzando la mano o mediante pedazos de loza para manifestarse en pro o en contra de los argumentos presentados por los oradores, sino más bien desde una perspectiva más racional, más operante digamos, que fue la transición a la constitución escrita y a la democracia representativa más que a la directa.

---

<sup>38</sup> Ibid., p. 48.

<sup>39</sup> En la actualidad el término "sociedad civil" se emplea para referirse a la sociedad, diferenciándola de la sociedad eclesiástica o militar. Quienes estén interesados en realizar una investigación sobre el término sociedad civil, se encuentran: C. Marx-F. Engels. *Ideología alemana*. Ediciones de cultura popular, S.A. México, 1976. Aquí según Marx, "El término sociedad civil apareció en el siglo XVIII, cuando las relaciones de propiedad se habían desprendido de la comunidad antigua y medieval." En nota al pie de pagina se hace notar que en la expresión alemana puede significar "sociedad burguesa". P. 57. Asimismo Marx destaca en la décima tesis sobre Ludwig Feuerbach que "El punto de vista del antiguo materialismo es la sociedad "civil"; el del nuevo materialismo, la sociedad humana o la sociedad humanizada." P. 229. También Norberto Bobbio y Michelangelo Bovero. *Sociedad y estado en la filosofía política moderna*. FCE. México, 1986. pp. 108-122, en donde se aborda desde el punto de vista de los clásicos. Hermann Heller en *Teoría del Estado*. FCE. México, 1942, señala que "La sociedad civil, según su idea económica, es la sociedad pura de relaciones de mercado entre sujetos económicos iguales y libres." P. 126. Asimismo desarrolla el concepto en las pp. 127-138. Edward Hallett Carr

Para Roger Bartra la democracia es un proceso de transición en el cual el Estado juega un papel fundamental, así “El Estado -la esfera de la política- parece haberse escapado a la voluntad de los hombres; crece y se expande como un monstruoso aparato burocrático que invade todos los poros de la sociedad.”<sup>40</sup>. Desde este punto de vista se considera al Estado como todo el pueblo, el cual produce la fusión entre sociedad y Estado “pero una fusión que no implica el debilitamiento o disolución del aparato estatal, sino por el contrario su expansión y endurecimiento, justamente en la medida en que se convierte en una fuerza económica que funciona como el esqueleto de la sociedad civil.”

Para este autor se presentan dos tipos de democracia la "democracia política" y la "democracia social" y reconoce que “no puede haber democracia política sin democracia social, también es cierto que no se puede desarrollar plenamente la última sin la primera; y, sobre todo, no puede avanzar verdaderamente ninguna de las dos formas de democracia si se obliga a ambas a sujetarse a las mismas reglas y a someterse a las mismas condiciones, -señala que- La única garantía de que se desarrolle una democracia global es la existencia de una pluralidad de instancias de decisión democrática.”<sup>41</sup>

Para Carlos Fuentes la democracia debe de ir unida al desarrollo, y éste unido a la justicia social. Señala tres aspectos que son de importancia en la democracia: “políticamente, las ilusiones de una era de democracia irreversible basada en el funcionamiento irrestricto de las fuerzas de mercado no eximen a nadie a crear, dentro de su propia comunidad, una sociedad mejor, más justa y más libre. La democracia...tiene ante sí la obligación de promover y defender la justicia social

---

en *La Nueva Sociedad*. FCE ( Colección breviaros). México, 1969, hace algunas anotaciones en cuanto al término., pp. 88-112.

<sup>40</sup> Bartra, Roger. *La democracia ausente*. Ed. Grijalbo. México. 1986., p. 214.

<sup>41</sup> *Ibid.*, 216.

en un continente donde el número absoluto de los pobres crece continuamente mientras la distribución del ingreso empeora continuamente, donde los salarios se contraen, los empleos desaparecen, la alimentación se vuelve escasa, los servicios públicos declinan, la malnutrición y la mortalidad infantil aumentan y por último, la sociedad civil se organiza y se manifiesta de abajo (hacia) arriba y de la periferia al centro. Esto es una novedad considerable en países tradicionalmente ordenados de arriba (hacia) abajo y del centro a la periferia.” En este contexto señala que “Nuestras sociedades civiles desean participar en proyectos de integración acordes con la dinámica global de las relaciones internacionales, pero reservando claramente los espacios, por ello mismo más importantes, de las soberanías nacionales.”<sup>42</sup>

Bajo estos términos, la democracia se presenta como una necesidad, tanto a nivel nacional como internacional, o en términos actuales "globales", puesto que la democracia debe ser de todos y para todos, tanto para los individuos como para las naciones, para todos y no para unos pocos.

Michelangelo Bovero señala que la democracia debe de permitir y favorecer la coexistencia y la alternancia en el poder de orientaciones políticas contrapuestas. Expone tres tesis que resultan muy interesantes, una que es la "democracia ideal", otra que es la "democracia real" y la tercera que es la "democracia posible". Al citar a Robert Dhal dice que “Dhal propone, por un lado, una serie de criterios para medir la distancia insuperable entre la democracia ideal y las democracias reales, rebautizadas como poliarquías, y de éstas analiza sus difíciles dilemas, vinculando a las dimensiones ambiguas del pluralismo; por otro lado, propone como teóricamente necesaria, y moralmente obligatoria la

---

<sup>42</sup> Fuentes, Carlos. “*La situación mundial y la democracia: los problemas del nuevo orden mundial*”. En: *Coloquio de Invierno. La situación mundial y la democracia*. UNAM/CONACULTA/FCE. 1992., p. 27.

expansión de la democracia a la esfera económica.” Por otra parte al citar a Norberto Bobbio indica que “Bobbio, con el famoso cuadro de promesas incumplidas y de los obstáculos imprevistos, ofrece un compendio incisivo de las desilusiones de la democracia, inclinándose a veces a considerarlas como inevitables, pero por otra parte, le señala la reflexión teórica como desarrollos oportunos y urgentes de los temas de la extensión de la democracia a las instituciones principales de la sociedad civil y al universo internacional.”<sup>43</sup>

Como se ha señalado anteriormente la democracia se ha ido perfeccionando de tal manera que como medio para realizar consensos en el desarrollo de la democracia se han establecido las instituciones, entre las cuales tendríamos que destacar principalmente al Estado. Así, para comprender el significado del Estado debemos tratar de conceptualizarlo para posteriormente retomar lo que algunos autores han llamado las transformaciones del Estado o incluso "redimencionamiento del Estado".

### **1.5. Consideraciones sobre el Estado.**

Hablar del Estado es hablar de la construcción de un concepto que ha sido concebido de manera diferente en el mundo y en su devenir histórico. Federico Engels, en su obra *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado* explica que “el Estado no es de ningún modo un poder impuesto desde fuera de la sociedad...Es más bien un producto de la sociedad cuando llega a un grado de desarrollo determinado.” Asimismo destaca dos características importantes que conforman al Estado; en un primer momento “el Estado se caracteriza en primer lugar por la agrupación de sus súbditos según divisiones territoriales... y el

---

<sup>43</sup> Bovero, Michelangelo. "Las desilusiones de la democracia". En: *Coloquio de Invierno. Ibid.*, p. 76.

segundo rasgo característico es la institución de una fuerza pública, ya que no es el pueblo armado. Esta fuerza pública especial hácese necesaria porque desde la división de la sociedad en clases es ya imposible una organización armada espontánea de la población.”<sup>44</sup>

Engels señala otra característica en este contexto la cual es fundamental para que subsista el Estado, señala que “para sostener esa fuerza pública se necesitan contribuciones por parte de los ciudadanos del Estado: los impuestos.” Esto último es necesariamente uno de los elementos que permiten la subsistencia del Estado, ya que por medio de las contribuciones o impuestos es como se proporcionan los servicios básicos por parte del gobierno y de la Administración Pública. Posteriormente menciona que “Como el Estado nació de la necesidad de refrenar los antagonismos de clases, es por regla general un "Estado de clase" más poderosa de la clase económicamente dominante que, con la ayuda de él se convierte también en la clase políticamente dominante, adquiriendo con ello nuevos medios para la represión y la explotación de la clase oprimida.”<sup>45</sup>

Asimismo señala que “por excepción, hay periodos en que las clases en lucha están equilibradas, que el poder del Estado, como mediador aparente adquiere cierta independencia momentánea respecto a una y otra.”<sup>46</sup>

Bajo este contexto Max Weber señala que “El Estado, lo mismo que las demás asociaciones políticas que lo han precedido, es una relación de dominio de hombres sobre hombres basada en el medio de coacción legítima (es decir, considerada legítima). Así pues, para que subsista es menester que los hombres

---

<sup>44</sup> Marx, C. y Engels, Federico. Op. Cit., p. 606.

<sup>45</sup> Ibid., p. 607.

<sup>46</sup> Ibid., p. 608.

dominados se sometan a la autoridad de los que dominan en cada caso, cuándo y por qué lo hagan, sólo puede comprenderse cuando se conocen los motivos internos de justificación y los medios externos en los que la dominación se apoya.”<sup>47</sup>

El alemán Hermann Heller en su obra *Teoría del Estado* hace una reflexión en la cual intervienen conceptos como el de política. El autor señala que “Semejante concepto de la Política, que los pueblos latinos e Inglaterra también conocen bajo las denominaciones de *science politique, scienza politica, ciencia política y political science*, no se ha desarrollado, por desgracia, entre nosotros en Alemania.”. Esta característica considero que se puede deber más a una interpretación de un problema desde un aspecto cultural y del lenguaje.

Más adelante menciona que “La Ciencia Política sólo puede tener función de ciencia si se admite que es capaz de ofrecernos una descripción, interpretación y crítica de los fenómenos políticos que sean verdaderas y obligatorias.”<sup>48</sup>. Es decir que la Ciencia Política deberá aportar verdades generalmente obligatorias para mostrar, por medio de los cambios histórico-sociales, ciertas constantes idénticas.

En palabras del autor y como objeto de la Ciencia Política se señala que “En la actualidad, la Ciencia Política presenta una cierta limitación en cuanto a su objeto, pero sus métodos se han multiplicado sobremanera. Sólo cuando se reconozca a lo político su legalidad relativamente peculiar, podrá decirse que existe un objeto específico del conocimiento político.”<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Weber, Max. *Economía y sociedad*. 2ª. Ed. FCE. México, 1964., p. 1057.

<sup>48</sup> Heller, Hermann. *Teoría del Estado*. FCE. México, 1942., p. 20.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 37.

Para construir una teoría científica del Estado habrá de intentar comprender a éste de un modo diferente y renunciar a apelar a fuerzas sobrenaturales, lo cual reclama necesariamente la intervención de factores humanos, la concepción inmanente que implica hacerlo derivar necesariamente de la naturaleza humana.

Así la concepción inmanente del Estado no puede ser una interpretación suprahumana ni infrahumana, sino que tiene que ser precisamente humana. Heller realiza una precisión al mencionar que el Estado, como resultado de la cultura debe de construirse bajo una estructura de sentido. Y señala que “La cuestión de si al Estado, en cuanto objeto de la ciencia de la cultura, hay que considerarlo como una estructura de sentido, no psíquica, como espíritu objetivo, o, por el contrario, como una forma psicofísica de la realidad, encierra extraordinaria importancia para la teoría del Estado y para la Teoría del Derecho. De la respuesta que se le dé depende el juicio que haya que formarse sobre el carácter de la realidad y el modo de ser del Estado, el partido que haya de tomarse ante cada caso concreto.”<sup>50</sup>

Este autor señala que “La formación social que se llama Estado debe ser diferenciada tajantemente, no sólo desde un punto de vista objetivo, sino, además metodológico, de toda estructura de sentido. El Estado no es espíritu objetivo y quien intente objetivizarlo frente a su sustancia humana psico-física, verá que no le queda nada en las manos. Pues el Estado no es otra cosa que una forma de vida humano-social, vida en forma y forma que nace de la vida.”<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> Ibid., p. 54.

<sup>51</sup> Ibid., p. 59.



En su estudio y tratando de conceptualizar al Estado Heller señala que “El carácter psicológico-histórico del concepto estructural concreto que se llama “Estado”, señala, pues, estructuras sociales reales, realizadas psíquicamente por hombres, y que son formas abiertas a través de las cuales circula el tiempo.”<sup>52</sup> Y he aquí otro elemento importante en nuestro estudio que precisamente determinará muchas de las constantes en el devenir histórico el "tiempo" el cual persistirá en todas las actividades de la vida social, del gobierno y de la administración pública.

Entre algunas diferencias que se pueden destacar entre los grupos señala que “El Estado se diferencia de todos los otros grupos territoriales de dominación por su carácter de unidad soberana de acción y decisión. El Estado está por encima de todas las demás unidades de poder que existen en su territorio por el hecho de que los órganos estatales “capacitados” pueden reclamar, con éxito normal, la aplicación a ellos exclusivamente reservada, del poder físico coactivo, y también porque están en condiciones de ejecutar sus decisiones, llegado el caso, frente a quienes se opongan a ellas, por medio de todo el poder físico coactivo de la organización estatal actualizado de manera unitaria. Cuando con los hechos se viene a negar a la unidad estatal de decisión y acción la pretensión a su autoafirmación soberana, sólo caben dos posibilidades: o bien esa unidad de poder que niega el del Estado es sometida por la coacción o se la convierte en órgano del poder estatal. Esto es lo que hace que el Estado sea un grupo soberano de dominación territorial.”<sup>53</sup>

Marcos Kaplan señala que “El estado se coloca por encima de la sociedad, la desplaza cada vez más a una posición subordinada, se vuelve su amo, dispone

---

<sup>52</sup> Ibid., p. 80.

<sup>53</sup> Ibid., p. 255.

soberanamente de ella, le impone sus intereses propios en prioridad sobre los de ella y de las clases y grupos que las componen.”<sup>54</sup>

Jean G. Padioleau reconoce en la transición del Estado una serie de elementos que son comunes en el sistema de acción social, lo cual refleja la "idea madre del Estado". Al hacer referencia al paradigma del Estado señala que “Un sistema de acción social designa a los conjuntos más o menos organizados en actores (individuos, grupos, organizaciones) comprometidos en situaciones cuyas características son más o menos coercitivas; portadores de ideas e intereses; que persiguen fines explícitos o tácitos; y para hacerlo manipulan recursos y coacciones que se traducen en comportamientos significativos.”<sup>55</sup>

De esta forma la concepción del Estado sugiere una serie de transformaciones en las cuales como principio fundamental, la sociedad, como eje central de transición, ha determinado de una u otra forma cambios en momentos muy precisos su participación en los contextos histórico políticos e histórico sociales.

## **1.6. El proceso de transformación del Estado y su relación con el gobierno y la administración pública.**

El proceso de transformación del Estado ha estado vinculado a ese gran dilema que es la democracia, de tal forma que en su proceso de evolución tanto en América como en otras partes del mundo las democracias se han enfrentado a muchas dificultades para alcanzar su consolidación. Aunque no es el caso solo cito algunos de los grandes bloques en que se han dividido las transformaciones del Estado. El primero que es el Estado divino, en cuyo momento imperó la

---

<sup>54</sup> Kaplan, Marcos. *Estado y Sociedad*. UNAM, 1983., p. 21.

<sup>55</sup> Padioleau, Jean G. *El Estado en concreto*. FCE. México, 1989., p. 17.

creencia de las leyes divinas; se consideró a dios como el ser supremo y el poder se consolida con la figura del papa. Este bloque es reconocido por otros autores como el justnaturalismo o derecho natural.

El segundo bloque reconocido es la consolidación del Estado absolutista en donde los señores feudales y los reinados son considerados como seres en donde se depositaba el poder divino. El tercero es la conformación de los Estados-nación en donde se rompe ese tradicionalismo de vasallaje y se lucha en la consolidación de los nuevos grupos que luchan por el poder. Otro es el Estado renacentista el cual se basa en estructuras racionales de poder.

Un bloque más es el llamado Estado moderno<sup>56</sup> el cual evoluciona para dar paso al Estado de derecho, nacido éste con la Revolución francesa, su principal característica es sin duda el derecho escrito y el nacimiento de la constitución. Asimismo existen estudios que señalan que el Siglo XVIII es considerado como el siglo de los derechos civiles, el Siglo XIX como el siglo de los derechos políticos y el Siglo XX como el siglo de los derechos sociales. Finalmente y debido a lo anterior se reconoce que el Estado de derecho ha dado paso al Estado posmoderno, al Estado social y democrático de derecho, que aunque éste ha creado polémica en el ámbito académico me inclinaría por llamarlo simplemente como Estado contemporáneo.

---

<sup>56</sup> La polémica surge al tratar de distinguir lo moderno y lo posmoderno. Una buena contribución la podemos encontrar en Perló Cohen, Manuel. *La modernización de las ciudades en México*. UNAM. México, 1990. Manuel Perló señala que "Durante el renacimiento lo moderno rompe sus viejos moldes y ensancha su alcance y significado. Comienza a ser la expresión de la conciencia de una época que, frente al pasado de la antigüedad, se comprende a sí misma como resultado de la transición de lo antiguo a lo nuevo. Aparece y reaparece justamente durante aquellos momentos cuando una nueva época se va creando a sí misma a través de una renovada relación con los antiguos." Y más adelante señala que "Más recientemente se ha desarrollado una corriente que no sólo pretende romper con la modernidad, sino trascenderla: el posmodernismo. Aunque surgida del arte, la corriente posmoderna - si es que así puede llamársele - cunde rápidamente en el mundo de la filosofía. Parte de una ruptura

De esta forma entre los mayores retos que han enfrentado los estados se pueden encontrar en primer lugar un incremento en las demandas sociales y las agudas crisis económicas por las que han atravesado, la cada vez mayor deslegitimación del Estado y de los procesos de reforma estatal, los procesos internos de difícil solución, la inserción en los mercados internacionales y la formación de nuevos bloques comerciales, la ineficacia de los gobiernos en una gran diversidad de políticas, las amplias prerrogativas políticas conservadas en grupos de poder y muchas otras consideraciones.

Sin embargo vale la pena señalar que en este proceso de transformación del Estado, un elemento muy importante es el que juega el mercado. Así el mercado es y ha sido eje fundamental en los cambios políticos y económicos que han sufrido diferentes países. Desde este punto de vista el mercado puede verse desde dos ángulos; por una parte el mercado como lugar de intercambio, derivado inmediato de la vida material, y el mercado como principio que define la determinación de los precios por la oferta y la demanda.

En este sentido el Estado aparece como un regulador en los procesos históricos y actúa como un agente en donde surge debido a la necesidad de balancear la fuerza de ambos. Los dos se complementan para darle cierta armonía a la actividad económica y especialmente armonía y orientación a la vida social, como señala Margarita López Maya “en cada sociedad conviven grupos que propician la expansión de los mercados y grupos que centran su acción en el fortalecimiento del Estado.”<sup>57</sup>

---

con la modernidad y sus ideales, cuestiona la idea del progreso, la linealidad de la historia y su continuidad. Postula el agotamiento de las teorías totalizadoras y supuestamente portadoras de la libertad.” P. 7-9.

<sup>57</sup> López Maya, Margarita. *Desarrollo y Democracia*. UNESCO. Ed. Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela. 1991., p. 10.

Bajo este contexto se entiende que la nueva relación Estado-mercado se vislumbran nuevas organizaciones que juegan roles diferentes, pero como instituciones de la sociedad permanecen y se modifican en diferentes contextos. En un marco de referencia acertado se considera que “El mercado es una organización institucional compleja y no simplemente un lugar en donde tienen lugar las transacciones y las mercancías se intercambian. En los mercados no sólo existen precios, bienes y servicios, compradores y vendedores, sino también reglas y normas que regulan su operación justamente para permitir que ocurran las transacciones y el intercambio de derechos de propiedad.”<sup>58</sup>

Como institución de la sociedad, el mercado se hace necesario puesto que de esta forma los individuos tienen la posibilidad de satisfacer sus necesidades más importantes. De esta forma el mercado se presenta como alternativa para poder cumplir con las aspiraciones que el individuo pueda tener, y si bien bajo un contexto jurídico nacemos iguales ante la ley, precisamente es el mercado el que nos hace diferentes pero nos permite encontrar alternativas para conseguir esa igualdad. En este sentido el mercado como institución permite fundamentalmente la transacción de derechos de propiedad.

Si establecemos algunas transformaciones del Estado encontramos que el Estado contemporáneo se identifica por ser un Estado inmerso en las relaciones y en los cambios que tiene la sociedad contemporánea y en las instituciones que ésta crea para vivir con plenitud y solicitar eficacia en las acciones de gobierno, al igual que exige de éste seguridad y estabilidad.

---

<sup>58</sup> Ayala Espino, José Luis. *Límites del mercado, límites de Estado*, citado por Uvalle Berrones, Ricardo. En: *Las transformaciones del Estado y la administración pública contemporánea.*, p. 45.

De esta forma el Estado se reconoce como la organización más importante en la vida contemporánea, su estabilidad la encontramos en el cumplimiento de los derechos públicos y privados, así como en las constituciones. Tanto Estado como sociedad cooperan para poder cumplir con reciprocidad sus responsabilidades y perpetuar sus condiciones de vida mediante el cumplimiento y apego al imperio de la ley.

Se reconoce que la reforma del Estado implica cambios en todos los aspectos de gobierno y por consiguiente de la administración pública. Ricardo Uvalle señala "El espacio del Estado se reajusta en la medida en que la vida privada y la vida pública reclaman con éxito sus ámbitos de acción. Corresponde al Estado revisar sus límites ante la sociedad y definir el perfil de atribuciones que le corresponden en sus nuevas condiciones de vida pública, dadas en lo fundamental por la ciudadanización, la existencia de mercados abiertos y los procesos mundiales de intercambio que abarcan tanto a la tecnología como a las finanzas, el comercio y los servicios."<sup>59</sup>

Es en esta redefinición del Estado en donde encontramos que lo público del Estado se encuentra en la sociedad y más explícito aún, es aquí en donde la administración pública se encuentra con su objeto de estudio que es sin duda lo público ciudadano, lo público social. Es aquí en donde el Estado retoma su carácter institucional y hace cumplir sus preceptos constitucionales para darle orden y sentido a la vida social y al arte de gobernar. En consecuencia el Estado se transforma y se reforma en todo su aspecto institucional con el propósito de que las organizaciones públicas alcancen cierto grado de eficiencia, pero sobre todo y ante una demanda creciente de la ciudadanía, de cierto grado de calidad.

---

<sup>59</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. "Visión del Estado contemporáneo". En: Revista *Prospectiva*. Agrupación política A. C. *El futuro inmediato*. Segunda parte. Año 3. No. 9. Marzo de 1998., p. 20.

Uvalle reconoce que “De ahí que la reforma del Estado comprenda la reforma de la administración pública, dado que ésta es el medio para que la comunidad política viva con prosperidad y justicia. La reforma de la administración pública no se agota en su fase organizativa, tecnológica e instrumental, sino en la necesidad de emprender los cambios institucionales que son indispensables para funcionar con más eficacia.”<sup>60</sup>

Bajo este contexto, Estado, gobierno y administración pública se conjugan para cumplir con su cometido que es materializar el bien común. Por una parte el Estado retoma su esencia como institución de la sociedad y cumple con su papel de rectoría. Por otra gobernar implica dirigir y abordar los problemas, la mayoría de las veces con fuertes turbulencias pero siempre buscando mejores alternativas.

Ricardo Uvalle señala que “Hoy gobernar implica no sólo prever problemas, sino desenvolverse con aptitud en realidades que generan nuevos problemas. Hoy gobernar significa reconocer problemas y formular distintas opciones para darles cauce institucional. Los problemas que enfrentan los gobiernos son erráticos, aleatorios, casuísticos y retorcidos.”<sup>61</sup>

Los gobiernos tienen que reconocer que los cambios en la sociedad abierta permiten una mayor corresponsabilidad y una mayor continuidad en el quehacer gubernamental en donde “La eficacia es la primera preocupación del gobierno. El gobierno no es sólo un asunto de buenas intenciones, sino también de

---

<sup>60</sup> Ibid., p. 21.

<sup>61</sup> Ibid., p. 22.

realizaciones.<sup>62</sup> Desde la perspectiva de Richard Rose, el gobierno debe ser eficaz y proporcionar a su sociedad el mayor grado de satisfacciones en torno a sus demandas y sugiere que no es tanto el tamaño del gobierno, si es grande o es pequeño, sino su capacidad para dar soluciones a esas demandas.

En lo referente a la administración pública es precisamente en su carácter público en donde encontramos su esencia. Si por público entendemos a una sociedad organizada, con fines y medios para concretar el bien común, los gobiernos deberán reconocer que es precisamente en lo público, en los actores que interactúan en constante intercambio de recursos y la diversidad de propuestas en donde se pueden encontrar soluciones viables que los actores públicos pueden desarrollar por si mismos y en donde el gobierno deberá de hacer eso precisamente "gobernar", llevar el timón, dirigir el barco y no querer tomar los remos.<sup>63</sup>

Así, lo público pretende y reconoce que tiene las herramientas para poder luchar por el poder y buscar el bien común. En lo público se conjugan los intereses de una sociedad heterogénea y con una serie de demandas que se disparan al infinito y es en lo público en donde se reconfiguran las estructuras de poder. Su capacidad de organización de la sociedad, de lo público, se presenta como una alternativa para redistribuir las acciones que el gobierno ya no puede cubrir por sí sólo. Poder y solución se conjugan en un binomio inseparable que permite una mayor legitimidad a la lucha política en donde la satisfacción de las necesidades es el objetivo.

---

<sup>62</sup> Rose, Richard. *El gran gobierno*. Ed. F.C.E. México, 1998., p. 113.

<sup>63</sup> Osborne, David y Gaebler, Ted. *Un nuevo modelo de gobierno: como transforma el espíritu empresarial al sector público*. Ed. Gemika. México, 1994.



Es en lo público en donde la sociedad recupera lo político, lo económico y en donde la creatividad, lo heurístico, contribuye a mejorar las acciones de la nueva administración pública. Se reforma, se refuerza y se complementa con la pretensión de la eficacia y la eficiencia, en respuestas concretas más que en promesas.

Es en lo público en donde se reconoce la pluralidad, e incluso en la misma familia se reconoce lo público, la diferencia de percibir y considerar las cosas permite arribar al mundo del consenso, permitiendo que las diferencias, es decir los disensos tengan cabida en el discurso y en el arribo a soluciones concretas.

Es en lo público en donde los intereses individuales y colectivos se conjugan para que los intercambios y procesos de gobierno permitan que participen en las acciones que atañen a sus propios intereses.

Es en lo público en donde el Estado reconoce a la sociedad como el principal elemento que le da vida y en donde debe de aprovecharse su capacidad de interacción, de complementariedad en donde debe de aprovecharse, además, en beneficio del mismo Estado en donde el intercambio de ideas le da más vida a la sociedad, le da orden a su carácter plural y democrático.

En este contexto la reforma de la administración pública deberá de considerar algunos puntos centrales como son los procesos de descentralización, la innovación en el aspecto organizacional, la delegación de mando en aspectos que no pueda cubrir, esto es privatizar, fortalecer y profesionalizar la administración pública, implementar la rendición pública de cuentas, el pago por desempeño a funcionarios públicos y mejorar las relaciones del ciudadano con

las instituciones de la propia administración pública en los procesos de gobierno así como inclusión en la formulación y solución de los asuntos públicos.

Por lo tanto la reforma del Estado, del gobierno y de la administración pública se anuncian como necesarias para dar cumplimiento a la participación ciudadana, participación que sin duda se presenta en diferentes formas y nuevas organizaciones de la sociedad civil. Así, de esta manera la participación ciudadana se presenta como eje central de las reformas que pretenden dar una mayor cobertura a las demandas sociales. Al reivindicar su derecho a participar en los procesos de desarrollo, muchas de las personas que se interesan por los quehaceres gubernamentales exigen cada vez más los beneficios del desarrollo.

Cada vez la ciudadanía reclama sus derechos a intervenir como parte interesada en las decisiones de las actividades gubernamentales que afectan sus vidas. Así se conforman nuevas organizaciones que se están extendiendo en muchas direcciones, las actividades sindicales, los partidos políticos, los grupos de consumidores, los de vendedores, las comunidades étnicas, los vecindarios, los ambientalistas, los jóvenes y las personas de edad avanzada y otros muchos se están organizando para traducir sus intereses particulares en acciones concertadas con miras a influir en las actividades políticas gubernamentales.

Sin embargo ante una participación más activa, la historia sugiere que rara vez los gobernantes y quienes detentan el poder, pretenden compartirlo de buen grado. Es aquí en donde lo político se enfrenta con lo público y su negación a una transición democrática. El reto es encontrar estructuras o mecanismos que permitan una mayor participación de los diversos grupos sociales en la adopción

de decisiones que antes solamente correspondían al gobierno. Es aquí en donde se rompe lo tradicional con lo innovador. Si realmente se quiere arribar a la democracia se deberán de establecer nuevas reglas de juego que permitan una mayor participación en la toma de decisiones y que devuelvan a la sociedad lo que le corresponde. De tal suerte que el poder sea un poder realmente delegado de la sociedad a sus representantes y no que estos sientan que al llegar al poder éste no les pueda ser arrebatado por quienes se lo han otorgado.

La innovación tecnológica se presenta como una herramienta que puede permitir mejorar la toma de decisiones. Los cambios en las constituciones, las leyes y los reglamentos se presentan como una necesidad que es impostergable para los gobiernos si es que realmente se quiere arribar a la democracia. La concreción del bien común no se logrará si no se derriban esas barreras que se han propuesto quienes han equivocado el rumbo en la planeación de la vida de los Estados.

### **1.7. La participación ciudadana en la reforma del Estado.**

Asimismo es importante señalar que dentro de la construcción de las democracias contemporáneas no se pueden dejar a un lado los términos de participación directa y participación representativa, así como los de "participación ciudadana", "participación política", "participación popular", "participación social" y "participación comunitaria" entre otras.

Uno de los principales problemas que se presentan a la participación directa es sin duda el crecimiento demográfico lo cual no permite una verdadera participación directa, sin embargo dentro de esta problemática se puede destacar

que precisamente los nuevos mecanismos de representación parlamentaria permiten hacer de la participación una forma más abierta y más democrática en los problemas de gobierno.

De esta forma la participación representativa busca llenar ese vacío que se abre entre la participación directa y la participación representativa, abriendo nuevos canales y nuevas técnicas para que se puedan establecer mejores vínculos entre el Estado y la sociedad, o mejor dicho, entre el Estado y el ciudadano.

Nuria Cunill en su libro *Participación Ciudadana* destaca que los posibles fundamentos de la participación ciudadana pueden encontrarse en la crisis de representatividad y sobre todo en la crisis de eficacia del Estado. Destaca que entre los factores que permiten un mayor análisis de esta crisis es la noción que se tiene de democracia y dictadura.

En un proceso de transformación Cunill señala que es en los años 60 y 70 cuando se ha tratado de romper con el corporativismo que tradicionalmente se había establecido. Así la crisis de representatividad se manifiesta incluso en los partidos políticos, los cuáles tenían una actividad meramente domesticada y burocratizada en la agrupación de demandas políticas y sociales con los grupos de presión.

Bajo este contexto “la participación ciudadana encuentra un fundamento en la crisis de eficacia del Estado.”<sup>64</sup> Por otra parte, tanto la crisis de eficacia del Estado, como la crisis de representatividad de los partidos políticos, son las

---

<sup>64</sup> Cunill, Nuria. *Participación ciudadana*. CLAD. Caracas. 1989., p. 11.

pautas que permiten realizar algunos supuestos sobre la legitimidad de la participación representativa.

Esa crisis del Estado es lo que ha llevado a considerar a la participación ciudadana como un elemento que permite imprimir mayor eficacia a la acción gubernamental y de esta manera descargar en la sociedad civil las acciones y responsabilidades públicas que el Estado ya no puede cubrir. La participación ciudadana es vista como algo complementario en la necesidad de disminuir la acción gubernamental.

Se ha buscado como alternativa gubernamental el involucramiento directo de los ciudadanos en la producción de bienes y servicios, e incluso en la gerencia y financiamiento de estos. Esto ha llevado a reconsiderar que la participación ciudadana es vista ya como una crítica al déficit de democracia en algunos países que no reconocen ser autoritarios y que buscan legitimarse en la manipulación de los movimientos ciudadanos.

Algunos de los principales problemas para conceptualizar la participación ciudadana parten de lo que realmente se quiere decir. Cunill señala que “existen dificultades inherentes al concepto de participación, no sólo por que no hay una concepción unívoca de su relación con el poder político, sino porque el vocablo se refiere por igual tanto a los efectos globales del poder como a ciertos ámbitos del poder sectorial, espacial o funcional.”

De esta manera la participación se puede entender de diferentes formas, como señala Cunill y más aún, el problema de conceptualizar la participación ciudadana u otros tipos de participación nos llevan a tomar algunas

consideraciones importantes puesto que “no siempre son claras las diferencias entre la participación ciudadana, la participación política, la participación social o comunitaria.”<sup>65</sup>

Para comprender correctamente a lo que nos queremos referir con participación ciudadana, habría que tomar las siguientes referencias que señala Cunill. La primera es que la participación ciudadana implica “la intervención de los individuos en actividades públicas, en tanto portadores de intereses sociales.”<sup>66</sup> Así la participación ciudadana reconoce la presencia de particulares en tareas de la administración. Sin embargo, desde mi punto de vista, si partimos del individuo como ser social, lo debemos de reconocer como tal, como individuo, como habitante de la ciudad, el *civitas* que en la antigüedad se refería precisamente al que habitaba la ciudad. En otro contexto y bajo otra referencia se debe de diferenciar al ciudadano bajo el aspecto de derecho que le otorga la ley y en donde se le reconocen al habitante sus derechos civiles, políticos y sociales, normalmente al cumplir 18 años en el caso de México, lo cual puede variar en cada país y en su régimen político.

No obstante, el término “participación ciudadana” tiende a caer desde un punto de vista muy particular en divergencias conceptuales. De ésta forma Will Kymlicka señala otro término en referencia con la ciudadanía denominándole “ciudadanía multicultural”. Aquí el autor señala que la sociedad está compuesta de infinidad de grupos con diferentes culturas y que precisamente esa multiculturalidad hace y reconoce la pluralidad de la sociedad en donde la identificación de sus necesidades permite a los gobiernos aceptar la diversidad e identificación de grupos específicos con demandas específicas en donde las

---

<sup>65</sup> Ibid., p. 43.

<sup>66</sup> Ibid., p. 48.

solidaridades se dan incluso en aspectos de carácter lingüísticos, culturales y religiosos. Al respecto señala que como muestra basta ver algunas estimaciones y que “los 184 Estados independientes del mundo contienen 600 grupos de lenguas vivas y 5.000 grupos étnicos. Son bien escasos los países cuyos ciudadanos comparten el mismo lenguaje o pertenecen al mismo grupo étnico nacional.” Esa diversidad de grupos es lo que justifica su estudio al señalar la más amplia gama de intereses en las comunidades o grupos que integran un país.

Así esa multiplicidad de diferencias etnoculturales o de “pluralismo cultural” denotan una realidad que no se puede negar y que en la perspectiva de la “ciudadanía multicultural” de Kymlicka se deban encontrar otros elementos que permitan desarrollar una amplia gama de supuestos que permitan explicar esa realidad, pues es bien cierto que “la ‘globalización’ ha propiciado en muchos casos que las minorías mantengan una identidad y una vida grupal distinta. La globalización ha hecho que el mito de un Estado culturalmente homogéneo sea todavía más irreal y ha forzado a que la mayoría, dentro de cada Estado, sea más bien abierta al pluralismo y a la diversidad. En un mundo de libre comercio y comunicaciones globales, la naturaleza de las identidades étnicas y nacionales está experimentando un cambio, pero el reto del multiculturalismo sigue en pie.”<sup>67</sup>

Otro término que se discute en la actualidad es el de “ciudadanía social”, término usado después de la postguerra en donde T.H. Marshall con su ya clásico texto *Citizenship and Social Class* parte de dos tesis centrales “La primera refiere a que los derechos sociales posibilitan el ejercicio de los derechos civiles y políticos, es decir, constituyen la condición material de las

---

<sup>67</sup> Kymlicka, Will. *Ciudadanía multicultural*. Ed. Paidós, España. 1996., p. 23.

otras dos generaciones de derechos (civiles y políticos denominándoles de primera y segunda generación). La ciudadanía social, la igualdad civil y política deviene una mera formalidad. La segunda tesis concierne a los derechos sociales y a la configuración de la sociedad. La tercera generación de derechos, según Marshall, confiere a los individuos condición de miembros plenos *-full members-* de la sociedad, lo cual significa que todos los individuos son considerados y se perciben como ciudadanos”

Por otra parte éste autor estableció una periodización de los derechos ciudadanos. “Así, el siglo XVIII marca el advenimiento de los derechos civiles, el siglo XIX el de los derechos políticos, y el XX, el de los derechos más jóvenes, los sociales.” En donde se percibe como una de las demandas más fuertes de la misma sociedad y que es precisamente en ésta última fase en donde los ciudadanos demandan la concreción de algo que les fue arrebatado el “derecho a tener derecho”. Señala además que “La participación no se restringe únicamente al acceso colectivo ni a la toma colectiva de decisiones; se refiere al control que el acto social puede desplegar sobre su situación y su proyecto de vida propios. Así, lo que está en juego no sólo es la distribución de los recursos se trata al mismo tiempo de la distribución del poder de decisión de los recursos.”<sup>68</sup>

Espero que esta diferencia que parte precisamente de lo conceptual nos permita en lo subsecuente poder señalar correctamente el término "participación ciudadana" puesto que trataremos de ser cautelosos en las referencias que se describan y en el desarrollo de ésta investigación.

---

<sup>68</sup> Marshall, T.H., citado por Marques-Pereira, Beréngere. En: “*Ciudadanía social y democratización: la sociedad civil frente al neoliberalismo*”. En *Estudios latinoamericanos*. Ed. CELA/FCPyS. Nueva época, año V, No. 10, julio-diciembre de 1998., p. 17.



Otra referencia que señala Cunill es que "La participación ciudadana no es una alternativa a la democracia representativa, sino sólo un complemento de la misma." Y más delante señala que "Referirse a la participación ciudadana...supone a la vez admitir que existen intereses que no se integran en el sistema tradicional de mediación y articulación que es el partido político." De esta forma concluye que "la participación ciudadana denota la posibilidad de socialización de la actividad política bajo el entendido a su vez que la política no es -y sobre todo no debe ser - territorio exclusivo de los partidos políticos y de los grupos de presión dominantes que siempre han influido en el poder."<sup>69</sup>

De esta forma la participación ciudadana viene a jugar un papel fundamental en la reforma del Estado, puesto que deberá de incluir todos aquellos cambios institucionales necesarios para fortalecer y formalizar la participación ciudadana en los procesos de descentralización así como los procesos de consulta a todos los niveles de la acción estatal. Asimismo los procesos de reforma deberán de permitir que los usuarios puedan allegarse a los órganos que toman decisiones una mayor apertura y una mejor instrumentación de mecanismos que sirvan para exponer sus quejas, así como proporcionar alternativas que sirvan para solucionar sus problemas.

---

<sup>69</sup> Cunill., *Participación ciudadana*. Op. Cit., p. 50-51.

## **1.8. Los conceptos de "participación política", "participación social", "participación popular" y "participación comunitaria" en el ámbito de la administración pública.**

Bajo el estudio realizado y tratando de conceptualizar y ser precisos o darnos a entender mejor, es necesario aclarar que en estos términos existen similitudes más sin embargo también diferencias profundas en donde se mezclan los significados. Podríamos decir que estos conceptos son problemas de interpretación o incluso de carácter semántico, en donde ni yo ni ustedes tenemos la verdad para darle una opinión correcta. Así que la construcción de la verdad debe partir de cómo vemos cada uno de nosotros este fenómeno y compartirla para poder arribar al consenso. Una vez señalado esto podemos continuar.

Si bien la "participación ciudadana" permite retomar al individuo como ciudadano, y su inclusión a las acciones de gobierno, la "participación política" presupone que el individuo o en este caso el ciudadano, goza de sus derechos y obligaciones que establece la ley y le permite una mayor participación en los aspectos políticos, en donde bajo la organización tradicional de partidos políticos se permite su movilización y su interacción con ciudadanos que persiguen fines o ideologías semejantes.

Así, la "participación política se refiere a aquellas acciones que emprenden los miembros de una comunidad para tomar parte, sea a nivel local, o a nivel nacional en la elección y control del que gobierna, en las actividades político-

administrativas y, directa o indirectamente, en los procesos de formación de los programas y de las decisiones políticas.”<sup>70</sup>

En este supuesto la "participación política" presupone su participación directa en las decisiones de alcance histórico en donde se lucha por el poder político. Tanto los análisis inspirados en el capitalismo o en el socialismo permiten ir desarrollando sociedades cada vez más participativas. La apropiación de un proyecto cada vez más colectivo supone el respeto a su identidad cultural e ideológica, fuera de esta perspectiva no es posible concebir una participación activa y responsable en diferentes contextos sociales.

Bajo esta perspectiva la "participación política" parte del juego de los partidos políticos como única alternativa viable en la lucha por el poder, Así los regímenes de partido único han ido cayendo y su permanencia cada día es más frágil. Por otra parte los regímenes multipartidistas tratan de usar a la participación y darle todas las facilidades para lograr una mayor legitimidad.

Esto ha provocado que los estados tengan que propiciar mayores estrategias que permitan hacerse fuertes en lo interno y otorgar cierta flexibilidad en lo externo, debido a la política intervencionista que se presenta en la globalización. En lo nacional la participación juega un doble papel en el proceso de transformación social existente, ya sea de arriba hacia abajo o a la inversa pues reconoce la pluralidad y la democracia o por el contrario, se declara autoritario y sin miras a la transición democrática. En lo internacional, su fortaleza interna contribuye a cuestionar procesos intervencionistas violentos y de guerra, pero sobre todo al mantenimiento del régimen político y participativo.

---

<sup>70</sup> Olaso, Luis María. Citado por Nuria Cunill en: *Participación Ciudadana.*, Op. Cit., p. 51.

En resumen, la "participación política" se remite al acto del voto y militancia en un partido político o en una agrupación política en donde el individuo contribuye directa o indirectamente en una situación política. Sus aspiraciones a la construcción de la democracia presuponen una ciudadanía informada sobre todos los acontecimientos políticos. La forma más común y más reconocida es sin duda la participación electoral en donde nuevamente se encuentran incentivos y desincentivos, en donde los incentivos premian a los políticos en las urnas y los desincentivos inducen más bien a la abstención.

En cuanto a la "participación social" se refiere, el término ha sido utilizado normalmente en la formulación de los planes nacionales de desarrollo. Partiendo de los años 60 y 70, el término se ve vinculado a las actividades de los gobiernos que tratan de alcanzar un grado de desarrollo económico que más bien ha sido formado para los países del primer mundo.

El desarrollo económico fue la base fundamental para que éste término implicara que la participación de la sociedad era la base de un crecimiento acelerado. Se integra a este concepto uno que viene a coadyuvar en los fines del Estado, esto es el desarrollo local integral, que se dirigía además no solo a la población participante, sino también a la no participante para promover formas activas que se concreten en demandas directas a los poderes públicos.

La participación social en este caso se limita a expresar las necesidades percibidas por un grupo y orientadas a colaborar con el gobierno en el proceso de acelerar el desarrollo. Para poder analizar este concepto es necesario ubicarnos en el momento histórico en el que surgen los grupos que la

promueven y cuál es su ideología para crear la participación social, pues ésta influye en el desarrollo de la comunidad y en sus formas tradicionales de organización y de administración.

Si nos ubicamos en los años 30, en México y América Latina se pretende seguir con los llamados modelos de crecimiento económico. Así la llamada “Revolución Verde” nos llevó a creer que en América Latina se estaba dando un crecimiento acelerado de la economía. Encuentra su base más fuerte en los procesos de industrialización, la substitución de importaciones y finalmente en las nuevas formas gubernamentales de dirección de la economía.

Nuria Cunill señala que “Tradicionalmente se asume que la participación social se refiere a los fenómenos de agrupación de los individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales.”<sup>71</sup> En México, la participación social se destaca en los Planes Nacionales de Desarrollo, que desde Miguel de la Madrid hasta el actual Plan del Presidente Ernesto Zedillo, lo toman como base para una mayor atención a las demandas sociales.<sup>72</sup>

Así los planes y programas nacionales de desarrollo han encontrado en lo social un instrumento adecuado para la movilización de los grupos que actualmente no han participado del desarrollo. Por otra parte se sugiere que la modernización requiere entre otras cosas de un sistema de movilización y de cambio en la forma de gobernar y de conducir al país en los nuevos paradigmas que se abren ante el fenómeno de la globalización o mundialización.

---

<sup>71</sup> Cunill., Op. Cit., p. 44.

<sup>72</sup> S.P.P., *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, pp. 419-420. S.P.P., *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, pp. 48-49. S.H.. Y C.P., *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.*, p. 66.

Las necesidades de coherencia y continuidad a los programas sociales y las consideraciones sobre la eficacia económica de los programas y el reconocimiento para generar un cambio social, fueron los factores que se unieron para la aparición del desarrollo de la comunidad como instrumento para el cambio dirigido, hoy desarrollo sustentable.

El concepto de la participación social en los programas de gobierno, ya sea a nivel local o nacional, tiene que ver con la colaboración consciente y organizada de la población, así como con los esfuerzos del gobierno para elevar los niveles de vida. Tal concepto excluye a todo grupo que no comparta la ideología del gobierno y a aquellos que compartiéndola eligen conscientemente una vida distinta.

La "participación popular" ha sido considerada como una participación en donde las sociedades transitan hacia una economía socialista, Si bien este argumento puede prestarse a debate, habremos de plantear algunas otras consideraciones para tratar de dar una explicación lógica.

En estos términos la "participación popular" une los esfuerzos organizados para aumentar el control sobre los recursos e instituciones reguladoras por parte de grupos y movimientos de obreros y campesinos que han estado excluidos de éste control. De esta manera la "participación popular" tiene que ver con el arte de la insurrección popular y después con la toma del poder por la vía armada y con la continuación de la lucha del pueblo bajo nuevas condiciones. Lo popular es considerado como el pueblo, y es aquí en donde en su momento histórico se supuso el socialismo.

Cunill señala que “El concepto de "participación popular" manejado por Naciones Unidas y la CEPAL, está asociado con las estrategias para la supervivencia en medio de las inéditas condiciones creadas por el proceso modernizador.”<sup>73</sup> Asimismo señala que el concepto de participación popular se entiende “como los esfuerzos organizados para incrementar el control sobre los recursos y las instituciones reguladoras en situaciones sociales dadas por parte de los grupos y movimientos de los hasta entonces excluidos del control.”<sup>74</sup>

Jorge E. Rondón señala que la "participación popular" supone en principio una contradicción y es que existe un proceso de dominación de participación que se manifiesta en dominación de clase. Por otra parte lo popular significa lo que es característico del pueblo, pero pueblo tiene significados vagos, tales como población de un país o las capas más bajas de la población, o sociológicamente se puede referir a la pobreza.

Así al conjugarse estos dos términos señalan que “Participación popular se puede referir a procesos reales, así ellos sean contradictorios. Por tanto, esa reflexión nos lleva a concluir que es imposible encontrar una significación universal a la expresión "participación popular" y que, en consecuencia, se debe precisar a través de sus implicaciones y determinaciones políticas.”<sup>75</sup>

Este tipo de participación supone la lucha de clases. Por una parte las clases populares constituyen una clase en formación que tratan de obtener su sustento de lo que producen y que pierden gran parte de su excedente económico

---

<sup>73</sup> Cunill., *La participación*. Op. Cit., p. 54.

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 55.

<sup>75</sup> Rondón, Jorge E. *Status Gnoseológico de la participación popular*. En Participación comunitaria y cambio social en Colombia. Seminario Nacional de Participación comunitaria, Villa de Leyva. Boyacá, Colombia. 23 al 27 de julio de 1986. P. 45. Su edición fue presentada en febrero de 1988.

generado debido a las relaciones sociales existentes. Por otra parte reconoce a las clases dominantes y estas encuentran en la "participación popular" una forma de extraer productivamente sus ganancias, ven en ella al capital humano social.

De esta forma se hace evidente que la "participación popular" se practica en la medida en que la lucha de clases obliga al sector dominante a ceder parte de su poder a las clases subordinadas. Por tanto se puede apreciar que se encuentra en crisis la hegemonía del poder entre las élites dominantes, esto es la ideología no genera suficiente consenso social, lo que ocasiona un rescate de las inquietudes democráticas y la conformación de nuevas organizaciones.

Por otra parte la "participación comunitaria" ha sido entendida como una acción promovida desde el Estado para vincular a los grupos sociales en programas de autoayuda y autoconstrucción en aquellos ámbitos donde el aparato estatal no alcanza a llegar. Al lado de ésta participación orientada, se ha desarrollado otra que ha sido denominada autogestionaria. En ambos casos esos grupos sociales organizados se desenvuelven en la esfera de producción y reproducción a nivel local y que se presentan divorciadas de la cuestión del poder político.

Así lo común puede ser cualquier grupo social y de cualquier escala, puesto que si hablamos de la comunidad podemos referirnos a un mundo inmenso y poco claro, salvo que lo ubiquemos en un contexto histórico, social, político e incluso económico, como ya lo hemos señalado.

Camilo González Posso, señala que "Desde una perspectiva académica o de mayor elaboración teórica, se ha tomado comunidad como sinónimo de sociedad



civil y las relaciones con el Estado se inscriben en esa problemática que adquirió carta de ciudadanía con las mismas revoluciones liberales.”<sup>76</sup>

Por otra parte Nuria Cunill señala que así como la participación social no es sinónimo de la participación ciudadana en tanto que no es de suyo tratar con el Estado, la participación comunitaria, tampoco lo será, ya que la participación comunitaria tiene un sentido meramente asistencial y que las acciones vienen a ser ejecutadas por los mismos ciudadanos y que vienen a ser acciones vinculadas a su vida más inmediata.

Dice que “El término "participación comunitaria" está a su vez vinculado con el de "desarrollo comunitario" cuyo uso es de muy antigua data. De echo, hace más de treinta años se reconocía que el objetivo común del desarrollo comunitario es el de estimular el esfuerzo propio de los individuos y hacer que ese esfuerzo guarde una relación más estrecha con los servicios gubernamentales.”<sup>77</sup>

Así, la participación comunitaria se diferencia de la participación ciudadana en la medida en que la acción de los primeros no se plantea desde una actividad pública, sino de una actividad social, la que eventualmente puede requerir ayuda del Estado. Por otra, el Estado se enmarca dentro de una función meramente protectora de los individuos. Y es en esta interacción entre el Estado y la sociedad civil en donde la participación comunitaria puede reducirse considerablemente.

---

<sup>76</sup> González Posso, Camilo. "Comunidad y Estado: Participación ciudadana y participación comunitaria para el Desarrollo." En: *Participación comunitaria y cambio social en Colombia*. Ibid., p. 45.

<sup>77</sup> Cunill., *La participación*. Op. Cit., p. 45. El último entrecomillado es una cita que hace la autora de un documento de Naciones Unidas emitido en 1960.

En este contexto es la integración lo que busca el Estado, así como un mejor equilibrio en el sistema de instituciones. La participación comunitaria y local puede desarrollarse siempre y cuando se establezcan relaciones que permitan una mayor descentralización y una mayor flexibilidad de las decisiones del núcleo o centro del poder político y económico. Por otra parte la participación comunitaria puede ser un elemento que permita dinamizar y promover la capacidad de actuar, de presionar, y de afirmar a las identidades de las organizaciones y grupos sociales.

Otra definición que presenta Ernesto Parra Escobar de la participación comunitaria es la siguiente: señala que “Se define como un proceso de movilización de la comunidad que asume conscientemente su papel de agente o sujeto de su propio desarrollo y lo concreta en proyectos propios. El proyecto con participación comunitaria es concebido por la misma comunidad que mediante, un autodiagnóstico identifica sus potenciales de bienestar y descubre los obstáculos que se oponen al desarrollo de esas potencialidades.”<sup>78</sup>

Por otra parte los límites de la participación comunitaria surgen cuando uno se interroga si existe realmente comunidad. Si por comunidad entendemos integración de la población en vista a objetivos comunes, es paradójico encontrar que con frecuencia no existan aunque hayan intereses reales representados por carencias comunes. Otro factor que limita la participación es el éxito de los objetivos planteados precisamente por esa comunidad.

---

<sup>78</sup> Parra Escobar, Ernesto. *“Participación comunitaria y desarrollo”*. P. 170. En Seminario Nacional de Participación Comunitaria. *Participación comunitaria y cambio social en Colombia*. Departamento Nacional de Planeación. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Asociación Colombiana de Sociología y Centro de Investigación y Educación Popular. Editorial Presencia Ltda., Bogotá, Colombia, 1988, pp. 169-180.

Es por esto último que la participación comunitaria permite y a la vez limita las modalidades que se pueden dar en la participación. De alguna forma este concepto se debe de flexibilizar puesto que en sus premisas esenciales encontramos elementos que no son del todo tan claras. Uno de esos elementos es la vecindad geográfica y otro en cuanto a comunidad en proceso de formación.

Esto precisamente es lo que puede diferenciar a muchas organizaciones, puesto que la comunidad permite y a la vez reconoce sus propios alcances y límites. Sólo una comunidad formada es capaz de concebir, planear, diseñar, dirigir, ejecutar, controlar y evaluar sus proyectos de desarrollo. Las comunidades en formación sólo pueden asumir esas tareas paulatinamente, es decir, en la medida en que se vayan construyendo.

## BIBLIOGRAFIA

Ayala Espino, José Luis. *Limites del mercado, limites de Estado*, citado por Uvalle Berrones, Ricardo. En *Las transformaciones del Estado y la administración pública contemporánea*. Ed. IAPEM. Universidad Autónoma del Estado de México. México, 1997.

Bartra, Roger. *La democracia ausente*. Ed. Grijalbo. México, 1986.

Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. FCE. México, 1986.

Bovero, Michelangelo. "Las desilusiones de la democracia". En: *Coloquio de Invierno. La situación mundial y la democracia*. UNAM/CONACULTA/FCE, 1992.

Cunill, Nuria. *Participación ciudadana*. CLAD. Caracas, 1989.

------. *Repensando lo público a través de la sociedad*. Ed. Nueva Sociedad. CLAD. Venezuela, 1997.

Fuentes, Carlos. "La situación mundial y la democracia: los problemas del nuevo orden mundial". En: *Coloquio de Invierno. La situación mundial y la democracia*. UNAM/CONACULTA/FCE, 1992.

González Posso, Camilo. "Comunidad y Estado: Participación ciudadana y participación comunitaria para el Desarrollo." En: *Participación comunitaria y cambio social en Colombia*. En: Seminario Nacional de Participación comunitaria, Villa de Leyva. Boyacá, Colombia. 23 al 27 de julio de 1986.

Heller, Hermann. *Teoría del Estado*. FCE. México, 1942.

Joseph, Isaac. *El transeúnte y el espacio urbano*. Ed. Gedisa. Barcelona-España, 1988.

Kaplan, Marcos. *Estado y Sociedad*. UNAM, 1983.

Kymlicka, Will. *Ciudadanía multicultural*. Ed. Paidós, España, 1996.

López Maya, Margarita. *Desarrollo y Democracia*. UNESCO. Ed. Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela, 1991.

Marques-Pereira, Beréngere. "Ciudadanía social y democratización: la sociedad civil frente al neoliberalismo". En *Estudios latinoamericanos*. Ed. CELA/FCPyS. Nueva época, año V, No. 10, julio-diciembre de 1998.

Marx, C. y Engels, Federico. *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*. En *Obras escogidas*, Ed. Progreso Moscú. S/F.

- Merino Huerta, Mauricio. *La participación ciudadana en la democracia*. IFE. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 4. México, 1995.
- Olson, Mancur. *La lógica de la acción colectiva*. LIMUSA. México, 1992.
- Osborne, David y Gaebler, Ted. *Un nuevo modelo de gobierno: como transforma el espíritu empresarial al sector público*. Ed. Gernika. México, 1994.
- Padioleau, Jean G. *El Estado en concreto*. FCE. México, 1989.
- Parra Escobar, Ernesto. "Participación comunitaria y desarrollo". En Seminario Nacional de Participación Comunitaria. *Participación comunitaria y cambio social en Colombia*. Departamento Nacional de Planeación. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Asociación Colombiana de Sociología y Centro de Investigación y Educación Popular. Editorial Presencia Ltda., Bogotá, Colombia, 1988
- Pezeu-Massabuau, Jacques. *La vivienda como espacio social*. FCE. México. 1988.
- Rabotnikof, Nora. *El espacio público y la democracia moderna*. IFE. Colección Temas de la Democracia. Ensayo No. 1. México, 1997.
- . *Max Weber: desencanto, política y democracia*. UNAM. México, 1989.
- Rondón, Jorge E. *Status Gnoseológico de la participación popular*. En Participación comunitaria y cambio social en Colombia. Seminario Nacional de Participación comunitaria, Villa de Leyva. Boyacá, Colombia. 23 al 27 de julio de 1986.
- Rose, Richard. *El gran gobierno*. Ed. F.C.E . México, 1998.
- Secretaría de Programación y presupuesto. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*.
- Secretaría de Programación y presupuesto. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*.
- Schein, H. Edgar. *Psicología de la organización*. Ed. Prentice-hall hispanoamericana, S.A. México, 1982
- Uvalle Berrones, Ricardo. "Visión del Estado contemporáneo". En: Revista *Prospectiva*. Agrupación política A. C. El futuro inmediato. Segunda parte. Año 3. No. 9. Marzo de 1998.
- Weber, Max. *Economía y sociedad*. 2ª. Ed. FCE. México, 1964.
- Wolfe, Marshall. *La participación. Una visión desde arriba*. En Revista de la CEPAL. No. 23, 1984.

## Capítulo 2

### **Las organizaciones no gubernamentales y su importancia en la vida pública.**

#### **2.1. De la organización tradicional a la nueva participación organizada de la sociedad civil.**

En los supuestos anteriores sobre la democracia, la participación ciudadana y la reforma del Estado, es necesario tomar algunas consideraciones en cuanto a las nuevas formas de organización de la sociedad civil o también llamadas organizaciones no gubernamentales (ONG's). Asimismo es necesario destacar su importancia en la vida pública, especialmente en las acciones de la administración pública, en donde los vacíos del gobierno están siendo cubiertos por estas nuevas organizaciones.

Algunos antecedentes señalan que si bien es a partir de 1960 y sobre todo en los últimos años cuando surgen con más fuerza las organizaciones civiles, es de reconocer que su actividad en el desarrollo social o más bien de la sociedad organizada, se da con mayor ímpetu posterior a ésta década. Así, estas crecen con tal fuerza no sólo en el ámbito nacional, sino también en el internacional, logrando ser más contundentes conforme a su papel y la relación que se entrelaza con los diferentes grupos sociales.

Las organizaciones sociales encuentran su base y su fundamento, en la sociedad civil. Es en ella en donde las grandes organizaciones, así como las pequeñas, buscan y luchan por los espacios, todavía reducidos, de participación en las

decisiones gubernamentales. Se han conformado en torno a problemáticas de tipo social, y en otros casos muy específicos a problemas que directamente les atañen como son el de la vivienda, la nutrición, la salud, la educación, el desarrollo cultural, los grupos ecologistas, de mujeres, jóvenes, niños de la calle y un sin fin de temáticas entre las cuáles destacan las defensoras de los derechos humanos.

La historia de las organizaciones de la sociedad civil en nuestro país es muy singular, pues surgen al parecer con la Revolución de 1910. En este tiempo se crearon un conjunto de instituciones oficiales encargadas de atender las necesidades básicas de los mexicanos. En ese tiempo el papel desempeñado por las organizaciones civiles había sido muy limitado circunscribiéndose fundamentalmente a las labores de asistencialismo promovidas por sectores pudientes relacionadas con instituciones de carácter religioso.

En la actualidad y con las transformaciones que ha sufrido el Estado mexicano se ha otorgado mayor campo de acción y autonomía, así como de participación a la sociedad. Esto ha hecho posible la proliferación de organizaciones civiles con objetivos diversos y creadas por iniciativa de diferentes sectores sociales. De esta forma, es necesario reconocer que el surgimiento de tales organizaciones responde en gran medida a la falta de eficiencia y limitaciones que presenta el Estado para dar respuesta a la creciente demanda de bienes y servicios para los sectores populares.

Cabe señalar que en las últimas décadas las organizaciones de la sociedad civil han pasado por un proceso que las ha llevado a consolidar una posición social cada vez más activa y crítica. Si se tratara de realizar una aproximación a las

temáticas abordadas por éstas organizaciones, Enrique Safa señala que se pueden establecer las siguientes: "que de 1950 a 1960, se caracterizaron por tener una actividad asistencialista; en la década de 1960 se destacan las organizaciones con referentes teóricos e ideológicos de carácter desarrollista; de 1970 a 1980 por su orientación contestataria y de 1980 a la fecha por la promoción de la democracia y de los derechos humanos."<sup>1</sup>

La década de los 80's puede ser considerada como la base de la generación de ONG's tanto a nivel Internacional como Nacional, más sin embargo no hay que dejar de lado a las organizaciones no lucrativas que existieron antes. De esta manera algunos gobiernos apoyan y hacen notar la supuesta capacidad que realizan este tipo de organizaciones para atender tanto a los pobres, como a los diversos públicos que tienen que atender y que caracteriza su trabajo.

En nuestro país y a razón de los sismos de 1985 se propició un creciente número de organizaciones civiles y movimientos sociales que reivindicaban su derecho a la vivienda, la salud, la educación y que hasta la fecha siguen en la lucha por lograr que sus demandas sean satisfechas. Aunado a esto se generaron conflictos armados en Centroamérica, lo cual trajo aparejado un creciente incremento de organismos dedicados a la defensa de los derechos humanos tanto para los refugiados como para los indígenas, especialmente guatemaltecos y salvadoreños, quienes se refugiaron en el sur de México.

En el ámbito internacional se ha considerado que las organizaciones no gubernamentales han tenido un papel muy controvertido puesto que algunos gobiernos las han visto como un mal. Sin embargo la mayoría de los países que

---

<sup>1</sup> Safa, Enrique. "Organizaciones Civiles". En: *Paz y Estado de Derecho*. Secretaría de Gobernación. 28 de marzo de 1994.



han logrado integrar a las organizaciones civiles han encontrado en ellas más que a un rival, a un aliado en la solución de sus problemas.

Las organizaciones internacionales no gubernamentales se han caracterizado por ser instituciones privadas, autónomas, que agrupan a personas físicas o morales, de buena voluntad, de diversas nacionalidades, unidas por un fin común no lucrativo, en la mayoría de los casos, de trascendencia internacional y que generalmente tienen un carácter de permanencia en la comunidad internacional. Aquí valdría señalar que existe un fuerte debate en cuanto a si la Iglesia es o no una organización no gubernamental, puesto que, como institución de la sociedad, perdura y ésta ha sido considerada como la primera organización internacional no gubernamental.

Otra característica que debemos destacar es el financiamiento, mediante el cual las organizaciones de la sociedad civil pueden seguir permaneciendo. Normalmente el financiamiento proviene "de instituciones gubernamentales, de donantes particulares y de organismos extranjeros."<sup>2</sup>

En la actualidad el mundo de las ONG's es controvertido pues como señala Luis F. Aguilar "De pronto, como hongos, aparecieron y se desarrollaron en el país las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's)). Y, como los hongos, algunas de estas organizaciones son nutritivas y apetitosas, otras resultan indigestas o tóxicas y no faltan tampoco las alucinógenas"<sup>3</sup>, más sin embargo, como consecuencia de las grandes transformaciones sociales su constante

---

<sup>2</sup> El Universal, 22 de marzo de 1994., p. 11.

<sup>3</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. "Cuidemos a las ONG's". En *Sociedad Civil*. Textos para el cambio No. 10. Ed. Porrúa. México, 1994., p. 11.

crecimiento ha marcado la pauta para que los gobiernos las reconsideren y las tomen como instituciones complementarias, más que como rivales.

En su mayoría las ONG's han estado dedicadas a la elaboración y ejecución de investigaciones y programas de acción destinados a enfrentar las distintas problemáticas sociales, en algunos casos su labor ha sido dirigida principalmente a atender asuntos específicos como son el tema de la pobreza y los derechos humanos, buscando modelos alternativos que permitan una mayor justicia y equidad social.

Los procesos de cambio en la sociedad han llevado a algunas ONG's más frágiles institucionalmente, a realizar todavía etapas experimentales que las han limitado y no han tenido un impacto cuantitativo y cualitativo importante en la problemática social que tratan de abordar. Sin embargo es necesario contextualizarlas, puesto que cada país muestra diferencias institucionales para los objetivos que persiguen.

## **2.2. Aspectos sobre la definición de Organizaciones no Gubernamentales.**

Actualmente se han realizados varios estudios sobre el fenómeno de las ONG's y la importancia que tienen en la vida y la participación ciudadana. Al respecto se han tratado de elaborar algunas definiciones que permitan darle cierta certidumbre a éste término.

En una definición presentada por Martínez Nogueira se señala que las ONG's "Son aquellas cuyo papel es la promoción de grupos de base, de manera que éstos adquieren un mayor dominio de la situación, mayor autonomía en sus

comportamientos, y mayor capacidad de gestión de sus iniciativas, proyectos e instituciones, siendo vehículos para la transferencia de conocimiento, tecnologías y recursos."<sup>4</sup>

Otro ejemplo es el que menciona Blanca Torres al citar a Salamon, Lester M., cuando señala que "Hasta fechas recientes la definición más generalizada de ONG fue la de organización privada de interés público -que persigue objetivos públicos fuera del aparato formal del Estado-, que es normalmente voluntaria y que no tiene como fin, al menos principal, el lucro". Asimismo indica que el Banco Mundial retomando lo anterior sugiere que comúnmente se denomina así a todos aquellos "grupos e instituciones que son totalmente, o en gran medida, independientes de los gobiernos y se caracterizan principalmente por sus objetivos humanitarios y de cooperación, más que comerciales".

En referencia a su vínculo con el desarrollo Malena Carmen, menciona que se le define como "organizaciones privadas que realizan actividades para aliviar el sufrimiento, promover los intereses de los pobres, proteger el ambiente, proveer servicios sociales básicos o llevar a cabo tareas de desarrollo comunitario."<sup>5</sup>

En el contexto anterior se puede señalar que en estos últimos años se ha observado como el número, naturaleza, variedad y heterogeneidad de las ONG's se ha diversificado como efecto probable de la agudización de las crisis económicas. Este fenómeno debe ser considerado, ya que de hecho el Estado, el

---

<sup>4</sup> Citado por Bombarolo, Félix. "El universo de las ONG's en América Latina y el Caribe". En *El rol de las Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo en América Latina y el Caribe*. Ediciones Ficomg. Buenos Aires. Argentina. 1992., p. 28.

<sup>5</sup> Salamon, Lester M., y Malena Carmen. Citados por Torres, Blanca. En: "*Las organizaciones no gubernamentales: avances de investigación sobre sus características y actuación*". En: Méndez, José Luis (coord.) *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*. Ed. Porrúa. México. 1998., p. 37.

gobierno y la administración pública así como sus instituciones no han podido enfrentar y resolver los problemas que aquejan a los pobres y a grandes grupos de la sociedad civil que no han logrado alcanzar la justicia social tan invocada por nuestros gobiernos.

De esta manera, al tratar de formular una definición Sergio Aguayo señala que "las definiría como organizaciones laicas o religiosas, nacionales o internacionales, que surgen de diferentes clases sociales, con objetivos muy precisos, y que se distinguen por su deseo de mantener una línea de acción autónoma frente a gobiernos o partidos políticos y por contar con la confianza de la población que atienden."<sup>6</sup>

Algunos otros autores señalan que éste término se encuentra con grandes dificultades para poderlo definir, de tal manera que tanto instituciones con características y objetivos tan diversos como universidades y centros de investigación, organizaciones de beneficencia, partidos políticos, organizaciones deportivas y otras muchas organizaciones señalan a las ONG's como "a las organizaciones dedicadas a promover y realizar proyectos de desarrollo junto a sectores populares".<sup>7</sup>

Es necesario señalar que este término no ha sido claro ni ha permitido darle una definición que precise a que nos queremos referir, sin embargo ésta ambigüedad conceptual marca la pauta para poder acercarse a ese mundo de ONG's, tanto a nivel nacional, como internacional.

---

<sup>6</sup> Aguayo, Sergio. "Del anonimato al protagonismo: los organismos no gubernamentales y el éxodo centroamericano". En *Foro Internacional*. Revista trimestral publicada por El Colegio de México. VOL. XXXII. ENERO-MARZO, 1992. No. 3., p. 325.

<sup>7</sup> Bombarolo, Félix. "El universo de las ONG's en América Latina y el Caribe". Op. Cit., p. 25.

Como se puede observar en los acercamientos a las definiciones anteriores se reconoce que son organizaciones públicas que no pertenecen al gobierno y por otra, se nota que son organizaciones que no pertenecen específicamente a cierta sociedad, pero la importancia que tienen y su papel que desempeñan para buscar el beneficio de la población afectada y en la identificación de sus necesidades, así como su participación en la planeación y ejecución de proyectos, tanto locales como nacionales, son la base que permite que sigan existiendo y generándose cada día más organizaciones de la sociedad civil.

Sin embargo hay que hacer notar que éstas organizaciones al no pertenecer al gobierno, es decir al sector público como lo conocemos, así como tampoco al sector privado, han permitido que se les denomine también como "Tercer sector", pues al no ser públicas ni privadas encuentran su base en el apoyo de la sociedad civil, y aunque para subsistir requieren de recursos, tanto del sector público como del privado estos sectores han encontrado en ellas una manera de contribuir a la búsqueda de la justicia social o al ideal del bien común. Un primer factor que influye en este sentido sin duda es en cuanto a la acción legislativa que precisamente marca la diferencia en los diversos campos de acción del "derecho público" y del "derecho privado", por lo que algunas organizaciones están tratando de que se les reconozca como una figura jurídica y del ejercicio del pleno derecho.

De esta manera las ONG's han encontrado tanto en sus orígenes como en sus comportamientos situaciones difíciles, entre los que destacan factores institucionales y políticas estatales, sin embargo estas organizaciones deben entenderse desde aspectos sociohistóricos puesto que reflejan situaciones legales y herencias culturales y políticas muy diversas en cada nación.

En algunos casos las organizaciones parece ser que se mueven fuera del mercado y del mismo Estado, en donde actúan normalmente en base a su especificidad, sin embargo se ha desarrollado e impulsado un gran interés político en las ONG's. Por otra parte, bajo el aspecto legal, muchas de estas buscan evitar los gravámenes como son el Impuesto sobre la Renta y otros impuestos que les permitan subsistir sin politizarse.

Si tratamos de desprender algunos elementos importantes de las definiciones anteriores podemos encontrar como uno de sus fundamentos a la cohesión social que se da entre los beneficiarios potenciales o entre los emprendedores. Por otra parte ven al Estado como a la competencia en el sentido de prestación de bienes y servicios y un tercer elemento son los factores institucionales, tales como políticas estatales, normas de organización, ideología y un factor muy importante que casi no es mencionado, la religión.

### **2.3. Los objetivos generales de las ONG's y sus diferentes clasificaciones.**

En el Foro Global de ONG's efectuada en Río de Janeiro, Brasil en 1992, las Organizaciones No Gubernamentales reconocieron su labor y su complementariedad con los gobiernos a los que se encontraban vinculados. Así estas organizaciones manifestaron su compromiso de apoyo a los diferentes sectores representados en la Conferencia de Naciones Unidas.

En el preámbulo manifestaban que "Nosotros los que firmamos este Tratado, organizaciones del pueblo, grupos de medio ambiente y desarrollo, mujeres, movimientos espirituales y de la juventud, pueblos indígenas, grupos sociales,

quiere decir, organizaciones espontáneas, privadas, sin fines lucrativos, independientes de los intereses económicos de las autoridades públicas y participando o sirviendo a movimientos sociales, aquí llamadas Organizaciones no Gubernamentales (ONGs), nos comprometemos a trabajar juntos, siguiendo el espíritu de la Agenda Ya Wananchi, implementada en París, en diciembre de 1991. Juramos que nos dedicaremos a mejorar nuestra cooperación política y democrática, nuestra capacidad de negociación y orientación, a través de un proceso solidario, de recopilación de información, diálogo e intercambio de tecnología y acciones."<sup>8</sup>

Si consideramos lo establecido en este preámbulo nos damos cuenta de que la nueva organización de la sociedad, surge en principio de organizaciones del pueblo y es ahí en donde encontramos la base, la esencia del quehacer público, que no gubernamental y es aquí en donde las decisiones de esa nueva organización, marcan la diferencia de una forma diferente de ver las cosas "de ver con nuevos ojos" como señala Luis F. Aguilar a esas nuevas formas de organización.

Luis F. Aguilar menciona que así "La mayoría de las ONG's siente que su casa propia se ubica en la sociedad más que en el gobierno, sin que eso tenga que conllevar actitudes de indiferencia u hostilidad gubernamental." Señala que "Por muchos años, bajo la forma de asociaciones civiles o de instituciones de asistencia privada, se habían desarrollado en nuestro medio, silenciosamente, las ONG's: Algunas eran de índole religiosa, otras laicas que tenían en su agenda asuntos muy seculares como vivienda, educación especial, desarrollo comunitario o promoción de las ciencias y de las artes. Unas eran de grupos de

---

<sup>8</sup> "Tratado base de Río sobre las decisiones globales de las ONGs". En: Foro Global de ONG's efectuada en Río de Janeiro, Brasil en 1992., p. 7.

autoayuda, otras filantrópicas. Las más se dedicaban a encontrar una solución a las necesidades sociales que padecían individuos, poblaciones o regiones, mientras otras abanderaban la causa de los derechos humanos."<sup>9</sup>

Asimismo se han encontrado un gran número de organizaciones y centros de apoyo en donde se encuentran además de las ONG's los Centros de Apoyo y Educación Popular, Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo, Organizaciones no Gubernamentales Críticas, Instituciones Privadas de Interés Social, Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social, Centros de Promoción, Organizaciones Autónomas de Promoción Social y Desarrollo, Centros de Promoción Popular, Organizaciones Privadas de Gestión Colectiva, Asociaciones Privadas de Desarrollo, etc.<sup>10</sup>

Como ya se mencionó en el Foro Global de ONG's efectuada en Río de Janeiro, se establecieron algunos objetivos, entre ellos se destaca que "LasONGs vamos a: fortalecer los grupos y alianzas mundiales ya existentes, trabajar para el reconocimiento de todas las ONGs; asegurar la participación de las ONGs en todos los niveles de decisiones; mejorar y promover la democracia participativa; tratar de otorgar poder a los pueblos oprimidos, especialmente aquéllos que son marginados".

Por otra parte se señala que "A través de este tratado queremos aumentar los derechos y la influencia de las ONGs en el proceso de toma de decisiones a nivel local, nacional e internacional: a) usando instrumentos legales y comités

---

<sup>9</sup> Aguilar, Luis F. *Cuidemos a las ONG's*. Op. Cit., p. 12.

<sup>10</sup> Para una definición de cada una de estas categorías de estudio se recomienda a Bombarolo, Félix. "El universo de las ONG's en América Latina y el Caribe". Op. Cit., p. 28 y 29.



internacionales ya existentes y, b) promoviendo la formación de grupos más progresistas."

Asimismo consideraron necesario retomar algunas resoluciones de Naciones Unidas, tratados internacionales, convenciones, leyes nacionales y locales que permitieran códigos de conducta que puedan "Asegurar la participación de las ONGs en la Comisión de Naciones Unidas para el Desarrollo Sustentable, en los programas de orientación para obtener un equilibrio entre el Norte y el Sur, así como en los proyectos de Global Environmental Facility, del Banco Mundial y otros bancos que presten dinero para el desarrollo; participar en discusiones públicas y en las evaluaciones del impacto sobre el medio ambiente; organizar debates públicos; Dirigir la implementación de la Agenda 21; Dirigir la implementación de los tratados internacionales sobre el medio ambiente; Dirigir la implementación de las leyes ya existentes y de los tratados internacionales sobre el acceso a informaciones; Dirigir los códigos de conducta aprobados por las corporaciones privadas, en relación al derecho de acceso a la información."

Entre otros de sus planteamientos se consideró que eran positivos los cambio tanto nacionales como internacionales y que se buscaría realizar cambios en las convenciones y tratados internacionales, así como en las legislaciones y en los códigos de conducta de las compañías, así como de las instituciones bancarias. Dos de los objetivos más sobresalientes eran "El reconocimiento del derecho de las ONGs de llevar una acción para un Tribunal de Justicia, en el caso que haya infringimiento de las leyes, o de los tratados y convenciones internacionales; así como la creación de un Tribunal Regional de Justicia para el medio ambiente".<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> "Tratado base de Río sobre las decisiones globales de las ONGs". Op. Cit., p. 7-8.

Bajo este contexto las primeras formas de clasificación que se pueden encontrar y generalizar se presentan de manera muy esquemática ya que debido a sus fines y sus objetivos pueden ser diferentes, en donde habría que tratar de agruparlas y darles cierta coherencia.

En principio las ONG's han sido clasificadas por su objetivo, es decir si tienen fines de lucro o son sin fines de lucro. Las primeras se reconocen como aquellas organizaciones que tienen como objetivo principal incrementar sus ganancias económicas o excedentes para el propio beneficio de sus socios. Las segundas son aquellas organizaciones cuya formación no es motivada por la búsqueda de un aumento del capital económico, ya sea individual o grupal, sino más bien con algún otro objetivo de carácter colectivo. Su fin no es obtener ganancias, sino promover el desarrollo de los sectores populares.

Por otra parte se ha establecido que las ONG's atienden a problemáticas particulares que presentan determinados grupos sociales. De esta forma existen organizaciones destinadas a brindarles servicios y a ocuparse de problemas propios y de personas o grupos de clase media o baja, es decir que estas organizaciones se presentan como un medio en donde se atienden problemas de sectores pobres, como son la desnutrición infantil, la desocupación, el analfabetismo y otras carencias que éstos grupos no pueden solventar por sí mismas.

Otra característica que muestran estas organizaciones es la de los destinatarios que, dependiendo de sus objetivos puede ser el beneficio para los socios solamente, los cuáles se reúnen para un fin, y por otra parte existen otras que

persiguen no solo beneficiarse a sí mismas, sino que tratan de desarrollar alguna actividad con el propósito de beneficiar a otras personas o instituciones.

Algunas investigaciones señalan como otra característica de las ONG's el carácter de sus programas o proyectos, los cuales repercuten en beneficio de ciertos sectores populares, siendo aún más específicos en las problemáticas que tratan.

En otro contexto existen también las ONG's que se han aplicado a las tareas de investigación y de complemento a los programas de desarrollo establecidos por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, entre otros. En este tipo de organizaciones se pueden ubicar algunas modalidades, ya sea por su concepción filosófica y por otra parte también por el campo de acción en donde se desempeñan.

Algunos aspectos singulares que presentan estas últimas organizaciones son: "a) son organizaciones que no son administradas por gobiernos; b) según sus estatutos, su finalidad última no es el lucro; c) según sus objetivos institucionales, los beneficiarios de sus programas no son los propios miembros de la institución sino otras personas o grupos, en particular los sectores más pobres de la población, y d) sus actividades pretenden no solo brindar satisfacción a determinadas necesidades puntuales (salud, educación, habitat, trabajo, etc.), sino también promover valores y actitudes entre destinatarios de su trabajo y entre otros sectores sociales (Estados, organismos internacionales, medios de difusión, etc.), tendientes a un cambio social, basado en criterios de justicia social, equidad, democracia, participación y solidaridad."<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Bombarolo, Félix. "El universo de las ONG's en América Latina y el Caribe". Op. Cit, p. 32-33.

De esta forma se pueden distinguir dos grandes divisiones de ONG's, por una parte las que persiguen fines de lucro, las cuales buscan el beneficio propio, y por otra las organizaciones sin fines de lucro, que tienden a buscar el beneficio social, trabajan con diferentes sectores populares, se destacan por ser por una parte asistenciales y de beneficencia, así como de promoción del desarrollo y muestran algunas tendencias al cambio de modelos de valores y del desarrollo, sin embargo también existen otras que tienden a ser conservadoras y tradicionalistas.

#### 2.4. Las ONG's en el México contemporáneo

En México los antecedentes de las organizaciones no gubernamentales encuentran su origen principalmente en los programas para ayuda de los refugiados. Aproximadamente se consideró que para 1988 existían en nuestro país 400 ONG's,<sup>13</sup> y para 1994 la Secretaría de Gobernación señalaba que tenía registradas un total de 1325 en donde se distribuían de la siguiente manera:

Descripción:	No. De Organizaciones
1.-Promoción Social:	242
2.-Derechos Humanos y Democracia:	234
3.-Colegios de Profesionistas y Cámaras Empresariales:	149
4.-Ecología:	145
5.-Asistencia Social:	135
6.-Mujeres:	90
7.-Frentes Populares:	82

<sup>13</sup> Ibid., p. 32-33.

8.-Cultura:	69
9.-Instituciones de Investigación y Formación en Promoción Social:	74
10.-Asesoría legal:	26
11.-Indígenas:	21
12.-Colonos:	13
13.-Información Procesada y publicación de Promoción social:	14
14.-Migrantes y Refugiados:	15
15.-Organismos Internacionales de Apoyo al Desarrollo:	16
<b>Total:</b>	<b>1325</b>

Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Político. *Directorio de organizaciones civiles*. Dirección General de Desarrollo Político. Secretaría de Gobernación. México, septiembre de 1994. <sup>14</sup>

No obstante el trabajo que vienen realizando las nuevas organizaciones de la sociedad civil, se han encontrado con grandes problemas que en vez de debilitarlas las ha hecho más fuertes y de una gran aceptación de los principales grupos, así como la diversidad de intereses que representan. En México Luis F. Aguilar señala que las ONG's "pueden representar formas alternativas de acción social y dar origen a nuevas formas de relación entre la sociedad y el Estado" y que éstas además "con sus iniciativas complementan la acción gubernamental."<sup>15</sup>

<sup>14</sup> La información fue proporcionada en la Secretaría de Gobernación.

<sup>15</sup> Aguilar, Luis F. *Cuidemos a las ONG's*. Op. Cit., p. 12.

De hecho en la actualidad el crecimiento de ONG's en todos los aspectos de la vida social no ha sido limitado y siguen participando y especializándose en cada uno de los aspectos que pretenden cubrir. En 1996 la Comisión Nacional de Derechos Humanos publicó el "*Directorio de Organismos de Derechos Humanos*" en donde se pueden encontrar especialmente las que se dedican a éste tipo de problemática y otros organismos afines.

En éste documento se encuentran registradas en el Distrito Federal 81 organizaciones dedicadas a la protección de los derechos humanos y 226 que trabajan en áreas afines. Cabe mencionar que el solo hecho de ordenarlos o clasificarlos por una temática específica sea harto compleja, puesto que se entremezclan y no es fácil determinar sus ámbitos de acción. Este tipo de "híbridos" de ONG's habla por sí solo de la cantidad de objetivos y problemáticas que se están tratando de cubrir.

Asimismo se menciona en el directorio que "Los Organismos No Gubernamentales de protección a los derechos humanos actúan como mirada, voz y conciencia de la sociedad" en donde se reconoce que éstas trabajan principalmente en dos ámbitos "el ámbito correctivo" y el "ámbito preventivo".

De esta forma los organismos dedicados al ámbito de los derechos humanos suelen servir como monitores del comportamiento de los servidores públicos y tratan de coadyuvar en la problemática para buscar una satisfactoria.

Para dar sólo una muestra de este fenómeno basta observar el cuadro siguiente, en donde se puede vislumbrar lo que sucede con los Derechos Humanos a nivel nacional:

<b>ESTADO</b>	<b>ORGANISMOS DE PROTECCION DE DERECHOS HUMMANOS</b>	<b>DE ORGANISMOS AFINES.</b>
1.-AGUASCALIENTES	4	8
2.-BAJA CALIFORNIA NORTE	11	10
3.-BAJA CALIFORNIA SUR	1	2
4.-CAMPECHE	5	3
5.-COAHUILA	14	8
6.-COLIMA	5	1
7.-CHIAPAS	32	32*
8.-CHIHUAHUA	8	6
9.-DISTRITO FEDERAL	81	226*
10.-DURANGO	3	1
11.-ESTADO DE MEXICO	15	22
12.-GUANAJUATO	10	24
13.-GUERRERO	12	5
14.-HIDALGO	10	12
15.-JALISCO	12	30
16.-MICHOACAN	16	20
17.-MORELOS	8	9
18.-NAYARIT	4	1
19.-NUEVO LEON	8	2

20.-OAXACA	25	11
21.-PUEBLA	15	9
22.-QUERETARO	7	4
23.-QUINTANA ROO	4	1
24.-SAN LUIS POTOSI	8	7
25.-SINALOA	7	2
26.-SONORA	6	13
27.-TABASCO	8	5
28.-TAMAULIPAS	8	8
29.-TLAXCALA	3	5
30.-VERACRUZ	26	6
31.-YUCATAN	9	6
32.-ZACATECAS	6	0
<b>SUBTOTALES:</b>	<b>391</b>	<b>499</b>
<b>TOTAL.....</b>		<b>890</b>

Asimismo se reconocen 27 organismos internacionales en México y 16 sedes en el extranjero, lo cual arroja un total de 933 organismos registrados.

Fuente: *Directorio de organismos de derechos humanos*. México, 1996.<sup>16</sup> La elaboración del cuadro es nuestra.

Cabe destacar que los datos que arroja este cuadro permiten observar que en la Ciudad de México se encuentran un buen número de estas organizaciones, siguiendo el estado de Chiapas, en donde la intervención de las organizaciones se puede justificar por el conflicto armado del Ejército Zapatista de Liberación

<sup>16</sup> Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Directorio de organismos de derechos humanos*. México, 1996. Este directorio cuenta con direcciones, nombre del responsable, correo electrónico, teléfono, fax, y descripción genérica de la temática que aborda cada uno de los organismos.



Nacional (EZLN) y su relación con la demanda del respeto a los grupos étnicos del estado.

Por otra parte la existencia de un mayor número de Organizaciones de la sociedad civil, se puede observar en el directorio que maneja la Secretaría de Gobernación, en donde al igual que el directorio anterior, la mayor parte de organizaciones se concentran en la Ciudad de México. De esta forma en los registros de dicho directorio de organismos civiles se señala su distribución de la siguiente forma:

<b>ESTADO</b>	<b>No. DE ORGANIZACIONES</b>
1.-AGUASCALIENTES	23
2.-BAJA CALIFORNIA NORTE	67
3.-BAJA CALIFORNIA SUR	19
4.-CAMPECHE	34
5.-COAHUILA	88
6.-COLIMA	19
7.-CHIAPAS	54
8.-CHIHUAHUA	29
9.-DISTRITO FEDERAL	963*
10.-DURANGO	36
11.-GUANAJUATO	117
12.-GUERRERO	23
13.-HIDALGO	28
14.-JALISCO	175*
15.-ESTADO DE MEXICO	110
16.-MICHOACAN	73
17.-MORELOS	39
18.-NAYARIT	28
19.-NUEVO LEON	772*

20.-OAXACA	48
21.- PUEBLA	47
22.-QUERETARO	28
23.-QUINTANA ROO	17
24.-SAN LUIS POTOSI	20
25.-SINALOA	25
26.-SONORA	55
27.-TABASCO	20
28.-TAMAULIPAS	22
29.-TLAXCALA	10
30.-VERACRUZ	57
31.-YUCATAN	31
32.-ZACATECAS	6
<b>TOTAL</b>	<b>3083</b>

Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Político. *Directorio de organizaciones civiles*. Dirección General de Desarrollo Político. Secretaría de Gobernación. México, 1997.<sup>17</sup> La elaboración del cuadro es nuestra.

Lo anterior permite observar que si bien es en los derechos humanos en donde se han aglutinado un buen número de organismos no gubernamentales, también se deja ver por otra parte que surge un número considerable de otro tipo de organizaciones que no son tan fáciles de clasificar, como lo hemos venido señalando.

Por otra parte los cuadros anteriores nos permiten percatarnos que es en la Ciudad de México en donde se concentra el grueso de éstos, siguiendo la Ciudad de Nuevo León y Jalisco. Asimismo cabe destacar que en el Distrito Federal se

<sup>17</sup> El documento aparece con la fecha 8/04 de 1997.

han conformado una cantidad de “redes” que permiten o buscan una mayor integración en el alcance de sus objetivos y a los cuáles haremos referencia más adelante.

En cuanto al trabajo que vienen realizando los organismos civiles en el Distrito Federal se destaca que éstas pretenden servir como una articulación de organizaciones, redes, grupos y/o personas que se definen por un trabajo dirigido a lograr una ciudad habitable, productiva, sustentable, democrática, incluyente, disfrutable y segura.

De esta forma las organizaciones civiles luchan por que se les reconozca y sus integrantes trabajan en forma territorial, sectorial y como hemos señalado por la diversidad de temáticas que tratan de abordar. Así podemos encontrar que las dedicadas a los derechos humanos trabajan por que se ejerzan en su más amplio significado los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y ambientales, los que trabajan por la defensa territorial comunitaria, los que luchan contra la corrupción y la impunidad, otros que promueven la participación y la educación ciudadana así como las que luchan por la democracia y otros que promueven la acción legislativa.

No obstante su naturaleza, y generalizando sus objetivos, los organismos civiles tratan de influir en la orientación de las políticas públicas del Distrito Federal hacia un desarrollo social justo y con la participación de la sociedad. Por otra parte se busca que la participación de la ciudadanía permita fortalecer y facilitar su incidencia e inclusión en los asuntos públicos, contribuyendo a generar una nueva relación gobierno-sociedad y desarrollar proyectos y programas que

posibiliten y concreten la acción complementaria entre organizaciones civiles, organizaciones políticas y el gobierno.

Tratando de realizar un esquema de la participación de organismos civiles, podemos encontrar que en principio reconocen la *pluralidad*, pues en ella se encuentran participantes de diversos orígenes, formas de acción y diversidad de problemáticas de la sociedad civil, en donde se trata de evitar cualquier forma de corporativismo.

La *corresponsabilidad*, en donde se asumen los derechos y obligaciones que como ciudadanos nos competen y que exigimos a los que nos gobiernan, de manera responsable, crítica y respetuosa, ya que la racionalidad debe permitir construir formas cada vez más efectivas de participación ciudadana para colaborar en el diseño, instrumentación y evaluación de nuevos acuerdos entre la sociedad civil y el gobierno.

Otro factor que se puede observar es la *autonomía*, ya que cada grupo, cada organización o red mantiene su propia dirección con objetivos y programas específicos lo cual mantiene su identidad y separación respecto al gobierno.

Asimismo la *tolerancia* como una forma de respetar las diferencias, para buscar la negociación y la concertación, así como, a partir de reconocer los disensos, llegar y procurar establecer los consensos.

Otro elemento y bajo este aspecto viene a ser el *diálogo*, en donde se busca el derecho a escuchar y ser escuchado, dirimiendo dogmas que pretendán la universalidad y el totalitarismo, reconociendo y propiciando la interlocución y

mejorar otro de los elementos importantes en este contexto, la *comunicación*. De esta forma la dualidad comunicación-diálogo pueden contribuir a establecer mejores relaciones entre gobernantes y gobernados.

Por otra parte podemos mencionar como otro factor importante a la *Transparencia*, en donde los actores principales deben asumirla como una forma de conducción y exigencia de claridad en el comportamiento conjunto de cualquier propuesta o acción que implique una relación de la sociedad civil con el gobierno y que se considere de importancia para de esta forma llevar claramente una “*rendición de cuentas*” en la administración pública en donde se encuentren involucrados los distintos actores.

Como último factor, y desde un punto de vista personal, el más importante es el de la *participación ciudadana* el cual debe servir como un medio de expresión y construcción de la democracia, en donde la ciudadanía pueda participar de manera directa en la presentación de sus propuestas, ejercer su derecho a decidir, a vigilar, a actuar y a participar de forma corresponsable con quienes nos gobiernan.

## **2.5. Las “redes” de ONG’s y su importancia en la acción colectiva**

En la forma que se ha desarrollado la presente investigación, se ha hecho notar la participación de la ciudadanía en la vida cotidiana y en los problemas que le atañen directamente, en donde la articulación de sus intereses en grupos organizados ha sido clave en la recepción de sus demandas ante los gobernantes y una estructura administrativa que supone la solución satisfactoria de éstas. Más sin embargo, ante los vacíos que existen entre las instituciones, los

gobiernos y la misma sociedad civil, están siendo llenados por esta gama de ONG's que, para poder tener una más amplia cobertura de sus demandas, se han aglutinado en "redes" que permitan tener mayor representación en la toma de decisiones ante el gobierno.

De esta forma la integración regional de redes y el apoyo a los movimientos sociales se han transformado en un aliciente y en campo de competencia para las organizaciones políticas legalmente autorizadas. Por una parte su vínculo con organismos internacionales privados les a permitido multiplicarse indefinidamente en función de demandas e iniciativas. Para el Banco Mundial la función que cumplen las organizaciones no gubernamentales que prestan sus servicios para el desarrollo juegan un papel muy importante ya que se encuentran en mejores condiciones para proporcionar asistencia a los segmentos pobres de la población y contribuir de manera directa en la identificación de sus problemas y necesidades, así como su capacidad de promover y estimular la participación de la población.

En un primer momento se puede señalar que "Las redes que se desarrollan alrededor de las entidades públicas incluyen distintas partes de la burocracia así como varios grupos de interés."<sup>18</sup>

La relación del Banco Mundial con las ONG's deriva de que entre sus ventajas está la de incrementar el alcance y sostenibilidad de los proyectos que impulsa éste organismo, el mismo Banco ha considerado que esta medida le permite mayor legitimidad a sus operaciones; pero también este interés está relacionado

---

<sup>18</sup> Peters Guy, B. "Política pública y burocracia". En: Revista *Foro Internacional*, México ene-feb-1993., p. 74.

con la necesidad de llenar el vacío que las políticas de menor intervención del Estado deja en la promoción del desarrollo.

Por lo general el Banco Mundial establece una distinción entre las principales ONG's, por un lado están las que realizan actividades de carácter operacional y las que realizan actividades en defensa de derechos. "Por lo general el Banco considera como organizaciones no gubernamentales a cualquier agrupación o institución que es independiente del gobierno y que tienen una finalidad humanitaria o cooperativa y no comercial. Concretamente el Banco centra su atención en las ONG's que actúan en la esfera del desarrollo, ayuda de emergencia a protección ambiental, o que representa los intereses de segmentos pobres o vulnerables de la población."<sup>19</sup>

Entre las principales ONG's que trabajan en torno a la Banca Multilateral se encuentran la ALOP (Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción) cuya finalidad es la de elaborar propuestas alternativas de desarrollo y abogar por su instrumentación. El The Bank Information Center (Centro de Información sobre Bancos Multilaterales de Desarrollo) su finalidad es apoyar a los ciudadanos en los países en vías de desarrollo para poder influir en el proceso de los proyectos y en las políticas de los Bancos Multilaterales de Desarrollo, promover la responsabilidad ecológica y la justicia social de dichas instituciones. Tiene la intención de democratizar las instituciones internacionales de finanzas para asegurar la participación ciudadana y la divulgación amplia de información.

---

<sup>19</sup> Banco Mundial. *Colaboración entre el Banco Mundial y las organizaciones no gubernamentales*. 1996.

Otras son: Berne Declaration, la cual da seguimiento al proceso de Panel de Inspección del Banco Mundial. Bread for the World Institute, (Pan para el Mundo) es un movimiento cristiano que abarca todos los Estados Unidos. Lleva a cabo investigaciones sobre la educación y el hambre. El Instituto del Tercer Mundo, el cual realiza actividades de información, comunicación y educación a nivel nacional e internacional sobre temas vinculados al desarrollo y el medio ambiente. Es una organización civil al servicio de la sociedad civil. Estimula la participación ciudadana en los procesos globales en toma de decisiones. InterAction, busca fomentar la colaboración, alianzas y liderazgo entre sus miembros mientras que se esfuerzan por lograr un mundo de autosuficiencia, justicia y paz.

Otras organizaciones son The Latin American Alliance (Alianza Latinoamericana), Bretton Woods Project, Center for Democratic Education (Centro para la Educación Democrática), International Legal Studies Program, International Rivers Network (Red Internacional de Ríos), Center for International Environmental Law (Centro para el Derecho Internacional), la CEPAL (Comisión Económica para América Latina), CIDHAL, A.C. (Comunicación, Intercambio y Desarrollo humano en América Latina), Lawyers Committee for Human Rights (Comité de Abogados para los Derechos Humanos), The Natural Resources Defense Council (Consejo de Defensa de los Recursos Naturales), DESCO, organización peruana dedicada a la investigación, promoción y publicación de activistas sociales católicos.

Asimismo se encuentran The Development Gap (El Grupo de Desarrollo por Políticas Alternativas), The NGO Working Group on the World Bank (El Grupo de Trabajo ONG-Banco Mundial), Rainforest Action Network (Red de Acción



sobre Bosques de Lluvia), Rede Brasil (Red Brasileña sobre Instituciones financieras Multilaterales), EcoNet en donde se encuentran principalmente organizaciones ambientales al igual que EnviroLink Network, Friends of the Earth (Amigos de la Tierra), Greenpeace, Programa PASOS. The Swiss Coalition of Development Organizations (Coalición de Organizaciones de Desarrollo de Suiza) y INHURED International.<sup>20</sup>

Las organizaciones no gubernamentales anteriores son traídas a colación debido a su magnitud e impacto en todos los países, especialmente en los llamados subdesarrollados y sus vínculos con las redes establecidas en México. Respecto a las redes, Laura Becerra Pozos en un documento titulado *Los retos de las ONG para el siglo nuevo*, señala que “Una red social es un sistema que coordina intercambios y los proyecta a espacios mayores. Eso es lo que se ha conseguido con las múltiples redes surgidas en América Latina. Espacios entendidos en tres dimensiones: el físico, referido al crecimiento de las redes con nuevas afiliadas que las expanden geográficamente; el social, en cuanto a los ámbitos y sectores que cubren; y el llamado subjetivo relacionado con la producción de saberes, de conocimientos. Las redes de ONG se caracterizan sobre todo por convertirse en sistemas de producción de conocimientos, por estar en constante interacción de intercambio.”<sup>21</sup>

En este contexto la autora señala que se caracterizan por su flexibilidad, descentralización, innovación y participación, asimismo: “Gracias, en buena medida, al apoyo de la Cooperación Internacional, las redes han alcanzado un amplio rango de movilidad en su rol y aporte para el desarrollo de sus

---

<sup>20</sup> Los contenidos temáticos de cada una de estas ONG's internacionales pueden ser consultadas en Internet al igual que sus correos electrónicos.

<sup>21</sup> Becerra Pozos, Laura. “*Los retos de las ONG para el siglo nuevo*”. En: *Sociedad civil*, análisis y debates, No. 1, Vol. II, México, Otoño de 1997., p. 209.

actividades y proyectos; así como una importante comunicación sobre los temas prioritarios para la realidad latinoamericana, entre ellas y otros actores de la sociedad. Destaca el diálogo con los gobiernos locales pero, sobre todo, con los organismos multilaterales."<sup>22</sup>

En el aspecto nacional el trabajo de las redes de ONG's está presente en muchas de las actividades de gobierno y como se hizo notar en los cuadros anteriores se han concentrado en el Distrito Federal. El *Directorio de redes*<sup>23</sup> registra un total de 12 redes en el D. F., y una en el estado de Morelos, así como un total de 149 organizaciones de convergencia y organismos afines.

Las redes que se encuentran en el Distrito Federal son:

- 1.- Alianza Cívica,
- 2.- Asociación Nacional de Abogados democráticos (ANAD),
- 3.- Coalición Internacional del Habitat (HIC),
- 4.- Colectivo Mexicano de Apoyo a la Niñez, A.C. (Comexani),
- 5.- Frente por el Derecho a la alimentación (FDAL),
- 6.- Movimiento Ciudadano por la Democracia (MCD),
- 7.- La Neta,
- 8.- Red Mexicana de Acción Frente al libre Comercio (RMALC),
- 9.- Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL),
- 10.-Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia,
- 11.-Foro de Apoyo Mutuo (FAM),

---

<sup>22</sup> Ibid., p. 210.

<sup>23</sup> El *Directorio de redes y de convergencia y organismos afines*. fue proporcionado en forma de "agenda" en las oficinas de Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia. Calle 20 de agosto No. 35, Col. Churubusco, México, D.F.

12.-Red Nacional de Organismos Civiles de DDHH, "Todos por los derechos de todos",

En el estado de Morelos:

1.- Red Morelense para el Desarrollo Sustentable, A. C.

De Convergencia y organismos afines en los estados de la República Mexicana:

ESTADO	No. DE ORGANIZACIONES
1.- AGUASCALIENTES	1
2.- BAJA CALIFORNIA	5
3.- CHIAPAS	18
4.- CHIHUAHUA	4
5.- COAHUILA	1
6.- DISTRITO FEDERAL	55
7.- ESTADO DE MEXICO	1
8.- GUANAJUATO	2
9.- GUERRERO	3
10.- HIDALGO	1
11.- JALISCO	9
12.- MICHOACAN	11
13.- MORELOS	7
14.- NUEVO LEON	2
15.- OAXACA	10
16.- PUEBLA	2
17.- QUERETARO	3
18.- SONORA	1
19.- TABASCO	2
20.- TAMAULIPAS	2
21.- TLAXCALA	2
22.- VERACRUZ	5
23.- YUCATAN	2
<b>TOTAL:</b>	<b>149</b>

Fuente: *Directorio de redes y de convergencia y organismos afines.* La ubicación por entidad es nuestra.

## BIBLIOGRAFIA

Aguayo, Sergio. "Del anonimato al protagonismo: los organismos no gubernamentales y el éxodo centroamericano". En: *Foro Internacional*. Revista trimestral publicada por El Colegio de México. VOL. XXXII. ENERO-MARZO, 1992.

Aguilar Villanueva, Luis F. "Cuidemos a las ONG's". En *Sociedad Civil*. Textos para el cambio No. 10. Ed. Porrúa. México, 1994.

Banco Mundial. *Colaboración entre el Banco Mundial y las organizaciones no gubernamentales*. 1996. Internet.

Becerra Pozos, Laura. "Los retos de las ONG para el siglo nuevo". En: *Sociedad civil*, análisis y debates, No. 1, Vol. II, México, Otoño de 1997.

Bombarolo, Félix. "El universo de las ONG's en América Latina y el Caribe". En: *El rol de las Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo en América Latina y el Caribe*. Ediciones Ficomg. Buenos Aires. Argentina. 1992.

Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Directorio de organismos de derechos humanos*. México, 1996.

*Directorio de redes y de convergencia y organismos afines*. fue proporcionado en forma de "agenda" en las oficinas de Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, Calle 20 de agosto No. 35, Col. Churubusco, México, D.F.

Peters Guy, B. "Política pública y burocracia". En: Revista *Foro Internacional*, México ene-feb-1993.

Safa, Enrique. "Organizaciones Civiles". En: *Paz y Estado de Derecho*. Secretaría de Gobernación. 28 de marzo de 1994.

Subsecretaría de Desarrollo Político. *Directorio de organizaciones civiles*. Dirección General de Desarrollo Político. Secretaría de Gobernación. México, septiembre de 1994.

Subsecretaría de Desarrollo Político. *Directorio de organizaciones civiles*. Dirección General de Desarrollo Político. Secretaría de Gobernación. México, 1997.

"*Tratado base de Rio sobre las decisiones globales de las ONGs*". En: Foro Global de ONG's efectuada en Río de Janeiro, Brasil en 1992.

Torres, Blanca. En: "*Las organizaciones no gubernamentales: avances de investigación sobre sus características y actuación*". En: Méndez, José Luis (coord.) *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*. Ed. Porrúa. México. 1998.

## Capítulo 3

### La participación ciudadana y su importancia en las políticas públicas.

#### 3.1. De la teoría a la práctica ciudadana en las políticas públicas.

Aunque bien es cierto que ya en el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* se propone “alentar la participación social y garantizar las libertades y los derechos ciudadanos, como condición para alcanzar el pleno desarrollo democrático”<sup>1</sup> no es sino a partir de las elecciones de julio de 1997 cuando se cambia de una forma de gobernar a otra y en donde la ciudadanía decide por primera vez a su gobernante de manera democrática.

A partir del cambio de gobierno efectuado el 6 de julio de 1997 en el cual el nuevo Gobierno de la Ciudad encontró el apoyo de la ciudadanía y ante una situación de cambio de gobernabilidad, éste solicitó a un grupo de organizaciones civiles que se integraran al nuevo proyecto de gobierno, de manera que como resultado a esa petición se llevó a cabo un ‘mapeo de organizaciones civiles’ en el cual se propuso establecer como estrategias y tareas llevar a cabo las siguientes actividades:

- Consolidarse como espacio permanente en una perspectiva de mediano plazo.
- Comprometerse en la realización de tareas orientadas hacia la construcción de una nueva cultura ciudadana.
- Impulsar y construir una nueva forma de relación con el gobierno del Distrito Federal.

---

<sup>1</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.*, p. XII.

-Operar proyectos de acción conjunta entre sus miembros, con otros organismos y actores sociales y políticos.

-Sensibilizar a las autoridades ante las necesidades de la comunidad, para que se abran y/o consoliden canales efectivos para la participación y expresión ciudadana.

-Colaborar a la construcción y fortalecimiento de mecanismos de planeación participativa mediante –entre otros mecanismos- la realización conjunta (gobierno y sociedad civil) de diagnósticos consensados, sobre temas de interés común.

-Conocer, informar, cooperar, proponer, evaluar y vigilar a representantes y funcionarios en su ejercicio de gobierno.

-Investigar y estudiar para encontrar formas innovadoras de acción comunitaria, legislativa y/o de comunicación.

-Incidir en la vida pública abriendo espacios de opinión pública a nivel de sondeos y encuestas, foros y otras formas de operación directa, así como a través de los medios masivos de comunicación.

Los objetivos planteados por las diversas redes de organismos civiles que trabajan en el ámbito del Distrito Federal se proponían explorar las posibilidades de una acción conjunta, de tal forma que pretendían:

-Influir en la orientación de las políticas públicas en la Ciudad hacia un desarrollo social justo y con participación de la sociedad.

-Incrementar y dar cauces a la participación ciudadana en los asuntos públicos, contribuyendo así a generar una nueva relación gobierno sociedad.

-Desarrollar proyectos y programas que posibiliten y concreten la acción complementaria entre organizaciones civiles, organizaciones sociales y gobierno.<sup>2</sup>

Sin embargo la nueva forma de gobierno y su relación con la ciudadanía se ha incrementado a tal grado que las políticas gubernamentales han sido tomadas como políticas públicas y la gran diferencia entre estas es inmenso. De esta manera la política gubernamental es diseñada desde una visión vertical, mientras la política pública reconoce la participación de diversos actores en el planteamiento y solución de problemas múltiples bajo criterios de “corresponsabilidad”. En este marco las políticas públicas deben entenderse como una forma alternativa de gobernar o como señala Luis F. Aguilar Villanueva, “Se trata sólo de una disciplina que pretende contribuir a la elaboración de decisiones públicas más eficaces, que sin cuentos y con sustancia sean capaces de ir abordando oportuna y sistemáticamente desoladores problemas y defectos públicos.”<sup>3</sup>

Es importante la posición que destaca Aguilar Villanueva puesto que la administración pública debe actuar de cara a la sociedad y no quedar solamente en mera administración gubernamental, es decir, desde mi punto de vista considero que mientras más pública sea la acción de gobierno más se legitima, se vuelve más pública en el sentido de hacerse más visible o como bien señala este autor “En este sentido “lo público” puede y debe diferir de lo ‘nacional’, cuando la categoría del nacionalismo es usada como soporte de totalitarismos o autoritarismos.”<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Gobierno del Distrito Federal. *Plataforma de organizaciones civiles de la Ciudad del Distrito Federal*. 10 de diciembre de 1997., p. 1.

<sup>3</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. *El estudio de las Políticas Públicas*. México, Ed. Porrúa, 1992., p. 9.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 29.

En esta forma la ciudadanía, o más aún, la sociedad organizada, busca mejorar los aspectos de participación, pero sobre todo los espacios en donde se puedan discutir los problemas que le aquejan en su vida cotidiana, así, esa misma sociedad busca encontrar mejores alternativas respecto a esos problemas y al parecer no encuentra esos espacios en donde las estrategias políticas permitan la implementación de esas alternativas.

Bajo estos aspectos la participación ciudadana, conformada con derechos y obligaciones cada vez exige más elementos de discusión y de permanencia en la toma de decisiones por los gobiernos, ya sean federal, estatal o local y desde esta perspectiva las políticas públicas deberían determinar su permanencia en este proceso de tal suerte que las políticas públicas se constituyen en “uno de los instrumentos más potentes al servicio del gestor público, y del establecimiento de programas de actuación con posibilidades de éxito, que anticipen problemas, que refuercen la necesidad de argumentación y persuasión política, lo constituye el análisis de políticas públicas y sus batería de estudios de caso y técnicas específicas.”<sup>5</sup>

De la participación de la ciudadanía se desprende que mientras no se abran los espacios de discusión y por consiguiente de la concreción de las acciones de gobierno, estaremos hablando de una administración que obedece más a pretensiones políticas que al fin último para lo que fue creada que es precisamente la búsqueda del ideal del bien común.

---

<sup>5</sup> Subirats, Joan. En: Charles E. Lindblom. *El proceso en la elaboración de políticas públicas*. Ministerio de las administraciones públicas. Madrid, 1991., p. 6.



Asimismo la participación de la ciudadanía en la elaboración de políticas públicas deberá estar presente en todo un proceso de toma de decisiones, puesto que finalmente ella es la que se beneficiará o será la afectada. De esta forma “cuando hablamos, por tanto de ‘política pública’, nos estamos refiriendo a ‘procesos’, ‘decisiones’, ‘resultados’,...pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción, y entre diferentes baremos y perspectivas evaluadoras. Estamos pues ante un panorama lleno de ‘poderes’ en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opciones y cursos de acción específicos.”<sup>6</sup>

Es en esta situación en donde los disensos son la regla, y lo que se deberá tratar de establecer son los consensos, y como bien se señala arriba, la cantidad de problemas e intereses necesariamente nos lleva a reconocer que existen una cantidad y gama de problemas que se pueden abordar desde la perspectiva de política pública y en donde esos poderes deben ser articulados precisamente por la misma sociedad, tal como Lindblom lo reconoce al decir que “el conflicto entre el análisis y las políticas en la formulación de políticas públicas y la posibilidad de que los dos, al menos de alguna manera puedan complementarse el uno al otro.”<sup>7</sup>

Esa complementariedad es la que sin dudas puede colaborar en la presentación de nuevas propuestas y alternativas que puedan dar cabida a muchas de las problemáticas que existen en los gobiernos.

---

<sup>6</sup> Ibid., p. 7.

<sup>7</sup> Charles E. Lindblom. *El proceso en la elaboración de políticas públicas*. Ibid., p. 21.

### 3.2. La importancia de la permanencia ciudadana en la formulación de políticas.

La necesidad de la ciudadanía de encontrar canales de participación y sobre todo de permanencia en la formulación de políticas se establece como una prioridad para algunos gobiernos, puesto que se buscan alternativas que resuelvan los problemas relacionados con los asuntos públicos que los gobiernos y los partidos políticos no atiendan.

Desde este punto de arranque la organización de la sociedad civil debe buscar y plantear su permanencia en las decisiones y formulación de políticas acorde con la forma de convivencia tanto social y democrática como desde la perspectiva política. Por otra parte la necesidad de contar con un marco normativo o jurídico se hace patente al considerar al ciudadano activo y participante tanto en la elaboración como en el diseño de políticas públicas y verlo precisamente como un ciudadano, con derechos y obligaciones que le permiten tener cabida en el proceso de gobierno.

Así la vida institucional permite recobrar a la sociedad lo que le ha sido arrebatado y en cierta forma proponer su trabajo corresponsable. Bajo una perspectiva coyuntural Adam Przeworski señala que “hace falta incorporar procedimientos de confrontación en el proceso de toma de decisiones gubernamental mediante la creación de múltiples principales o múltiples agentes con objetivos discordantes.”<sup>8</sup> De aquí se desprende que en cuanto los gobiernos sean más abiertos, y con una mayor participación ciudadana, tanto los pesos y contrapesos institucionales permitirán que los grados de autoridad cambien y

---

<sup>8</sup> Przeworski, Adam. “*El Estado y el ciudadano*.” En: *Política y gobierno*. CIDE. Vol. V, No. 2, México, segundo semestre de 1998., p. 349.

que “los votantes puedan por lo menos indirectamente inducir a estas burocracias públicas a actuar en su beneficio al amenazar a los políticos con no reelegirlos a menos que las burocracias sirvan correctamente a los ciudadanos.”<sup>9</sup>

Bajo otra perspectiva se puede señalar que la participación de los ciudadanos en la vida de las burocracias públicas no se hace visible a los ojos de estos, por lo que quienes están a cargo de las políticas dejan mucho que desear, por que algunos autores han propuesto medios y mecanismos que permitan una mayor vigilancia de los ciudadanos en los programas de gobierno y se establezcan “contralorías” que permitan una mayor confiabilidad en los ejercicios presupuestales y en el manejo honesto de los recursos.

Entre estos autores podemos mencionar a Guillermo O’Donell el cual menciona una “sujeción a la ley y entrega devota al servicio del bien público.” De tal suerte que la transgresión a la ley y la corrupción son dos fenómenos que no permiten un servicio efectivo de cara a la sociedad. De esta manera “la democracia hace una contribución importante a la accountability horizontal. Esta contribución deriva de la noción democrática de que la autoridad política proviene de todos y cada uno de los miembros del *demos*: así las cosas, los ciudadanos que temporariamente –por rotación, sorteo o elección- se hallan a cargo de los asuntos públicos deben tomar sus decisiones con la vista puesta en el bien de todos, nunca en sus intereses privados o sectoriales, tal como concluyó Rousseau en consonancia con las premisas democráticas. De la misma manera, si el poder es de todos y si cada ciudadano es, al menos potencialmente, un participante más en la elaboración de las decisiones colectivas, entonces –tal como ocurrió en Atenas- todas estas decisiones deben ser públicas, en el doble

---

<sup>9</sup> Ibid., p. 350.

sentido de que el proceso que conduce a su adopción esté abierto a la participación general, y de que el contenido de esas decisiones deba ser puesto en conocimiento de todos.”<sup>10</sup>

Así pues la exigencia de la participación se vincula con mecanismos y procedimientos que contribuyan a mejorar y concretar los fines de la administración pública. Por una parte la ciudadanía buscará como vincularse a los procesos de cambio democrático y por la otra el gobierno deberá establecer lo que la sociedad le demande o con las palabras de Przeworski “el derecho que tiene cada ciudadano de que el patrimonio público sea efectivamente público.”<sup>11</sup>

Bajo la perspectiva de lo público de la administración pública, existen sin embargo gran cantidad de disensos, más sin embargo esto es precisamente lo que genera nuevas explicaciones de la acción gubernamental y de la nueva visión de la administración pública.

### **3.3. La participación ciudadana y la nueva visión de la administración pública como elemento de transición.**

Para poder comprender y entender la nueva visión de la administración pública en la época contemporánea, debemos comenzar por retomar aquellos elementos que si bien nos dan ciertas pautas en lo que fue la anterior administración, hay que reconocer también que en su momento proporcionaron pautas que permitieron una mejor forma de gobernar.

---

<sup>10</sup> O'Donnell, Guillermo. “*Accountability horizontal*”. En: Estudios políticos. *Revista de ciencias políticas y administración pública*. FCPyS. Cuarta época, No. 19, septiembre-diciembre, 1998., p. 34-35.

<sup>11</sup> Przeworski., Op. Cit., p. 342.

Así pues la nueva administración pública presenta ciertos retos en donde ésta deberá reconocer que su sustento lo encuentra en lo público, en la sociedad y en donde el Estado tiene que reconocer que ha perdido ya el monopolio de lo público y en donde cada vez más la sociedad civil recupera su esencia, es decir, lo público ciudadano y más aún, lo público social.

A este respecto retomaremos algunos autores que han contribuido a una mejor visión de lo que por administración pública entendemos hoy.

Bajo esta perspectiva Giandomenico Majone presenta algunas características que en algunos tiempos al parecer han sido olvidadas por quienes ejercen las funciones gubernamentales como pueden ser las siguientes. Bajo una autoridad pública en donde se pierde el sentido de lo público (de lo social) el Estado contemporáneo ha venido delegando, sin perder su autoridad, grandes espacios que en su momento no pudo cubrir, y en donde el Estado ha entrado ya como un regulador, más que como operador.

En este debate la cantidad de acuerdos y apoyos que se han requerido, han demostrado la flexibilidad del gobierno para el establecimiento del consenso o en su caso el reconocimiento del disenso para el logro de los objetivos del Estado que es materializar el bien común.

En este sentido el Estado ha reconocido que por sí solo no puede distribuir la riqueza que no puede generar más que con la corresponsabilidad de la misma sociedad. Majone señala que cada vez las acciones de gobierno deberán ser más analizadas y más específicas, con argumentos que deberán demostrar a quienes toman decisiones lo factible de la propuesta.

Dentro de los argumentos de factibilidad los tomadores de decisiones y los analistas de políticas tendrán que establecer que es lo deseable y que es lo posible de realizarse, es decir, deberán tomar decisiones viables, óptimas y eficientes, puesto que la administración pública se califica por la certeza de sus acciones y por su objetivo que es el de materializar el bien común.

Así lo deseable y lo posible establecen pautas que representan lo que se debe y lo que se puede hacer. Jon Elster en su obra *Tuercas y tornillos* señala que se debe dar "el impulso a producir explicaciones cada vez más científicas- y que las oportunidades son objetivas y externas a una persona. Los deseos son subjetivos e internos."<sup>12</sup> Si bien esto es cierto, entonces la acción gubernamental deberá considerar que la sociedad merecerá las explicaciones que en su momento cubran todas sus expectativas sobre el o los temas que se estén tratando y el argumento deberá tener la calidad que el público este demandando.

Las perspectivas de una nueva administración pública bajo esta forma de analizar los argumentos rompe entonces con lo arcano, con lo secreto, para poder hacer más públicas las decisiones que se toman para el beneficio de la sociedad.

La nueva administración pública entendida como una propuesta de cambio necesita y reconoce, como movimiento intelectual y de racionalidad, a la sociedad organizada en donde la organización ciudadana coadyuve al logro de los objetivos de gobierno, en donde las acciones de gobierno incurren en déficits

---

<sup>12</sup> Elster. Jon. *Tuercas y tornillos*. Ed. Gedisa. España, 1996., p. 29.

públicos y no se cubren las expectativas de los públicos cada vez más amplios y más críticos de la insatisfacción de sus necesidades.

En estos términos el argumento político se reconoce como un medio de una participación ciudadana más activa en donde la persuasión y la centralidad de la discusión son parte esencial de la democracia, en donde tanto las atribuciones como restricciones que presente el argumento debe cumplir con gran consistencia.

La argumentación y la persuasión, como elementos ligados a la acción gubernamental, permiten vislumbrar una nueva administración pública que día con día pretende ser más eficiente y abrirse cada vez más a un público ciudadano que, mediante el voto, se vincula al mercado de lo político como lo reconoce Norberto Bobbio en *El Futuro de la democracia*.<sup>13</sup>

En esta forma la democracia política juega un papel muy importante, puesto que se le presenta el reto de generar una mayor participación del voto ciudadano y romper con las viejas prácticas clientelares y estatistas que detentaban el poder en grandes grupos de interés, olvidándose de las grandes necesidades de la sociedad, a quienes finalmente representaban.

Así la nueva administración pública encuentra un mayor reto, pues ante una sociedad más crítica, en donde se analiza como funcionan las instituciones y se juzgan los resultados obtenidos, se deberán cambiar las formas de planear y reconsiderar el establecimiento de las políticas públicas como un medio de

---

<sup>13</sup> Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. Op. Cit. Al respecto el voto se considera como un medio de intercambio entre los diversos actores que se vinculan directamente con la política y por la cuál compiten entre ellos.

instrumentación, ejecución, control y evaluación, en donde la sociedad o los públicos ilustrados someten a consideración los resultados alcanzados.

Retomando a Bobbio, el mercado de lo político bajo estas circunstancias determinará hacia donde se inclina la clientela política, puesto que al analizar los resultados, el voto ciudadano se encarga de decidir en las urnas.

De esta manera el público ciudadano busca en la nueva administración pública mayor credibilidad, busca confiar cada día más en ella y en romper con las formas tradicionalistas de gobernar, busca ver con nuevos ojos los cambios que se establecen en la sociedad contemporánea.

Ante los grandes cambios que imperan en el mundo actual, la nueva administración pública demanda ante la política tradicional una mayor apertura en la toma de decisiones en donde se presentan como necesidades imperantes la consulta a los públicos ciudadanos, una mayor publicación de la acción gubernamental, rendición de cuentas ante los gobernados, manejo honesto de los recursos y una administración que no sea ya solamente patrimonio del Estado, sino de la sociedad.

Es necesario desde una perspectiva más actual, analizar y reforzar la participación ciudadana ante una administración rígida y servil a los intereses de grupos de poder, y reforzar la nueva administración pública tomando en cuenta los retos contemporáneos.

Ante el fenómeno de la globalización y de mercados internacionales, la nueva administración debe tender a reforzarse desde lo social, lo nacional y lo



estamental, pero bajo un criterio de distribución de lo que esta sociedad pueda producir y que genere una mayor riqueza para competir en los mercados internacionales. Su capacidad de producir y de distribuir la riqueza generada, tanto de bienes como de servicios que se generen serán finalmente evaluados por la sociedad.

Entre los indicadores que se pudieran señalar, uno de ellos es el crecimiento económico y la distribución de la riqueza que se genera en cada país, en donde sin duda la nueva administración demuestra qué tanto están cubriéndose las expectativas de la sociedad, en donde los altos índices de pobreza demuestran la falta de honestidad de los gobernantes en el manejo de los recursos públicos y su objetivo primordial que es el bien común.

Dentro de este mismo contexto podemos entender que la nueva administración pública, bajo lo que se considera el proceso de transición de la vida democrática, debe de proporcionar ciertas características que permitan mostrar, de cara a la sociedad, una mayor calidad y una mayor eficiencia en el logro de sus objetivos.

De las características que se pueden desprender de este planteamiento es que una nueva administración pública debe ser cada vez más abierta, más pública y de rendición de cuentas a la esfera de lo social. Los gobiernos tienen que reconocer que los cambios en la sociedad abierta permiten una mayor corresponsabilidad y una mayor continuidad en el quehacer gubernamental en donde "La eficacia es la primera preocupación del gobierno. El gobierno no es sólo un asunto de buenas intenciones, sino también de realizaciones."<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Rose, Richard. *El gran gobierno*. Op. Cit., p. 113.

Desde la perspectiva de Richard Rose, el gobierno debe ser eficaz y proporcionar a su sociedad el mayor grado de satisfacciones en torno a sus demandas y sugiere que no es tanto el tamaño del gobierno, si es grande o es pequeño, sino su capacidad para dar soluciones a esas demandas.

Otra pauta que podemos encontrar en la nueva administración pública es precisamente en su carácter de lo público. Si por público entendemos a una sociedad organizada, con fines y medios para concretar el bien común, los gobiernos deberán reconocer que es precisamente en lo público, en los actores que interactúan en constante intercambio de recursos y en la diversidad de propuestas en donde se pueden encontrar soluciones viables y que los actores públicos pueden desarrollar por sí mismos y en donde el gobierno deberá de hacer eso precisamente "gobernar", dirigir el barco y no querer tomar los remos<sup>15</sup>.

Así, lo público pretende y reconoce que tiene las herramientas para poder luchar por el poder y buscar el bien común. En lo público se conjugan los intereses de una sociedad heterogénea y con una serie de demandas que se disparan al infinito y es en lo público en donde se reconfiguran las estructuras de poder. Su capacidad de organización de la sociedad, de lo público, se presenta como una alternativa para redistribuir las acciones que el gobierno ya no puede cubrir por sí solo. Poder y solución se conjugan en un binomio inseparable que permite una mayor legitimidad a la lucha política en donde la satisfacción de las necesidades es el objetivo.

---

<sup>15</sup> Osborne, David y Gaebler, Ted. *Un nuevo modelo de gobierno: como transforma el espíritu empresarial al sector público*. Ed. Gemika. México, 1994.

Es en lo público en donde la sociedad recupera lo político, lo económico y en donde la creatividad, lo heurístico, contribuye a mejorar las acciones de la nueva administración pública. Se reforma, se refuerza y se complementa con la pretensión de la eficacia y la eficiencia, en respuestas concretas más que en promesas.

Es en lo público en donde se reconoce la pluralidad, e incluso en la misma familia se reconoce lo público, la diferencia de percibir y considerar las cosas permite arribar al mundo del consenso, permitiendo que las diferencias, es decir los disensos tengan cabida en el discurso y en el arribo a soluciones concretas.

Es en lo público en donde los intereses individuales y colectivos se conjugan para los intercambios y procesos de gobierno, y participen en las acciones que atañen a sus propios intereses.

Es en lo público en donde el Estado reconoce a la sociedad como el principal elemento que le da vida y en donde debe de aprovecharse su capacidad de interacción, de complementariedad en donde debe de aprovecharse, en beneficio del mismo Estado, el intercambio de ideas que le da más vida a la sociedad y le da orden a su carácter plural y democrático.

### **3.4. Los retos de la nueva administración pública y de la ciudadanía.**

La nueva administración pública enfrenta nuevos retos y es en la pluralidad en donde se reconoce. Su proceso de transición debe permitir una mayor apertura a nuevos paradigmas, ya no es la administración cameral subordinada al monarca, sino más bien una administración que permite una actitud abierta y

comprometida con el cambio. Señala Gerald Caiden que "la administración pública se ha dejado amedrentar por quienes son antipúblicos completamente o anti administración pública."<sup>16</sup>

La nueva administración pública exige una actitud del profesional de la administración pública con nuevas características, ser más profesional, más especializado en el quehacer gubernamental. Es cambiar las expectativas del servicio público bajo un nuevo esquema de retribución por el desempeño. Señala Caiden que "Los funcionarios públicos deberían ser recompensados por lo que ahorran y no por lo que gastan, como es el caso en la actualidad."<sup>17</sup> Es evitar esas "buropatologías" que bien podría llamarse a una de las más comunes como cleptocracia (robar o hurtar los recursos públicos).

De esta manera la nueva administración pública deberá enfrentarse de manera comprometida a una sociedad más demandante pero a la vez más excluyente del bien común.

Deberá retomar y reformar las reglas del juego que ya no son tan claras y que permiten que otros jueguen sucio. Constituciones, leyes, acuerdos, reglamentos, deberán ajustarse a las nuevas necesidades sociales, "reinventar" las nuevas formas de gobierno es el reto que se presenta a la nueva administración pública, ajustando las reglas del juego a los nuevos cambios sociales, económicos y políticos.

---

<sup>16</sup> Caiden. Gerald. "Revitalización de la Administración Pública". En Revista de Administración Pública No 91, p. 30.

<sup>17</sup> Ibid., p. 30.

Majone señala que el analista de políticas debe de tener ciertas actitudes ante los retos que presenta la sociedad, uno de estos es sin duda el análisis del argumento, la consistencia y profesionalismo que el analista debe demostrar. Así una característica que debe mostrar el analista de políticas es su "neutralidad", sus intereses personales deben de estar sujetos a la toma de decisiones de forma más objetiva. De esta manera "El analista de políticas es un productor de argumentos de las políticas, más semejante a un abogado -un especialista en argumentos legales- que a un ingeniero o un científico."<sup>18</sup>

El analista de políticas públicas en la nueva administración pública habrá de desempeñar nuevas funciones en donde su relación con la sociedad lo calificará mediante su confianza y sus manifiestas propuestas de cambio en el aspecto institucional. De esta forma mientras mayores sean las demandas, el analista de políticas se enfrentará con públicos más ampliados y demandas ampliadas, continuas y permanentes.

Bajo este contexto las políticas públicas se establecerán una vez organizados los grupos, sectores y actores involucrados en donde el analista tendrá que ser específico en la formulación, evaluación y control de éstas. Dentro de este marco la misma democracia se reformula para dar cabida a una vida pública más activa y propositiva.

Giandomenico Majone señala que en las políticas públicas deben de existir restricciones en la vida de las instituciones, que se convierten en muchas ocasiones en arreglos institucionales. Así la vida democrática contemporánea demanda, exige un cambio en la vida institucional a favor de los objetivos por

---

<sup>18</sup> Majone, Giandomenico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Ed. F.C.E. México, 1997., p. 57.

los cuales nació esa institución, en donde una de las demandas es sin duda el cambio de actitud en ellas y en las normas establecidas para su operatividad.

De esta forma las instituciones se encuentran en un proceso de transición para que los grandes objetivos sean realmente alcanzados y evaluados por la sociedad. Sin embargo se considera que se deben de someter a una nueva reglamentación y una nueva constitucionalidad. En este caso, como establece Osborne, no se trata de destruir, sino de reinventar una nueva institucionalidad en donde la nueva administración pública juega un papel muy importante.

Majone señala que deben desarrollarse nuevas actitudes y dentro de una de sus tesis centrales se considera que "los actores de políticas no sólo persiguen sus metas dentro de restricciones institucionales, políticas y culturales, sino que también se esfuerzan por cambiar estas restricciones en su favor."<sup>19</sup>

Es decir que las reglas institucionales establecidas deberán presentar cierto grado de flexibilidad en el cambio institucional, puesto que tienden a ser conservadoras, más que innovadoras. Deberán responder a las necesidades de los actores que se encuentran involucrados en todo el proceso de cambio. Así, el cambio institucional exige que las estrategias se modifiquen y se vinculen a los modos de producción indirectos de los actores de una política pública implicados en el marco institucional.

Otro elemento importante que se puede rescatar en Majone es sin duda el proceso de comunicación, en donde convergen tanto la vida pública como la vida privada, él destaca que precisamente este fenómeno es lo que permite una

---

<sup>19</sup> Ibid., p. 156.

mayor interacción y apertura hacia el debate y el establecimiento de agendas, la toma de decisiones y su aplicación.

Enmarcadas en este contexto las reglas procedimentales se expresan como un fenómeno implicado en todo el proceso de toma de decisiones y en donde las reglas de procedimiento se reformulan con el consentimiento de las partes involucradas.

Este neoinstitucionalismo marca la separación de lo nuevo con lo viejo, de lo tradicional con lo innovador que es la forma manifiesta de la nueva administración pública. En este marco se encuentran las políticas que en su momento plantean los grupos de interés, la asignación de los recursos a su disposición y los diferentes arreglos institucionales así como la cantidad y calidad de la información que se disponga, las habilidades y los conocimientos técnicos en donde convergen para una mejor toma de decisiones, claro está sin dejar de lado las mismas restricciones como pueden ser los valores sociales, la ideología o ideologías existentes, la opinión pública y los paradigmas existentes.

De acuerdo con los postulados anteriores habría que rescatar que el verdadero contenido de la nueva administración pública es reconfigurar su vida como institución relevante de la sociedad, es redefinir sus objetivos y metas así como sus opciones de desarrollo en el marco institucional existente y en la comunidad política en donde impera.

Como institución, la nueva administración pública debe de reconocer que su origen mismo es una agregación de voluntades y de intereses tanto privados como colectivos en donde el ideal es la convivencia en armonía. Esta transición

marca de antemano el reconocer los retos que enfrenta la nueva administración pública, dejando de ser una administración servicial y al mando del gobierno. Reconoce su transición hacia una mayor participación de la ciudadanía ante el fenómeno de la globalidad y de los cambios tecnológicos existentes.

La nueva administración marca esa transformación espacial y temporal en donde la vida tecnológica se presenta como un reto para estas nuevas eras de ajustes internacionales. Se replantea lo estatal, lo gubernamental y lo social en este nuevo modelo mundial.

La nueva administración pública se presenta como una forma de participación de la ciudadanía en donde los reclamos de públicos ilustrados en su inserción en la conducción de los gobiernos es latente. Ya no más gobiernos lineales y verticales, sino el reconocimiento de una participación horizontal y corresponsable.

Aunque si bien es cierto que Majone describe un mundo real de lo que son las políticas, también podemos encontrar ese debate entre lo ideal y lo real, entre la relación teoría y práctica, lo cual determina ciertos modelos que permiten un mejor conocimiento del establecimiento de las políticas.

Así, las situaciones ideales son contextualizadas en situaciones reales, lo que representa una forma de enfrentar ciertas medidas tomadas en torno a un problema concreto. En este sentido la vieja administración encuentra grandes espacios vacíos en donde la nueva institucionalidad y la nueva administración pública han llenado y complementado estos vacíos.



Por otra parte la innovación tecnológica que ha ido evolucionando, ha permitido un mejor y óptimo uso de los recursos, tanto de los materiales como de los de capital humano. Esto ha permitido un mejor desempeño de las grandes instituciones que, mediante una mayor participación ciudadana ha encontrado respuestas a sus demandas y nuevos instrumentos de gobierno como son las políticas públicas, la gerencia pública y la gerencia social.

Al respecto Ricardo Uvalle Berrones las denomina como “Las tecnologías de buen gobierno” en donde “las políticas públicas aluden a la calidad de vida de los ciudadanos, que es el reto mayúsculo que los gobiernos modernos enfrentan hoy en día. El asunto de la calidad de vida no solo se refiere al bienestar económico, sino que comprende la vigencia plena de los valores que postulan la libertad, la igualdad, la democracia y la justicia. Comprende también la autoestima y dignidad de los ciudadanos y su respeto por parte del gobierno.”<sup>20</sup>

Por otra parte y retomando las características de política pública señala que “El gobierno democrático es el ámbito natural de las políticas públicas. Estas no se conciben en gobiernos despóticos o totalitarios. Tampoco en gobiernos donde el estatismo limita la expresión plural e inteligente de los grupos ciudadanos.”

En esta forma se reconoce la necesidad de la participación en las esferas de gobierno y su importancia como individuos con conciencia e intereses colectivos en donde la satisfacción de ese interés gira, nada más y nada menos, alrededor de los funcionarios públicos electos. Desde esta perspectiva no debería ser tomada como un instrumento más en su relación con la política, más bien “Por el contrario, ‘Política pública no es sin más cualquier política gubernamental. En

---

<sup>20</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *Los nuevos derroteros de la vida estatal*. Instituto de Administración Pública del Estado de México. S/F., p. 112.

efecto, supone gobernantes elegidos democráticamente, elaboración de políticas que son compatibles con el marco constitucional y se substancian con la participación intelectual y práctica de los ciudadanos, políticas que no mortifican arbitrariamente las libertades, las oportunidades y las utilidades de los ciudadanos ni introducen un trato desigual inmerecido entre ellos.”<sup>21</sup>

Bajo esas tecnologías de buen gobierno o tecnologías de poder se encuentra también la gerencia pública, la cual “se caracteriza no sólo por que administra y aprovecha recursos, sino porque lleva a cabo el diseño de políticas.”<sup>22</sup> Reconocida en el ámbito académico la gerencia pública contribuye a realizar acciones prioritarias y enfrentar los retos que le impone la sociedad con criterios de calidad, cantidad, oportunidad y suficiencia.

Por otra parte señala que la gerencia social tiene como referencia también la sociedad abierta de manera que “la efectividad de la gerencia social depende en gran medida de que la economía moderna recupere su carácter público.”<sup>23</sup>

Sin embargo hay que hacer notar que Majone rescata en este marco una de las características más importantes del Estado, que es su carácter coercitivo. En donde si bien no es por este medio el Estado no existiría. Majone señala que precisamente “Los actores de políticas experimentados saben que los resultados dependen de las estructuras institucionales, de modo que la elección importante no se hace entre abstractos, sino entre arreglos institucionales específicos para su ejecución. A lo sumo, el análisis formal revela los límites de lo alcanzable en teoría en la política pública.”<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Ibid., p. 113.

<sup>22</sup> Ibid., p. 121.

<sup>23</sup> ibid., p. 128.

<sup>24</sup> Majone., Op. Cit , p. 189.

En cuanto a una nueva visión de la administración pública habría que destacar la mayor participación de organizaciones de la sociedad civil y su creciente número, en donde la sociedad juega el papel que le corresponde y el gobierno trata de hacer lo mismo, aunque ya en varias ocasiones ha sido rebasado por ésta.

Por otra parte la nueva administración pública, como institución de la sociedad reclama y exige su objeto de existencia que es la atención ciudadana, la cual le da rumbo, dirección y credibilidad a las acciones de gobierno.

Esta nueva administración pública cuestiona a la vieja administración por su falta de certeza y por sus resultados, los cuales manifiestan una serie de incapacidades y de respuestas que permiten al ciudadano común reconocer la ineficiencia en la satisfacción de sus demandas. Y es por eso que la nueva administración retoma y hace suyo el ser persuasivo, benévolo y prudente.

Es reconocer su transición del poder republicano, de esos lazos que surgieron de la Revolución Francesa, derechos de libertad, igualdad, fraternidad, se conjugan en una sociedad cada vez más crítica y demandante del cumplimiento de esos preceptos constitucionales. Obligatorios para un cumplimiento del Estado de Derecho, tan mencionado y tan poco reconocido por los gobiernos.

En el marco de una nueva institucionalidad, la nueva administración pública reclama el cumplimiento de las reglas del juego, del cumplimiento de los preceptos constitucionales en donde la misma libertad se encuentra coartada y en donde el Estado pone sus límites ante una sociedad cada vez más heterogénea. Hacer cumplir la ley y los preceptos constitucionales son la demanda de una sociedad que espera resultados y no promesas, de una sociedad más informada y más activa en torno a sus derechos.

La sociedad demanda y exige una administración pública eficiente tanto en modos como en formas, que permitan desarrollar un mejor desempeño en las funciones de gobierno, de tal manera que esta responda de frente a la sociedad, a la vida pública y que tome una actitud directa y positiva, e incluso propositiva para alcanzar sus objetivos.

Dentro del marco de las nuevas teorías de la administración pública se plantea la necesidad de reformar al Estado en el cual debemos reconocer sus alcances y sus restricciones, en donde la legalidad, la constitucionalidad y la legitimidad juegan un papel de suma importancia en el proceso de transición, pues lo que se reforma es el poder en sí mismo. Por lo tanto esta reforma deberá de tratar de evitar una serie de conflictos.

En esta forma la nueva administración pública pretende que el analista de políticas se implique en los cambios de las políticas públicas, las cuales permitirán una continuidad en detección de patrones que en su momento no fueron articulados a las respuestas que se esperaban y que en su momento fueron actos discrecionales de legislación y administración.

Majone señala que en las decisiones gubernamentales, tanto el núcleo como la periferia juegan papeles de mucha importancia puesto que en el núcleo se dan cambios en forma gradual y regular, revolucionan antes que evolucionar. También se encuentran enfoques permanentes que se distinguen de otros enfoques; el núcleo da continuidad, la periferia flexibilidad y mientras mayor sea mejorará la propuesta y mayor será su resistencia al cambio.

La periferia se encuentra constituida principalmente por otras actividades administrativas que buscan poner en práctica los programas y actividades administrativas, así como el de implementar los cambios tanto en condiciones económicas, como en las políticas y las sociales, puesto que la periferia se encuentra en constante movimiento.

La mezcla de estos dos elementos supone que bien articulados permiten un mayor manejo del conflicto y al permitir errores las políticas tienden a volverse rígidas perdiendo su finalidad, la cual supone cierto grado de consenso. Y como señala el autor en este sentido "la periferia de la política ha resultado notablemente flexible y esta flexibilidad ha contribuido mucho al éxito político del programa."<sup>25</sup>

En el contexto de la nueva administración pública podemos señalar que tanto las políticas como la gestión pública reconocen la necesidad de contar con espacios públicos ampliados en donde sea posible llegar a consensos en un determinado problema, de tal suerte que éste fenómeno ha conducido a una gran cantidad de "híbridos", como señala Majone.

---

<sup>25</sup> Ibid., p. 202.

La nueva visión de la administración pública debe de ser más propositiva y más visionaria, con tintes meramente sociales para recuperar su carácter público que es el fin de las instituciones. Debe de crecer la visión de la administración pública en base a las grandes esferas de lo público y de lo social que señala Nuria Cunill en su libro *Repensando lo público a través de la sociedad*.<sup>26</sup>

Retomando los planteamientos de Cunill la esfera social necesariamente se vincula con las acciones de gobierno y sobre todo se estipula que éste deberá hacer sus funciones más públicas a lo que ella se refiere como "publicación". Llevando esto al ámbito administrativo se presenta como una necesidad de dar a conocer a la sociedad sus acciones. Otro elemento es la rendición de cuentas, en donde los gobernantes deberán de someter al análisis la cuenta pública y el manejo de los recursos.

Bajo esta perspectiva la nueva administración pública retoma su carácter "público" en donde se rescata su esencia, separándola de la visión meramente gubernamentalizadora y del mismo Estado. Se renueva y se amplía en lo público de la toma de decisiones en donde la demanda social cada vez es más concreta y en donde se enfatiza más.

Y es aquí en donde la nueva administración pública encuentra su sustento, su vitalidad, pues si no cumple con su cometido la misma sociedad la sancionará. Como señala Caiden, "El público está más al tanto de la mala administración" y si bien es el público quien cuestiona, deberán de abrirse los canales de democratización que permitan dar una mayor visión al entorno de los políticos, "Más el estado administrativo no languidecerá. En su lugar, la democratización

---

<sup>26</sup> Cunill, Nuria. *Repensando lo público a través de la sociedad*. "Nuevas formas de gestión pública y representación social". Op. Cit.

y la privatización otorgarán nuevos vigores a la administración pública para convertir a los desacreditados sistemas en operaciones viables."<sup>27</sup>

Lo público es lo que define la verdadera esencia de la administración pública y es el público quien finalmente califica las acciones gubernamentales, por su eficiencia o su ineficiencia, por su productividad o improductividad.

Es en una administración pública abierta en donde hay cabida para las críticas y el planteamiento de nuevos valores axiológicos que permitan un mejor desempeño de los administradores públicos.

Es en un estado democrático en donde una administración pública puede y debe responder a las demandas de la sociedad, de los públicos ampliados en donde se palpén los hechos, en donde sean tangibles los hechos de la administración y no en los argumentos que se vuelven retórica.

Inmerso en este contexto el conocimiento y la ciencia de la administración se enfrentan a un nuevo reto, romper el paradigma existente y crear los nuevos instrumentos que permitan un mejor modelo de gobierno, en el cual lo público sea imperativo de lo gubernamental.

La naturaleza pública del Estado se encuentra en la sociedad y mientras mayor sea la participación de ésta en las acciones de gobierno, al Estado sólo le queda regresar, lo que de por sí no es suyo, que es el poder, ahora conformado en redes de organizaciones que buscan alcanzar el bien común.

---

<sup>27</sup> Caiden, Gerald. Op. Cit., p. 33.

Así la naturaleza pública que radica en la sociedad permite una mayor comprensión de los problemas que atañen a los grupos u organizaciones que son planteadas a los nuevos gobiernos. Su tendencia es a ser más democráticos, sin que esto quiera suponer que el bien común llegue por igual a todos.

Si bien el objeto de estudio de la administración pública lo encontramos en lo público de la sociedad, también es aquí en donde la rendición de cuentas, la publicación y desempeño son factores que la sociedad no perdona. La crítica y el reclamo de resultados son constantes en la nueva administración pública.

En una sociedad más participativa el ciudadano se da cuenta de que tiene derecho a exigir cuentas de los compromisos contraídos por los gobernantes, y que las instituciones tienen que cumplir con su cometido en la producción de bienes y servicios, siendo esto en donde el compromiso público se manifiesta y la administración pública tiene que concretarlos, ya sea en la prestación de servicios públicos o en la proporción de bienes.

Cuando los ciudadanos son considerados como medio del consenso social y si el Estado los reconoce, tienen un alto grado de protección puesto que las leyes se encargan de darle cierta universalidad y no de exclusión.

Bajo este supuesto la administración pública pretende llevar a todos la materialización de la protección y seguridad que se encuentran establecidas constitucionalmente, bajo los criterios de calidad, eficiencia y en un entorno institucional.



En este contexto el ciudadano y su estrecha relación con el Estado y la administración pública permite, y a la vez trasciende, cualquier aspecto netamente administrativo, puesto que las mismas reglas institucionales le otorgan cierto grado de autonomía en donde tiene la posibilidad de retractarse; de colaborar o de decidir su manera de actuar.

En una nueva visión de la administración pública, la gerencia pública y las políticas públicas soslayan de antemano un cambio en las viejas instituciones. Retoman al ciudadano en su calidad de cliente, puesto que al pagar un servicio el cliente tiene derecho a exigir que éste sea proporcionado con calidad e incluso cumplir hasta con ciertas normas que él mismo especifique.

Así la calidad de los servicios se presenta como una mercancía en la cual el gobierno deberá entregarla a satisfacción del cliente, en este caso del ciudadano demandante de los bienes o servicios que solicite. Aquí se trata no solamente de ver al ciudadano como cliente meramente bajo un aspecto mercantilista o de verlo en un mundo de mercado en donde se desprenda una relación de costo beneficio. Más bien de lo que se trata es de someter a la nueva administración pública a un debate abiertamente ciudadano y a una opinión pública más analítica.

Es en la nueva administración pública en donde el ciudadano tiene la libertad de elección frente a su comunidad y frente a sus representantes e incluso reafirma por medio de su elección su misma soberanía sobre la del Estado. Se manifiesta como un privilegio su voto ante los cambios políticos y ante una nueva democracia.

La nueva administración pública se transforma, ya no es la administración parroquial que en otro tiempo existió, más bien se manifiesta como un espacio en donde lo público se vuelve y se transforma en lo común. Es aquí en donde las propuestas convergen y se conjugan para proponer nuevas alternativas, tanto políticas como sociales y económicas.

En lo político, Majone destaca que el buen analista de políticas tendrá que ser un experto y saber reconocer las señales que en un momento determinado permitan vislumbrar hacia donde se encamina el problema. Asimismo el analista profesional de políticas deberá de tener un amplio conocimiento de materias que se relacionan con el tema que se esté tratando. Su papel de asesor del político será fundamental en orientar tanto el análisis del discurso, como su propuesta, contando con elementos de factibilidad.

En lo social se desprende una mayor apertura de cambio y de cooperación de los nuevos actores que surgen de la sociedad civil. Entre las más actuales se puede destacar a las ONG's, como ya lo hemos señalado y las cuales día con día se multiplican para solicitar demandas explícitas a los gobiernos. Su actuación se califica y se cuantifica en los resultados que presentan a los públicos que representan.

En lo económico, el experto en el análisis de políticas debe demostrar pleno conocimiento de técnicas que permitan un amplio margen de discusión en el ambiente del mercado, del "buen mercado" que se desarrolla en los contextos mundiales, como es el fenómeno de la globalización.

De esta forma Majone destaca la necesidad de profesionalizar la administración pública, y además plantea que el analista de políticas debe contar con evidencias para poder llegar a un discurso contundente en donde los públicos (los clientes) tendrán que quedar satisfechos. Ese discurso tendrá que ser adaptado a las necesidades que estos públicos demanden.

Descubierta la administración pública debe reconocer que el público ciudadano es quien determina si sus expectativas han sido cubiertas y en este sentido la califica en base a la calidad de los bienes o servicios que éste recibe. De tal suerte que la nueva administración pública reconoce en lo ciudadano ya no a un rival, sino a alguien que quiere contribuir a la solución de sus problemas.

### **3.5. La reestructuración del Estado y la ampliación de la vida ciudadana.**

En este sentido el Estado, el gobierno y la sociedad se conjugan para buscar soluciones que en su conjunto puedan retribuir a todos en mejores expectativas y calidad de vida de los ciudadanos, o más ampliamente de la sociedad en su conjunto

Un buen Estado debe de reconocer que su fundamento es la sociedad, organizada y demandante del bienestar, que es el objeto para el cual existe. Un buen gobierno mezcla los esfuerzos, tanto públicos como privados y sociales para alcanzar una mayor justicia social.

Y es precisamente aquí en donde las libertades, las voluntades del ciudadano convergen y se manifiestan para demandar un gobierno eficiente y un Estado que respalde sus necesidades ante los problemas del exterior. El Estado reconoce

en el ciudadano a un interlocutor en donde se presentan las oportunidades de manifestar su inconformidad.

Mediante un sistema democrático la sociedad civil encuentra sus cauces para demandar al Estado una mayor apertura y a los gobernantes mayores y mejores resultados. En el juego político el ciudadano encuentra un medio para manifestarse y los costos repercuten en las votaciones a favor o en contra de quienes realizaron promesas.

Por otra parte al calificar los resultados y al aumentar los déficits sociales las administraciones públicas son sancionadas, son enjuiciadas por la misma sociedad, quienes finalmente exigen otras opciones de conducción administrativa y política.

Así, la reciprocidad que debe de existir entre gobernantes y gobernados permite que las expectativas de ambos se presenten en situaciones que permitan la ayuda mutua. Y es en estos términos de corresponsabilidad en donde debe de buscar su apoyo la nueva administración pública.

Desde un punto de vista teórico se podrían concebir modelos democráticos, sin embargo, habría que construir mayores espacios de participación política o ciudadana que permiten contribuir a una mayor y mejor toma de decisiones.

Por otra parte mencionaremos que en la política y en cualquier sociedad los procesos de carácter público son fundamentales, puesto que estos procesos generan la actividad de las organizaciones o los grupos e incluso del individuo

mismo, lo que es determinado por las relaciones y estructuras del poder y de la autoridad.

Asimismo se dice que el campo de las políticas públicas es inmenso y que tiende a expandirse, es decir, la política gubernamental debe de crear e instrumentar nuevos medios para la elaboración de políticas públicas en los aspectos económico, educativo y de bienestar social, también se destaca que “Una política es una elección relevante, realizada por un individuo o grupo, que explica, justifica, guía y perfila un curso de acción real o contemplado. Se diferencia de una decisión por su mayor amplitud y permanencia, ya que una política establece un marco de referencia para que se tomen decisiones particulares.”<sup>28</sup>

Bajo este contexto el análisis que realiza Majone, en relación a las políticas públicas, se puede entender como un cambio de actitudes y de aptitudes de quienes realizan la labor de gobernar. La sociedad exige que se gobierne y que se gobierne bien.

Esto significa que la administración pública pretenda ser la articuladora de una nueva forma de gobernar en una comunidad política en donde las respuestas eficaces son el primer objetivo de una buena gobernabilidad. En este sentido la gobernabilidad tiene que expresarse en una mejor calidad de vida de los ciudadanos, de quienes deberán vivir en una sociedad bien organizada.

En este contexto la nueva administración enfrenta grandes retos que en un principio deberán de contemplar los analistas profesionales de políticas. Su

---

<sup>28</sup> Martínez Silva, Mario. *Diccionario de Política y Administración Pública*, p. 273.

papel deberá de ser "objetivo, neutral e imparcial" como señala Martín Bullinger.<sup>29</sup>

Por otra parte tanto la gerencia pública como las políticas públicas tendrán que cumplir con sus grandes retos que son articular a los ciudadanos con las acciones de gobierno y penetrar en la misma sociedad para poder despertar un más amplio sentido de participación y de compromiso con corresponsabilidad.

La nueva administración pública demanda más espacios abiertos a los gobiernos para su interpelación y sus ajustes en todo sentido, en la planeación, en la ejecución, en el control, pero sobre todo en la evaluación.

Majone en su libro desarrolla ampliamente factores que desde mi punto de vista presentan innovadoras características. Desde la formulación de argumentos, podríamos llamarle especializados, hasta el arte de persuadir a los públicos interesados. Argumentación y persuasión se conjugan para darle un matiz diferente a la nueva administración pública.

Su planteamiento nos lleva a redimensionar la visión que en otros tiempos tuvimos de la administración pública, puesto que nos señala cómo pueden mejorar su desempeño las instituciones públicas, tanto en el aspecto gubernamental como en el meramente administrativo. Y por otra parte se soslaya y se remarca el pleno uso de su participación al público ciudadano.

---

<sup>29</sup> Bullinger, Martín. "La administración, al ritmo de la economía y la sociedad". En: *Revista de administración pública No.91.*, p. 162.

En este aspecto Majone nos muestra como se articulan las decisiones, tanto políticas como las de los públicos, en la toma de decisiones en donde lo que se busca es una mejor relación en la relación gobierno-sociedad.

La nueva administración pública presenta sin lugar a dudas, una nueva forma de ver la actividad administrativa, busca calificarla mediante el logro de objetivos, así como del análisis de costo-beneficio y costo-oportunidad, en donde los públicos ilustrados son considerados para verificar y aplicar incluso los procesos más adecuados en estos aspectos.

Dentro de este contexto Majone destaca que las políticas pasan por grandes procesos en los que se pueden encontrar arreglos institucionales, más sin embargo, lo que se busca en todo el proceso son criterios de rapidez y calidad, es decir eficiencia en los resultados que se han propuesto.

Ante estos argumentos se destaca la importancia que tiene la evidencia en el análisis de políticas. La evidencia como uno de los elementos de mayor importancia es el que nos dirá si se realizó lo correcto o no, y bajo que circunstancias se desarrollo un proceso.

La evidencia demostrará al analista de políticas si su operación fue lo que se esperaba o no. Y bajo este contexto el usuario, el cliente, determinará si el proceso fue realizado correctamente o si existieron fallas. Como versa un dicho mexicano: "si digo que la burra es parda, es porque traigo los pelos en la mano".

Ante una evidencia, el analista de políticas tendrá que presentar un argumento lo bastante sólido para que sea creíble y ya, con la prueba en la mano, su argumento tendrá la consistencia para poder mostrar que así fue la situación.

En este marco, si los públicos se enfrentan a evidencias que cada vez más se hacen públicas en los errores de gobierno, la evidencia muestra que esos errores son palpables y visibles a un número considerable de la sociedad.

De esta manera la evidencia en la nueva administración pública se reconoce como uno de los elementos que tendrán que ser más considerados por el analista de políticas y desde otro aspecto más profesional, “más claro que el agua”, diría otro dicho mexicano.

Bajo todos estos aspectos habría que considerar otro fenómeno que Majone no desarrolla y que es el fenómeno de la descentralización. Si bien la centralización es políticamente una forma de gobernar, la descentralización es repartir el mando, es delegar en otros la responsabilidad que desde el centro no se logra.

La descentralización, tanto política como administrativa se presenta como una pista que debe desarrollarse en todo el proceso de elaboración de políticas. De ésta manera las decisiones políticas deberán desarrollarse en otros aspectos en donde lo local, lo común determine sus prioridades.

Descentralización política, reparto de poder y descentralización administrativa, como nuevos procesos de eficiencia, se conjugan para poder alcanzar una mejor calidad de vida que los públicos ciudadanos demandan. Y es en la descentralización administrativa en donde se pueden encontrar las pautas para



llegar a la satisfacción de las peticiones ciudadanas que día con día se vuelven más determinantes.

Ante éste fenómeno lo que se debe de buscar es la simplificación de trámites y de mejores resultados en donde no necesariamente el gobierno pierda el control. Más bien es en estos procesos en donde el gobierno debe de ser flexible y abierto para poder ser más competitivo y mostrar una mayor apertura al intercambio de demandas ciudadanas.

Así, la nueva administración pública necesita y exige una reforma desde el poder del Estado en donde puedan desarrollarse esos cambios a favor de la sociedad y del público ciudadano quienes deben participar de alguna forma en el proceso de reconstrucción de las instituciones en las cuales se encuentran inmersos.

La nueva administración pública retomando a Majone, deberá buscar un replanteamiento en los aspectos institucionales y procedimentales en donde se deberán de tratar de optimizar los recursos públicos cada vez más escasos para mejorar las estructuras burocráticas y tratar de garantizar el bienestar general.

Majone señala que la evaluación y la responsabilidad son parte del debate en la elaboración de políticas. La recopilación o recolección de datos, la verificación e interpretación de la información, así como la ejecución y control de las políticas y los programas públicos, son elementos que nunca pueden eliminarse, "pero pueden ser expuestos y aclarados mediante el debate y la persuasión mutua."<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Majone, Giandomenico. Op. Cit., p. 215.

Precisamente es en la evaluación en donde los analistas de políticas deben de poner mayor énfasis a su labor, puesto que una vez terminado un proceso, su evaluación deberá de cubrir las expectativas del público demandante.

La evaluación pasa a ser el punto central de los procesos de políticas y de programas de gobierno, ya que es aquí en donde los públicos sienten y hacen sus aclaraciones en torno a lo propuesto por ellos. Y si no se encuentran satisfechos dará principio a una reformulación de los objetivos planteados.

Luego entonces el analista de políticas deberá convencer por medio del argumento y persuadiendo al público ciudadano del porqué se tomó esa decisión y no otra. Más, si el público ciudadano no es enteramente satisfecho, su proceso puede llevar a una sanción por parte de la, o las autoridades encargadas del proceso.

La evaluación profesional de la cual habla Majone, será sometida a la crítica y se haría un enjuiciamiento de las políticas públicas, y más específicamente, por los miembros políticamente activos de una comunidad democrática.

El proceso de políticas públicas es evaluado abierta y constantemente desde diversas posturas, que van desde las "críticas de los legisladores, jueces, gobernantes, administradores de programas, burócratas que los aplican, grupos de interés, expertos independientes, medios de difusión y ciudadanos comunes."<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Ibid., p. 216.

De ésta forma los criterios de evaluación pasan por diferentes situaciones de entre las cuales destacan, "la legalidad, legitimidad, economía, eficacia, eficiencia, o la sensibilidad a las necesidades públicas."<sup>32</sup> Dentro de éste proceso de evaluación se llega a un gran dilema pues la evaluación múltiple presenta grandes interrogantes como señala Majone; entre estas destaca ¿quién evalúa? y ¿qué se evalúa?.

Majone destaca los modos de evaluación en donde el proceso se plantea desde otra perspectiva; en principio parte de la modalidad de los resultados, en donde la evaluación se concentra en los resultados, o en los productos de una actividad particular, el modo de los insumos hace hincapié en los recursos, habilidades y personas que participan en la actividad; y por último, en el modo de proceso en donde se consideran los métodos empleados para transformar los insumos políticos.

En este contexto la evaluación se considera por los productos o resultados que se desarrollan en cualquier actividad que se haya propuesto. Por otra parte Majone destaca la importancia que tiene el control en el proceso de elaboración de políticas y menciona que "hay dos parámetros vitales para determinar las condiciones en las cuales son apropiados diferentes modos de evaluación y control: la mensurabilidad de los resultados y el conocimiento del proceso que los genera."<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Ibid., p. 216.

<sup>33</sup> Ouchi, "Organizational Structure and Organizational Control". Citado por Majone, p. 224.

## BIBLIOGRAFIA

Aguilar Villanueva, Luis F. *El estudio de las Políticas Públicas*. México, Ed. Porrúa, 1992.

Bullinger, Martín. "La administración, al ritmo de la economía y la sociedad". En: Revista de administración pública No.91. INAP. México, 1996.

Caiden, Gerald. "Revitalización de la Administración Pública". En: Revista de Administración Pública No 91, INAP. México, 1996.

Cunill Grau, Nuria. *Repensando lo público a través de la sociedad. "Nuevas formas de gestión pública y representación social"*. Ed. CLAD. Caracas, Venezuela. 1997.

Elster. Jon. *Tuercas y tornillos*. Ed. Gedisa. España, 1996.

Gobierno del Distrito Federal. *Plataforma de organizaciones civiles de la Ciudad del Distrito Federal*. 10 de diciembre de 1997.

Lindblom ,Charles E. *El proceso en la elaboración de políticas públicas*. Ministerio de las administraciones públicas. Madrid, 1991.

Majone, Giandomenico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Ed. F.C.E. México, 1997.

O'Donell, Guillermo. "Accountability horizontal". En: Estudios políticos. Revista de ciencias políticas y administración pública. FCPyS. Cuarta época, No. 19, septiembre-diciembre, 1998.

Przeworski, Adam. "El Estado y el ciudadano." En Política y gobierno. CIDE. Vol. V, No. 2, México, segundo semestre de 1998.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*.

Uvalle Berrones, Ricardo. *Los nuevos derroteros de la vida estatal*. Instituto de Administración Pública del Estado de México. S/F.

## Capítulo 4

### Un modelo democrático perfectible.

#### 4.1. Planteamientos contemporáneos sobre la participación ciudadana.

Algunos estudiosos de la participación ciudadana han colaborado con varios análisis respecto a este tema exponiendo los alcances y límites que se han logrado, y sin lugar a dudas vale la pena retomarlos.

Como un primer caso la experiencia que muestra Joseph Zimmerman en el caso de “Nueva Inglaterra”, y a lo que se le ha denominado “Democracia participativa” en donde se expone la experiencia de las asambleas populares abiertas. Zimmerman señala que “La teoría de la democracia se basa en la premisa de que los ciudadanos deben tener una participación activa e informada dentro del sistema de gobierno. Sin embargo, la intervención amplia y constante de la ciudadanía en los asuntos públicos ha sido hasta ahora una rareza, a excepción de los pequeños municipios de Nueva Inglaterra, con sus asambleas populares abiertas. En parte, esta relativa falta de participación pública se puede atribuir a las escasas oportunidades que tienen los ciudadanos para participar de manera importante en los procesos de gobierno, que no se limite a votar en las elecciones.”

En estos términos es importante destacar que si bien no se han abierto los espacios de participación, la misma ciudadanía por medio de la única arma fuerte con que cuenta, que es el “voto”, ha logrado incluir sus aspiraciones en la toma de decisiones, o como bien señala éste autor por medio de la influencia

política de los grupos organizados, en lógico detrimento del ciudadano promedio.

Esas asambleas populares se han articulado con un fin que al parecer es común en todos los países y no deja de ser exclusivo de un solo país, “La desconfianza pública acerca de los cuerpos legislativos se ha incrementado en virtud de diversas decisiones de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos que destruyen eficazmente algunas disposiciones importantes sobre prácticas corruptas para financiar las campañas electorales.”<sup>1</sup>

Este autor destaca la importancia que tiene la participación ciudadana, y como elemento necesario señala a una ciudadanía informada y activa en el sistema de gobierno en donde se busca una democracia real y ésta existe sólo como un ideal. Sin embargo desde esa perspectiva señala que existe un gran desacuerdo en las formas de participación ciudadana. Menciona que “En uno de los extremos prevalece el punto de vista de que los ciudadanos deben elaborar directamente las leyes y desempeñar todos los cargos públicos dedicando a ello parte de su tiempo.”<sup>2</sup>

De esta forma se destaca que la participación debe de ser permanente en todo el proceso de un programa o proyecto, desde el establecimiento, hasta su cumplimiento, así “todos los ciudadanos deben tener iguales oportunidades de participar, en lo que respecta a accesibilidad de los lugares para las audiencias, a

---

<sup>1</sup> Zimmerman, Joseph. *Democracia participativa. “El resurgimiento del populismo”*. Ed. LIMUSA. México, 1992., p. 5.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 13.

la disponibilidad de la información necesaria y a la oportunidad para expresar sus puntos de vista.”<sup>3</sup>

Dentro de esta temática se puede considerar que nadie más que los propios usuarios conocen mejor los problemas que afectan directamente las vidas de sus ciudadanos en donde las instituciones dedicadas a prestar ciertos servicios o bienes, bajo los procesos tradicionales, no siempre son capaces de resolver. Así que, incluso, se ha considerado que la misma ciudadanía puede aportar elementos valiosos para la planificación y ejecución de los programas locales.

Por otra parte bajo éste modelo se ha planteado que “los ciudadanos puedan compartir con los funcionarios públicos la responsabilidad de la toma de decisiones...en la medida en que los ciudadanos estarán más deseosos de aceptar y trabajar para la realización de los proyectos con los resultados esperados si ellos mismos han contribuido a planearlos, puesto que comprenderán mejor las razones que los justifican.”

En este marco la participación ciudadana conlleva retomar los valores democráticos que facilitan las responsabilidades y las exigencias hacia los funcionarios, ya sean electos o designados. Así pues, esa participación deberá de contar con todos los medios posibles para que sea efectiva, en donde el voto, ya sea directo o representativo tenga que confiarse al funcionario electo y hacer valer el derecho constitucional.

---

<sup>3</sup> Ibid., p. 15.

Dentro del modelo planteado por Zimmerman se puede destacar la implementación de las figuras del “Referéndum” y el “Plebiscito”. Con el referéndum no se pretende disminuir o debilitar los sistemas de partidos, sino que a través de éste surjan mayores discusiones entre líderes políticos y empresarios, así como la participación directa de la sociedad y por lo tanto la representación en los Congresos locales. Con el referéndum se recurre a la regla de mayoría y se impone el “costo” a las minorías. Con el plebiscito se pueden poner a consideración decisiones de gobierno o de autoridades administrativas y pueden solicitarlo, tanto el Presidente de la República, como el senado, así como las cámaras y los núcleos de organizaciones ciudadanas.

Por otra parte destaca que debe de existir una elaboración de leyes por parte de los ciudadanos en donde se hace necesaria la organización de la asamblea popular, y en cuanto a la responsabilidad pública el castigo o el premio se lleva a cabo con lo que él denomina “revocación de mando”.

Bajo las formas de organización ciudadana se destaca la organización de las asambleas populares abiertas en donde el referéndum y la iniciativa popular son los ejes centrales de la gobernabilidad, de tal suerte que “La asamblea popular abierta en los pequeños poblados ha enfrentado los retos de una sociedad más compleja que se ha desarrollado en un período de dos siglos y medio, haciendo refinamientos a sus procedimientos. El abandono de la asamblea popular abierta ha sido relativamente poco frecuente y ha abarcado a pueblos con gran número de habitantes que adoptan cartas constitutivas que contemplan un consejo de la ciudad, una asamblea popular representativa o un consejo popular. La lógica de la asamblea popular abierta explica su tenacidad en muchos poblados.”<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Ibid., p. 170.



Otro ejemplo claro sobre la corriente de democracia participativa y en donde se ha destacado la participación organizada de la sociedad es sin duda el caso de Porto Alegre, Brasil, realizado a partir de 1989 y en donde hasta 1998 seguía vigente este programa apoyado por el Banco Interamericano de Desarrollo.

Este caso ha sido novedoso tanto en la administración fiscal como en la participación en la toma de decisiones locales. Se destaca que el proyecto surge al formular y materializar un mecanismo viable que movilizará sectores sociales organizados, tales como asociaciones de la comunidad y otro tipo de organizaciones, estimulándolas a participar activamente en asuntos relacionados con el presupuesto municipal y especialmente en decidir la manera en que se utilizarían los recursos públicos.

Como principio se partió de establecer prioridades y organizar una serie de asambleas públicas, así como elegir “consejeros de presupuestos” en las comunidades locales. En estos términos la búsqueda de un espacio público los llevó a reconsiderar como se estaban tomando las decisiones de gobierno y se detectó que existían deficientes políticas estatales por lo que una de sus funciones principales fue determinar como organizarse y se inició con una prioridad: se destaca que “las reuniones del ‘Consejo de PP’ (Presupuesto Participativo) son abiertas al público y la prensa se encuentra presente. Las autoridades municipales no votan, sino que su función se limita a proporcionar la información necesaria e indicar los aspectos legales y/o técnicos correspondientes que tienen que tenerse en cuenta. Hasta un eventual veto del alcalde puede ser revertido por el Consejo en la primera instancia provocando

nuevas negociaciones que conduzcan a una nueva decisión final del alcalde, de acuerdo con las reglas estipuladas que alimentan todo el proceso.”<sup>5</sup>

De esta forma la autonomía de las decisiones recae en la organización que representa el poder de los ciudadanos y en donde el poder es compartido, de tal manera que “Las comunidades deben tener algún control sobre los recursos, un grado de poder compensatorio contra el del Estado.”<sup>6</sup>

Es así que los modelos democráticos participativos se presentan, no como retórica ni como ideales, como señala el autor, sino como nuevas formas de participación en donde las oportunidades de reconfigurar tanto instituciones como las relaciones políticas en donde puedan materializarse.

Bajo este tipo de modelo se pueden establecer algunas consideraciones que nos pueden ilustrar en los términos de la participación ciudadana y que sin embargo pueden parecer ambiguos o incluso difíciles de contestar. Algunas de estas serían: ¿quién gobierna?, ¿cómo gobiernan? y ¿para quiénes gobiernan?. En una reflexión algo sesgada podría señalar que es aquí en donde se encuentran los problemas de lo que se ha entendido por democracia. Sin embargo considero que mientras más participativa es la sociedad en los problemas que le atañen, más legítima es la labor de gobierno, puesto que es ésta la que lleva al gobernante al lugar que ocupa.

---

<sup>5</sup> Navarro, Zander. *La democracia afirmativa y el desarrollo redistributivo: El caso de presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil (1989-1998)*. En: Seminario: “Programas Sociales, Pobreza y Participación Ciudadana”. Cartagena, Colombia, 12 y 13 de marzo de 1998. Banco Interamericano de Desarrollo., p. 1.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 13.

En una forma muy esquemática<sup>7</sup> se muestran las actividades que realizan tanto el gobierno como la sociedad civil organizada en el año de 1996:

<b>Gobierno</b>	<b>Sociedad civil</b>
<i>*febrero</i> Los consejeros del COP Se van de vacaciones.	<i>*marzo</i> La población (regiones) y "Plenarias temáticas": preparativos Para la primera Rodada del PP -POA
	<i>*marzo/abril</i> Primera rodada (regiones) y "Plenaria Temática".
<i>*mayo/junio</i> Se preparan las necesidades sectoriales.	<i>*marzo/junio</i> Reuniones intermedias (regiones) y "plenarias temáticas.
	<i>*junio/julio</i> Segunda rodada (regiones) "Plenarias temáticas" (prioridades y agenda de temas.
<i>*agosto</i> GAPLAN coordina las necesidades Internas con las regiones y las plenarias; Elabora una nueva propuesta de presupuesto Con el COP y pasa por un escrutinio interno.	<i>*julio/agosto</i> Se instaure el COP. Análisis de los criterios elegidos y distribución de recursos.
<i>*septiembre</i> Se envía el nuevo presupuesto al alcalde Y luego al consejo municipal.	<i>*agosto/septiembre</i> El COP analiza y aprueba El presupuesto. <i>*septiembre/noviembre</i> El COP analiza las inversiones por sector y hasta fines de diciembre promueve reuniones específicas hasta tanto se instaure el nuevo COP
<i>*noviembre</i> El Consejo Municipal vota el nuevo Presupuesto Fuente: adaptado de la publicación <i>De olho no orçamento, 1, (1)</i> Porto Alegre: CICADE	

<sup>7</sup> Ibid., p. 35. Las siglas COP significan Consejo de Presupuesto Participativo; PP, significa Presupuesto Participativo; las rodadas son jornadas que se realizan para determinar prioridades en las regiones.

Como caso particular, el Presupuesto Participativo es reconocido como un programa que ha permitido llegar a las comunidades pobres, pero organizadas, las cuales, dentro de sus posibilidades han logrado elevar su calidad de vida, por otra parte los funcionarios públicos de primer nivel han reconocido que es una nueva forma de trabajar que ha permitido una mayor integración tanto de la sociedad como de la misma función pública.

Bajo un criterio de adecuación habría que preguntarse si es posible reproducir la propuesta que se establece en el caso concreto de Porto Alegre, sin embargo esta experiencia nos lleva a cuestionar hasta donde puede otorgarse autonomía en las relaciones de participación, ya sea social, política o comunitaria. El caso propone una justa distribución de los recursos públicos entre las comunidades más pobres así como una nueva relación del marco político.

Sin embargo, como señala el autor “En teoría, esta disposición política, que pareciera lógica y muy atractiva para los que tienen el poder (en virtud de las potenciales gratificaciones políticas), en la práctica pareciera ser ingarantizable y constituye una rara faceta de la política. Normalmente sin estar convencidos, los que están en el poder convienen en aceptar una participación consultiva, cuanto máximo, y no comparten realmente las decisiones, en cuyo caso, experiencias del tipo PP (Presupuesto Participativo) no pueden materializarse obviamente.”<sup>8</sup>

Bajo este modelo la participación directa de los grupos organizados ha permitido que tanto autoridades locales como del exterior reconsideren las funciones de una nueva forma de gobernar, en donde “la ciudadanía no sólo produzca, más y

---

<sup>8</sup> Ibid., p. 55.

mejor, sino que también controle al Estado usando los medios modernos de información y estímulo de las voluntades sociales.”<sup>9</sup>

Esta nueva forma de ver a la ciudadanía ha promovido en muchos sectores, tanto gubernamentales, como académicos, realizar acercamientos para una mejor comprensión y conocimiento del presupuesto participativo. Así se parte principalmente del reconocimiento constitucional, la democracia participativa y una esfera pública no estatal, en donde la democracia representativa se ha derivado hacia una especie de democracia directa para la toma de decisiones.

En esta relación directa de los ciudadanos con sus gobernantes se han creado los espacios necesarios para la participación y sobre todo en el manejo honesto y público de los recursos, de tal suerte que el presupuesto participativo es definido como “un espacio público no estatal de control, inducción y articulación de nuevas formas de poder ciudadano para hacer transferencia real de poder y de decisiones a las comunidades organizadas. Con la elección de representantes de las 16 regiones geopolíticas de Porto Alegre, se negoció el Régimen Interno de Presupuesto Participativo y se establecieron prioridades para la inversión, organizando el presupuesto para que corresponda a las demandas de las comunidades. El presupuesto se somete a la aprobación del Consejo Municipal y una vez autorizado, se inician las obras con un seguimiento estricto del comité de control de la comunidad y la supervisión de los técnicos de la intendencia.”<sup>10</sup>

De esta forma se destaca que la participación de la ciudadanía ha sido efectiva y que cuenta, en algunas ocasiones, con los elementos suficientes para poder

---

<sup>9</sup> Genro, Tarso. “*La ética política del presupuesto participativo.*” En: Nieto Montesinos, Jorge., y Robles Berlanga Rosario (Comp.). *Democracias participativas y cultura de paz.* UNESCO/Gobierno de la Ciudad de México. 1999., p. 49 Seminario Internacional “Participación ciudadana, Gobernabilidad Democrática y Cultura de Paz” realizado en la Ciudad de México los días 27 y 28 de julio de 1998.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 53., programas y experiencias de participación ciudadana.

llevar a cabo acciones directas en los programas de gobierno, de manera que mientras más organizada este la ciudadanía, más posibilidades puede tener de asumir su papel en la “transformación del Estado contemporáneo”, asumiendo un papel que la coloca fuera de la esfera estatal.<sup>11</sup>

En esta perspectiva es necesario realizar modificaciones tanto constitucionales, como en las formas de gobernar, aunque este proceso puede ser muy complejo, sin embargo como señala Kliksberg es necesario “Un abordaje usual del tema de cómo rediseñar el Estado para facilitar y promover el desarrollo social pasa por trabajar directamente sobre sus estructuras organizacionales, eficientar su gestión, incorporar técnicas modernizantes. Se trata de aspectos de imprescindible tratamiento, pero hay una necesidad previa. Es necesario discutir ante todo qué rol se desea que cumpla el Estado en los países en desarrollo a fines de este siglo.”<sup>12</sup>

Bajo este contexto, tanto la participación de la ciudadanía como de los gobiernos en los procesos de cambio, han motivado grandes controversias en cómo debe de participarse y cómo debe de gobernarse, sin embargo, la realización de estudios de caso han aportado grandes pasos en los procesos de democratización de decisiones y sobre todo han marcado la necesidad de hacer más pública la labor que vienen desarrollando los gobiernos. Así, estos casos nos permiten analizar y cuestionar si realmente los gobiernos realizan políticas públicas o políticas gubernamentales, de manera que, bajo el riesgo de no hacer

---

<sup>11</sup> Al respecto puede verse Cunil, Nuria. *Repensando lo público a través de la sociedad*. Op. Cit., En donde se analizan las esfera estatal y la esfera pública.

<sup>12</sup> Kliksberg, Bernardo. *Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos.*, p. 10. Ponencia presentada en la Reunión Mundial de Expertos convocada por la División de Gobernabilidad, Administración Pública y Finanzas de las Naciones Unidas, realizada en New York (27 de mayo al 3 de junio de 1997.)

públicas esas acciones y considerar a los diversos actores, habríamos de poner en tela de juicio ciertas tendencias que pretenden ser o hacer políticas públicas.

#### **4.2. Las políticas públicas como complemento de la acción gubernamental en el caso mexicano.**

Dentro de los modelos presentados anteriormente se debe destacar que si bien la ciudadanía se ha organizado para “participar” en la toma de decisiones, es desde luego para hacer cumplir con una acción legítima de la ciudadanía en el derecho de exigir que sus demandas y que el ejercicio de sus derechos constitucionales sean respetados. Así las políticas públicas deben contribuir a formular y proponer soluciones alternativas que sean viables y factibles de realizarse.

Para el caso mexicano, tanto la transición a una democracia participativa como a una democracia directa esta lejos de darse, sin embargo, el proceso de cambio nos permite vislumbrar que sólo mediante las elecciones y el ejercicio del voto se puede cambiar nuestra realidad. Por consiguiente y partiendo de la “Reforma del Estado” debemos considerar que es urgente reformar preceptos constitucionales que permitan una mayor inserción en el camino a la democracia, entre ellos deberemos considerar principalmente la modificación al artículo 115 constitucional, entre otros.

Por otra parte debemos considerar que “La política pública está en todas partes. Preocupa a los responsables públicos y privados y pone en movimiento a las ciencias sociales.”<sup>13</sup> Luego entonces, si la política pública es un elemento que permite mayor legitimidad en la toma de decisiones, sería conveniente que en

---

<sup>13</sup> Thoenig, Jean-Claude. “Política pública y acción pública”. , p. 19. En: *Gestión y política pública*. CIDE. VOL. VI, núm. 1, México, primer semestre de 1997.

nuestros órdenes de gobierno se pudieran establecer nuevas forma de realizar estas funciones, asimismo es necesario retomar el juego político y establecer reglas claras para lograr mejores resultados que deberán ser concretados por la administración pública en beneficio de la participación ciudadana.

En México la organización de la sociedad civil deja aún mucho que desear en cuanto a su participación, sin embargo como señala Raúl Olmedo “En la medida en que la sociedad no disponga de organización vecinal, es decir, de organización entre las personas y familias que conviven en un mismo espacio geográfico, no logrará formar capital social, no generará poder para resolver problemas comunes y construir infraestructuras comunes que enriquezcan a la comunidad y, por tanto, a las personas y a las familias que componen esa comunidad”<sup>14</sup>

En este contexto se puede señalar que mientras no exista una organización de la sociedad civil en México, que sea fuerte y verdaderamente representativa de los intereses sociales, no habrá posibilidades de un cambio hacia una democracia que permita vislumbrar una nueva forma de gobernar.

De esta forma los cambios que se deban de hacer a los preceptos constitucionales deben de permitir que una gran mayoría de mexicanos pueda participar en las decisiones en los tres órdenes de gobierno. Hay que hacer notar que en nuestro país existe una apatía en las contiendas electorales la cuál es muy marcada por la desconfianza y la falta de credibilidad de los sistemas electorales.

---

<sup>14</sup> Olmedo Carranza, Raúl. “Pobreza, participación y gobierno comunal”. En: Municipio. IAPQ-Fundación, Querétaro, México, 1997. , p. 198.



Para muestra basta ver los resultados que se presentan en el siguiente cuadro y su evolución de 1988 a 1997 tan solo en el Distrito Federal, considerando que el total de ciudadanos es de 8 489 007\*

### Participación ciudadana

Año	Votación nacional	Votación D.F.
1988	50.3	55.1
1991	65.5	72.6
1994	76.7	82.5
1997	57.9	65.4

Fuente: Para 1988, CFE; para 1991, 1994 y 1997, IFE.<sup>15</sup>

Asimismo la comparación de los listados nominales de electores fue el siguiente:

### Comparación de los listados nominales

Años	Listado nominal	Diferencia
1991	4 510 792	
1994	5 363 760	851 968 ciudadanos más que en 1991 o 16% más.

### Comparación de listados nominales de electores

Años	Listado nominal	Diferencia
1991	4 510 792	
1994	5 363 760	851 968 ciudadanos más que en 1991 o 16%.
1997	5 889 985	527 225 o 9% más de electores que en 1994 y 1 379 193 o 23.41% más que en 1991.

Fuente: González Oropeza, Manuel. *"Elecciones, representación y gobernabilidad en un nuevo marco normativo. El nuevo gobierno en el Distrito Federal. Los retos de la gobernabilidad en el D.F."*<sup>16</sup>

\* INEGI. *Resultados definitivos. Tabulados Básicos*. 1996. En la página de Internet, el IFE reconoce que existe un registro en el Padrón Electoral a nivel Nacional de 57 184 529 ciudadanos, de los cuales 7 329 977 se encuentran en el Distrito Federal, asimismo señala que "La mayoría en el Padrón Electoral a Nivel Nacional está representada por ciudadanos de entre 20 y 39 años. Fuente: <http://www.ife.org.mx>

<sup>15</sup> Mirón Lince, Rosa María. "El comportamiento electoral en el Distrito Federal". Revista mexicana de ciencias políticas y sociales. División de estudios de posgrado FCPyS/UNAM. Año XLIII, núm., 172, abril-junio de 1998., p. 116., p. 116.

<sup>16</sup> González Oropeza, Manuel. *Ibid.*, p. 123.

Por otra parte se puede señalar que en las elecciones de consejeros ciudadanos efectuadas en 1995, se estimó que la participación ciudadana apenas llegó al 10% y para las elecciones de representantes vecinales se presentó la misma situación en 1999, e incluso se puede señalar que fue menor.\*\*

Así, es necesario abrir espacios públicos que permitan no sólo al ciudadano, que como tal exige sus derechos y obligaciones, a participar en las decisiones gubernamentales, sino también a considerar a los “otros” ciudadanos que se encuentran en situaciones que, debido a la falla de los sistemas electorales llegan a ser extranjeros en su propio país. Valdría considerar que si las políticas públicas reconocen la participación ampliada de diferentes actores en los procesos de toma de decisiones, esto nos llevaría necesariamente a replantear tanto esquemas de participación, como modificaciones que permitan una mayor inserción de la ciudadanía. Asimismo se plantea como una necesidad que “las reformas del estado” sean consideradas y planteadas en un marco jurídico que permita un mayor consenso y un reconocimiento al estado de derecho en donde las reglas sean claras para todos los participantes.

Desde el punto de vista de Nuria Cunill “La participación en la reforma del Estado, proceso reclamado desde múltiples facetas, tiene también múltiples connotaciones. Sin embargo, paulatinamente, se arriba a algunos consensos básicos. Uno es que en las nuevas condiciones históricas, el Estado requiere renovar su propia institucionalidad para poder servir mejor al despliegue de la sociedad y, en última instancia, al desarrollo socioeconómico. Otro consenso básico es que, a tales efectos, es preciso tanto que el aparato del Estado se torne

---

\* \* La jornada. 5 de julio de 1999., p. 46.

realmente público, como que el espacio de lo público no se agote en lo estatal.”<sup>17</sup>

#### **4.3. La formulación de un modelo democrático perfectible. Una Propuesta.**

La necesidad de la ciudadanía de participar en los programas gubernamentales que le permitan elevar su calidad de vida pone de manifiesto los errores en los que ha caído la Administración pública y los sistemas políticos en México. Sin embargo, tratando de estructurar propuestas y a través del ensayo y error se pueden ir mejorando los sistemas, tanto administrativos como políticos. Por lo tanto en la visión de la nueva administración pública se plantean medios y mecanismos que permitan alcanzar los objetivos que la ciudadanía o la sociedad pretenden.

Dentro de estos medios podemos mencionar que tanto las políticas públicas como la gerencia pública pueden contribuir a mejorar el ámbito gubernamental, de esta forma, el trascender del administrador tradicional al gerente público ha creado diferentes posturas, sin embargo, la demanda de “calidad”, cantidad, y “suficiencia” son elementos que no se deben hacer de lado en los procesos administrativos y en donde se presentan como una herramienta que puede permitir a los gobernantes electos hacer frente a situaciones que se puedan concretar. Sin embargo habría que considerar que los cambios siempre han presentado visiones o explicaciones diferentes, tanto en la construcción de la ciencia, como en la forma de interpretarla.

---

<sup>17</sup> Bresser Pereira y Cunill Grau, Nuria. *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Ed. Paidós. CLAD. Argentina. 1998., p. 17.

En este contexto “En lo social, el cambio se traduce en una nueva dinámica de los grupos y agentes sociales, en la cual la democracia se pretende ejercer no solo por la vía electoral sino, fundamentalmente, por la idea de una participación directa en lo público. La sociedad de nuestros días no cree más en que lo público sea exclusivo del ámbito estatal, como se dio en décadas anteriores, la sociedad reclama lo público como propio y repliega al Estado a ser un articulador de la voluntad ciudadana.”<sup>18</sup>

Como ejemplo del planteamiento anterior Cunill señala que “Es claro que la participación ciudadana se orienta centralmente a afectar la institucionalidad del aparato del Estado de forma de lograr una mayor ‘publicación’ en los procesos de adopción de las políticas y decisiones estatales. Su foco es, por tanto, la propia administración pública que es el espacio donde tales procesos se desenvuelven privilegiadamente. Sin embargo, son evidentes los límites que la conformación del aparato administrativo impone a las posibilidades de despliegue de la participación ciudadana. El reclamo de una modificación interna de la administración pública reviste, desde esta perspectiva, una importante clave para construir viabilidad a la participación social.”<sup>19</sup>

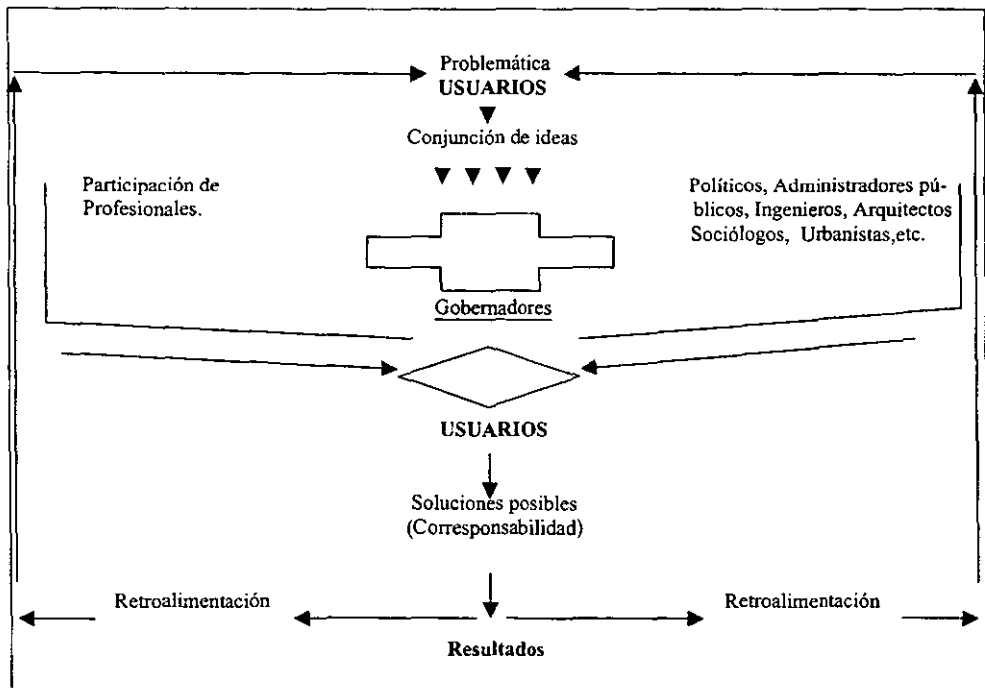
En esta perspectiva el planteamiento que aquí se expone, pretende servir como un medio de articulación entre el ciudadano y los gobernantes y su interacción en la toma de decisiones. No obstante que el modelo puede tener otras alternativas lo que aquí se plantea es producto de reflexiones académicas y de la experiencia que en la función pública se ha desarrollado.

---

<sup>18</sup> Cabrero Mendoza, Enrique. *Del administrador al gerente público*. INAP. México, 1997., 13.

<sup>19</sup> Cunill Grau, Nuria. *Repensando lo público a través de la sociedad*. Op. Cit., p. 198.

## Esquema del modelo participativo



En principio el modelo pretende dar por sentado que existen diversas problemáticas que los postulados de los Planes Nacionales de Desarrollo no logran cubrir. La diversidad radica precisamente en las múltiples demandas que exige la sociedad y que tanto partidos políticos como quienes llegan a los gobiernos no logran alcanzar. El desconocimiento de los problemas locales va mucho más allá de los grandes objetivos nacionales.

En este sentido, los usuarios, es decir la sociedad, son quienes más y mejor conocen sus problemas, lo cual se ha venido destacando en esta investigación. De esto basta saber que una gran cantidad de demandas realizadas tanto por los

partidos políticos, como por las diversas organizaciones de vecinos, colonos, jornaleros, etc., no han sido atendidas, generando grandes problemas a quienes gobiernan y restándole efectividad a la administración pública.

En este sentido la “Conjunción de ideas” pretende servir como un medio en el que se pueden vertir ideas, tanto de los afectados, como de los gobernantes, de tal suerte que tendrán que ser asesorados, tanto unos como otros, por especialistas profesionales, que dependiendo de la problemática puedan aportar ideas viables y factibles de realizar, claro está que ese diálogo se deberá de dar en un espacio de respeto, y haciendo valer en todo momento lo que las leyes, reglamentos o acuerdos permitan.

Lo anterior es determinante puesto que quienes gobiernan no siempre conocen los problemas locales, en donde precisamente la sociedad sabe organizarse para alcanzar sus objetivos. Aquí creo conveniente señalar que si algo ha pasado con los programas gubernamentales es que tienden a generalizar las problemáticas, olvidándose que estas llegan a ser muy precisas y en algunos casos llevan a perder su “jurisdicción” o mejor dicho su espacio privado, social o público si se quiere.

Finalmente se establece buscar soluciones posibles que beneficien a los usuarios puesto que ellos son quienes pueden contribuir a la solución de sus propios problemas, determinando en conjunto con los gobernantes soluciones viables que comprometan tanto a unos, como a otros. Es decir que se necesita buscar cual es la mejor solución para todos, compartiendo responsabilidades y derechos que a su vez represente a los diversos grupos que compartan afinidades en la comunidad.

Cabe destacar que una limitante en la participación ciudadana puede ser que por lo general los individuos consideran que su participación, en cualquier situación, no satisficará sus expectativas y que sus respuestas dependen de resultados futuros por lo general adversos, por lo que las personas llegan a considerar que sus acciones no pueden modificar resultados que ya son casi esperados, razón por la cual la participación puede verse totalmente minada.

Otro aspecto que puede repercutir sin es duda el de la territorialidad, la cual actúa, como un mecanismo en donde se puede participar tanto en el aspecto individual (privado) como público. Entendido como un medio de regulación de la interacción social, permite al individuo suavizar el contacto con la gente pero a su vez incluye la idea de posesión y propiedad.

Entendido así, el territorio es esencial en la participación ciudadana puesto que parte del espacio individual al colectivo. En un primer nivel el contacto con la casa, en otro el vecindario, en otro el barrio, la ciudad y la región.

En este sentido la participación ciudadana necesita de nuevos medios o mecanismos (políticas públicas, gestión pública y otros) que le permitan hacer suyos los problemas, y que quienes gobiernen proporcionen los espacios para una discusión más directa, ya sea individual o colectiva de la ciudadanía, especialmente la organizada.

## BIBLIOGRAFIA

Bresser Pereira, Carlos, y Cunill Grau, Nuria. *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Ed. Paidós. CLAD. Argentina. 1998.

Cabrero Mendoza, Enrique. *Del administrador al gerente público*. INAP. México, 1997.

Genro, Tarso. "La ética política del presupuesto participativo." En: Nieto Montesinos, Jorge y Robles Berlanga Rosario (Comp.). *Democracias participativas y cultura de paz*. UNESCO/Gobierno de la Ciudad de México. 1999. Seminario Internacional "Participación ciudadana, Gobernabilidad Democrática y Cultura de Paz" realizado en la Ciudad de México los días 27 y 28 de julio de 1998.

González Oropeza, Manuel. "Elecciones, representación y gobernabilidad en un nuevo marco normativo. El nuevo gobierno en el Distrito Federal. Los retos de la gobernabilidad en el D.F." En: *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*. División de estudios de posgrado FCPyS/UNAM. Año XLIII, núm., 172, abril-junio de 1998.

INEGI. *Resultados definitivos. Tabulados Básicos*. 1996.

Kliksberg, Bernardo. *Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos*. Ponencia presentada en la Reunión Mundial de Expertos convocada por la División de Gobernabilidad, Administración Pública y Finanzas de las Naciones Unidas, realizada en New York (27 de mayo al 3 de junio de 1997.)

Mirón Lince, Rosa María. "El comportamiento electoral en el Distrito Federal". *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*. División de estudios de posgrado FCPyS/UNAM. Año XLIII, núm., 172, abril-junio de 1998.

Navarro, Zander. *La democracia afirmativa y el desarrollo redistributivo: El caso de presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil (1989-1998)*. En: Seminario: "Programas Sociales, Pobreza y Participación Ciudadana". Cartagena, Colombia, 12 y 13 de marzo de 1998. Banco Interamericano de Desarrollo.

Olmedo Carranza, Raúl. "Pobreza, participación y gobierno comunal". En municipio. IAPQ-Fundación, Querétaro, México, 1997., pp. 191-204.

Thoenig, Jean-Claude. "Política pública y acción pública". En: *Gestión y política pública*. CIDE. VOL. VI, núm. 1, México, primer semestre de 1997.

Zimmerman, Joseph. *Democracia participativa: "El resurgimiento del populismo"*. Ed. LIMUSA. México, 1992.



## **Conclusiones.**

De las diferentes propuestas, y relacionándola con la participación ciudadana, las políticas públicas y la nueva administración pública podemos considerar que la elaboración de políticas es una gama de necesidades que cada vez exige más un cuerpo de expertos profesionalizados en la función gubernamental.

De igual forma podemos desprender que tanto la gestión pública, como la política pública no pretenden ver al público ciudadano como a un rival, sino que encuentran en él un complemento. No lo niegan y le hacen más participe en los procesos de elaboración de políticas.

Por otra parte se desprende que lo que busca la política pública es materializar el bien común en donde no se niega al ciudadano su carácter de público. Las acciones de gobierno encuentran en él su razón de ser y la administración pública retoma su esencia que es lo público.

Los objetivos de ambas son el crecimiento y la justicia social, así como el otorgar el mayor beneficio a la sociedad mediante procesos cada vez más claros, precisos y eficaces, lo cual repercute en la calidad de vida de los ciudadanos.

Los buenos gobiernos han encontrado que es más fácil gobernar en situaciones abiertas, que cerradas, ya que lo cerrado tiende a conservar tanto sus vicios como sus errores, lo abierto tiende a renovar y corregir sus deficiencias de cara a la sociedad.

Los Estados y los gobiernos cada día tienden a democratizarse más y es mediante esta apertura que la vida pública adquiere otro sentido. La pluralidad es reconocida y se administra para todos, no para unos cuantos.

Bajo los términos de la nueva institucionalidad, el rediseño y redimensionamiento de las instituciones nos llevan a reconocer en la vida pública su razón de ser, de existir, quitando al Estado un peso con el cual ya no puede seguir.

Las nuevas organizaciones públicas, generadas por la sociedad permiten tener otra visión diferente a la tradicional. Estas permiten un mayor papel en el rol del Estado y las nuevas instituciones.

El proceso de transformación del Estado ha contribuido a renovar la participación del ciudadano y más aún, de la sociedad en la lucha por hacer más democráticos tanto los actos gubernamentales, como los de la administración pública.

En sus aspectos de gobierno la lucha por el poder ha permitido que se generen una serie de pesos y contrapesos en los diferentes niveles de gobierno, así como de los tres poderes, ejecutivo, legislativo y judicial.

Bajo una óptica de cambio, las políticas públicas, la gerencia pública y la nueva administración pública, permiten que el público ciudadano trascienda a otro nivel, que es el político, y otorga una mayor credibilidad en los procesos de legitimación.

La nueva administración pública colabora con la administración pública tradicional en el proceso de cambio y democratización de la vida nacional, así como de la cobertura de las grandes demandas sociales.

La democratización de la vida ciudadana y de la administración pública permite que una mayor cantidad de públicos ilustrados transiten y permanezcan en los procesos de selección de mejores alternativas.

Tanto las políticas públicas como la nueva administración pública contribuyen a que el público ciudadano tenga acceso directo con la información para poder deliberar y llegar a acuerdos que permitan una mejor elaboración de políticas.

En la actualidad la administración pública permite que se inserte en el ámbito del mercado una gama de actores, en donde se generan las grandes demandas y ofertas, así como las grandes oportunidades de costo-beneficio y costo-oportunidad.

Las políticas públicas en conjunto con una mayor participación de la ciudadanía y en relación con una nueva administración pública rescatan lo ciudadano y lo vincula como su esencia de la acción gubernamental, abriéndose a los cambios propositivos que demanda la sociedad contemporánea.

Se busca renovar las instituciones y no rechazarlas o destrozarlas, más bien se busca hacerlas eficientes en sus objetivos.

Las nuevas propuestas que se han generado tanto en las políticas públicas, como en la gerencia pública permiten vislumbrar una nueva administración pública

que promueve la participación del público ciudadano en todos los aspectos en donde tengan cabida. Más sin embargo, este público ciudadano deberá organizarse para poder luchar y conseguir ser escuchado por sus gobernantes.

La administración de lo público promueve y defiende los derechos civiles y políticos de sus ciudadanos, comparte las reglas que el mismo ciudadano ha establecido para llevar a cabo un juego limpio, tanto en su vida personal, como del mercado. Y más allá, defiende los derechos sociales y exige cada vez más que se cumplan sus demandas y mayor apertura de sus gobernantes.

Así pues las nuevas alternativas tanto de las políticas públicas como de la nueva administración pública pretenden cambiar la vieja institucionalidad por una que le permita palpar los hechos realizados a favor de la sociedad y de ver y sentir que su calidad de vida ha mejorado.

La necesidad de transformar, de reinventar a la administración pública, implica un compromiso con la sociedad, que si bien es cierto, cuenta con públicos ampliados, también es cierto que se enfrenta con administradorestraditionalistas que siguen viendo en la administración un medio al servicio del gobierno y no al servicio de la sociedad.

Retomando algo de lo ya expuesto habría que volver a mencionar que la administración pública encuentra su esencia en lo público y lo público es lo que da vida al gobierno y al mismo Estado.

Hay que destacar la necesidad de contar con cuadros especializados en el servicio público, personal que esté debidamente calificado e incluso que sea

destacado por su desempeño, ya no por la "subcultura de la lealtad", como bien lo señala Mauricio Merino, sino por un administrador público que este comprometido con su labor "pública".

Es de mucha importancia destacar que desde los periodos virreinales se ha intentado profesionalizar la carrera pública, sin embargo, debido a que la administración pública se ha visto como un botín, y me atrevería a decir que en todos los periodos de gobierno, no se ha permitido llevar a cabo realmente un proyecto nacional que sin duda beneficiaría a la sociedad en general y a la administración pública, tanto como ciencia, como disciplina.

Luis F. Aguilar en *El estudio introductorio de las Políticas Públicas*, menciona que el gobierno debe tomar un papel directivo global de cara a una sociedad más autónoma, compleja y controversial, señala que en el pluralismo político y la acción colectiva deberán marcarse los límites dentro de los cuales se pueden mover las libres iniciativas de los ciudadanos para regularlos, incentivando para que resulte atractivo el juego y sancionar por infracciones del juego sucio o abandono (coacción).

Asimismo dice que la libertad, el deber y utilidad individual de todos los ciudadanos es lo propio de la definición de lo público. En el mismo texto Aguilar indica que "La administración pública es cada vez más público-privada, público-social sin los tics gubernamentalistas del pasado frente a cualquier asunto social o público."

Bajo este contexto podemos decir que la pluralidad y la racionalidad, tanto política como administrativa están contribuyendo a hacer o "reinventar", en

## Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. "*Cuidemos a las ONG's*". En: *Sociedad Civil*. Textos para el cambio No. 10. Ed. Porrúa. México, 1994.

-----, *El estudio de las Políticas Públicas*. (Estudio introductorio) México, Ed. Porrúa, 1992. 280 p.

Aron, Raymond. *Ensayo sobre las libertades*. Alianza editorial/CONACULTA. México, 1991. 230 p.

Arkadevich Arbatov, Georgiy (Et. Al). *La situación mundial y la democracia*. CONACULTA/UNAM/FCE. México, 1992. 290 p.

Banco Mundial. *Colaboración entre el Banco Mundial y las organizaciones no gubernamentales*. 1996.

Bartra, Roger. *La democracia ausente*. Ed. Grijalbo. México. 1986. 297 p.

Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. FCE. México. 1986. 136 p.

Bovero, Michelangelo. "*Las desilusiones de la democracia*". En: *Coloquio de Invierno. La situación mundial y la democracia*. UNAM/CONACULTA/FCE. 1992., pp. 73-80.

Bombarolo, Félix. "*El universo de las ONG's en América Latina y el Caribe*". En: *El rol de las Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo en América Latina y el Caribe*. Ediciones Ficomg. Buenos Aires. Argentina. 1992. 186 p.

Bresser Pereira, Carlos, y Cunill Grau, Nuria. *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Ed. Paidós. CLAD. Argentina. 1998. 482 p.

Cabrero Mendoza, Enrique. *Del administrador al gerente público*. INAP. México, 1997. 136 p.

Charles E. Lindblom. *El proceso en la elaboración de políticas públicas*. Ministerio de las administraciones públicas. Madrid, 1991. 160 p.

Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Directorio de organismos de derechos humanos*. México, 1996. 148 p.

Cunill, Nuria. *Participación ciudadana*. CLAD. Caracas. 1989. 262 p.

-----, *Repensando lo público a través de la sociedad*. Ed. Nueva Sociedad. CLAD. Venezuela, 1997. 308 p.

*Directorio de redes y de convergencia y organismos afines.* Proporcionado en forma de "agenda" en las oficinas de Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, Calle 20 de agosto No. 35, Col. Churubusco, México, D.F. Sin fecha, la "agenda" fue conseguida en julio de 1997.

Elstern, Jon. *Tuercas y tornillos.* Ed. Gedisa. España, 1989. 167 p.

Fuentes, Carlos. "La situación mundial y la democracia: los problemas del nuevo orden mundial". En: *Coloquio de Invierno. La situación mundial y la democracia.* UNAM/CONACULTA/FCE. 1992. Pp.9-32.

Genro, Tarso. "La ética política del presupuesto participativo." En: Nieto Montesinos, Jorge y Robles Berlanga, Rosario (Comp.). *Democracias participativas y cultura de paz.* UNESCO/Gobierno de la Ciudad de México. 1999. Seminario Internacional "Participación ciudadana, Gobernabilidad Democrática y Cultura de Paz" realizado en la Ciudad de México los días 27 y 28 de julio de 1998.

González Posso, Camilo. "Comunidad y Estado: Participación ciudadana y participación comunitaria para el Desarrollo." En: *Participación comunitaria y cambio social en Colombia.* En: Seminario Nacional de Participación comunitaria, Villa de Leyva. Boyacá, Colombia. 23 al 27 de julio de 1986. Su edición fue presentada en febrero de 1988.

Heller, Hermann. *Teoría del Estado.* FCE. México, 1942. 308 p.

INEGI. *Resultados definitivos. Tabulados Básicos.* 1996.

Kliksberg, Bernardo. *Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos.* Ponencia presentada en la Reunión Mundial de Expertos convocada por la División de Gobernabilidad, Administración Pública y Finanzas de las Naciones Unidas, realizada en New York (27 de mayo al 3 de junio de 1997.)

Joseph, Isaac. *El transeúnte y el espacio urbano.* Ed. Gedisa. Barcelona-España. 1988. 159 p.

Kaplan, Marcos. *Estado y Sociedad.* UNAM, 1983. 219 p.

Kymlicka, Will. *Ciudadanía multicultural.* Ed. Paídos, España. 1996. 267 p.

López Maya, Margarita. *Desarrollo y Democracia.* UNESCO. Ed. Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela. 1991. 89 p.

Marx, C. Y Engels, Federico. *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado.* En: *Obras escogidas*, Ed. Progreso Moscú, 732 p. (p.471-613)

Majone, Giandomenico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas.* Ed. F.C.E. México, 1997. 231 p.

Méndez, José Luis (coord.) *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica.* Ed. Porrúa. México. 1998. 488 p.

Merino Huerta, Mauricio. *La participación ciudadana en la democracia*. IFE. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 4. México, 1995. 55 p.

Navarro, Zander. *La democracia afirmativa y el desarrollo redistributivo: El caso de presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil (1989-1998)*. En: Seminario: "Programas Sociales, Pobreza y Participación Ciudadana". Cartagena, Colombia, 12 y 13 de marzo de 1998. Banco Interamericano de Desarrollo.

Olmedo Carranza, Raúl. "*Pobreza, participación y gobierno comunal*". En: Municipio. IAPQ-Fundación, Querétaro, México, 1997., pp. 191-204.

Olson, Mancur. *La lógica de la acción colectiva*. LIMUSA. México, 1992. 192 p.

Osborne, David y Gaebler, Ted. *Un nuevo modelo de gobierno: como transforma el espíritu empresarial al sector público*. Ed. Gernika. México, 1994.

Padioleau, Jean G. *El Estado en concreto*. FCE. México, 1989. 229 p.

Parra Escobar, Ernesto. "Participación comunitaria y desarrollo". En: Seminario Nacional de Participación Comunitaria. *Participación comunitaria y cambio social en Colombia*. Departamento Nacional de Planeación. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Asociación Colombiana de Sociología y Centro de Investigación y Educación Popular. Editorial Presencia Ltda., Bogotá, Colombia, 1988, pp. 169-180.

Pezeu-Massabuau, Jacques. *La vivienda como espacio social*. FCE. México, 1988. 212 p.

Rabotnikof, Nora. *Max Weber: desencanto, política y democracia*. UNAM. México, 1989. 237 p. (La democracia posible., pp. 187-223.)

----- *El espacio público y la democracia moderna*. IFE. Colección Temas de la Democracia. Ensayo No. 1. México, 1997. 78 p.

Rondón, Jorge E. *Status Gnoseológico de la participación popular*. En: Participación comunitaria y cambio social en Colombia. Seminario Nacional de Participación comunitaria, Villa de Leyva. Boyacá, Colombia. 23 al 27 de julio de 1986. Su edición fue presentada en febrero de 1988.

Rose, Richard. *El gran gobierno*. Ed. F.C.E. México, 1998. 351 p.

Safa, Enrique. "*Organizaciones Civiles*". En: *Paz y Estado de Derecho*. Secretaría de Gobernación. 28 de marzo de 1994.

Salamon, Lester M., y Malena Carmen. Citados por Torres, Blanca. En: "*Las organizaciones no gubernamentales: avances de investigación sobre sus características y actuación*". En: Méndez, José Luis (coord.) *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*. Ed. Porrúa. México. 1998.



Schein, H. Edgar. *Psicología de la organización*. Ed. Prentice-hall hispanoamericana, S.A. México, 1982. 232 p.

Secretaría de Gobernación. *Directorio de organizaciones civiles*. Subsecretaría de Desarrollo Político. Dirección General de Desarrollo Político. México, septiembre de 1994.

Secretaría de Gobernación. *Directorio de organizaciones civiles*. Subsecretaría de Desarrollo Político. Dirección General de Desarrollo Político. México, septiembre de 1994.

"*Tratado base de Río sobre las decisiones globales de las ONG's*". En: Foro Global de ONG's efectuada en Río de Janeiro, Brasil en 1992. 127 p.

Uvalle Berrones. Ricardo. *Las transformaciones del Estado y la administración pública contemporánea*. Ed. IAPEM. Universidad Autónoma del Estado de México. México, 1997. 210 p.

Weber, Max. *Economía y sociedad*. 2ª. Ed. FCE. México, 1964. 1183 p.

Zimmerman, Joseph. *Democracia participativa. "El resurgimiento del populismo"*. Ed. LIMUSA. México, 1992. 191 p.

## Hemerografía

Aguayo, Sergio. "*Del anonimato al protagonismo: los organismos no gubernamentales y el éxodo centroamericano*". En: *Foro Internacional*. Revista trimestral publicada por El Colegio de México. VOL. XXXII. ENERO-MARZO, 1992. No. 3., pp. 323-341.

Becerra Pozos, Laura. "*Los retos de las ONG para el siglo nuevo*", en *Sociedad civil*, análisis y debates, No. 1, Vol. II, México, Otoño de 1997., pp.207-219.

Bullinger, Martín. "*La administración al ritmo de la economía y la sociedad*". En *Revista de Administración Pública No. 91*. INAP. México, 1996., pp. 139-172.

Caiden, Gerald. "*Revitalización de la Administración Pública*". En *Revista de Administración Pública No. 91*. INAP. México, 1996., pp. 29-49.

González Oropeza, Manuel. "*Elecciones, representación y gobernabilidad en un nuevo marco normativo. El nuevo gobierno en el Distrito Federal. Los retos de la gobernabilidad en el D.F.*" En: *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*. División de estudios de posgrado. FCPyS/UNAM. Año XLIII, núm., 172, abril-junio de 1998., pp. 123-135.

Marques-Pereira, Beréngere. "*Ciudadanía social y democratización: la sociedad civil frente al neoliberalismo*". En *Estudios latinoamericanos*. Ed. CELA/FCPyS. Nueva época, año V, No. 10, julio-diciembre de 1998., pp. 7-21.

Schein, H. Edgar. *Psicología de la organización*. Ed. Prentice-hall hispanoamericana, S.A. México, 1982. 232 p.

Secretaría de Gobernación. *Directorio de organizaciones civiles*. Subsecretaría de Desarrollo Político. Dirección General de Desarrollo Político. México, septiembre de 1994.

Secretaría de Gobernación. *Directorio de organizaciones civiles*. Subsecretaría de Desarrollo Político. Dirección General de Desarrollo Político. México, septiembre de 1994.

"*Tratado base de Río sobre las decisiones globales de las ONGs*". En: Foro Global de ONG's efectuada en Río de Janeiro, Brasil en 1992. 127 p.

Uvalle Berrones, Ricardo. *Las transformaciones del Estado y la administración pública contemporánea*. Ed. IAPEM. Universidad Autónoma del Estado de México. México, 1997. 210 p.

Weber, Max. *Economía y sociedad*. 2ª. Ed. FCE. México, 1964. 1183 p.

Zimmerman, Joseph. *Democracia participativa. "El resurgimiento del populismo"*. Ed. LIMUSA. México, 1992. 191 p.

## Hemerografía

Aguayo, Sergio. "*Del anonimato al protagonismo: los organismos no gubernamentales y el éxodo centroamericano*". En: *Foro Internacional*. Revista trimestral publicada por El Colegio de México. VOL. XXXII. ENERO-MARZO, 1992. No. 3., pp. 323-341.

Becerra Pozos, Laura. "*Los retos de las ONG para el siglo nuevo*", en *Sociedad civil*, análisis y debates, No. 1, Vol. II, México, Otoño de 1997., pp.207-219.

Bullinger, Martín. "*La administración al ritmo de la economía y la sociedad*". En *Revista de Administración Pública* No. 91. INAP. México, 1996., pp. 139-172.

Caiden, Gerald. "*Revitalización de la Administración Pública*". En *Revista de Administración Pública* No. 91. INAP. México, 1996., pp. 29-49.

González Oropeza, Manuel. "*Elecciones, representación y gobernabilidad en un nuevo marco normativo. El nuevo gobierno en el Distrito Federal. Los retos de la gobernabilidad en el D.F.*" En: *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*. División de estudios de posgrado. FCPyS/UNAM. Año XLIII, núm., 172, abril-junio de 1998., pp. 123-135.

Marques-Pereira, Beréngere. "*Ciudadanía social y democratización: la sociedad civil frente al neoliberalismo*". En *Estudios latinoamericanos*. Ed. CELA/FCPyS. Nueva época, año V, No. 10, julio-diciembre de 1998., pp. 7-21.

Mirón Lince, Rosa María. “*El comportamiento electoral en el Distrito Federal*”. En: Revista mexicana de ciencias políticas y sociales. División de estudios de posgrado FCPyS/UNAM. Año XLIII, núm., 172, abril-junio de 1998., pp. 113-122.

O'Donnell, Guillermo. “*Accountability horizontal*”. En: Estudios políticos. Revista de ciencias políticas y administración pública. FCPyS. Cuarta época, No. 19, septiembre-diciembre, 1998. Pp. 9-241.

Peters Guy, B. “*Política pública y burocracia*”. En: Revista Foro Internacional, México ene-feb-1993. Pp. 55-87.

Przeworski, Adam. “*El Estado y el ciudadano*”. En: Política y gobierno. CIDE. Vol. V, No. 2, México, segundo semestre de 1998. Pp. 341-376.

Thoenig, Jean-Claude. “*Política pública y acción pública*”. En: Gestión y política pública. CIDE. VOL. VI, núm. 1, México, primer semestre de 1997., pp. 19-37.

Uvalle Berrone, Ricardo. “*Liberalismo, Estado y administración Pública*”. En: Revista mexicana de ciencias políticas y sociales. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. 1997.

----- “*Visión del Estado contemporáneo*”. En: Revista Prospectiva. Agrupación política A. C. El futuro inmediato. Segunda parte. Año 3. No. 9. Marzo de 1998.

Wolfe, Marshall. *La participación. Una visión desde arriba*. En: Revista de la CEPAL. No. 23, 1984. P. 159-184.